

# Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia en las 16 zonas PDET

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación  
CINEP/PPP-CERAC



**Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz  
en las 16 Zonas PDET**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación  
CINEP/PPP-CERAC**



**Directora CINEP/PPP:** Martha Lucía  
Márquez

**Director CERAC:** Jorge Restrepo

**Equipos de trabajo**

**CINEP/PPP**

**Luis Guillermo Guerrero Guevara**  
Coordinador equipo CINEP

**Manuela Cifuentes Murillo**  
Profesional de apoyo a la coordinación

**Alejandra Grillo y Javier Medina Bernal**  
Investigadores responsables del Punto 1:  
Reforma Rural Integral

**Santiago Gómez Obando**  
Investigador responsable del Punto 2:  
Participación Política

**Vera Samudio Reyes y Andrea Catalina  
Medina Garzón**  
Investigadoras responsables del Punto 5:  
Víctimas

**CERAC**

**Investigación**

Lina Asprilla

Karol Helena Páez

Andrés Palencia

Jorge Restrepo

Alejandra Robledo

**Asistencia de investigación**

David Correal

Fabio Hernández

Ana Cristina Restrepo

## Para esta edición

© Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz

**CINEP/ Programa por la Paz**

Carrera 5 N.º 33B-02

PBX: (57-1) 245 6181

Bogotá D.C., Colombia

[www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co)

© Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

**CERAC**

Calle 55 N.º 5-22

PBX: (57-1) 217 0200

Bogotá D.C., Colombia

[www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co)

Abril 2022

Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz

## Índice

Resumen ejecutivo.....	1
1. Reforma Rural Integral .....	2
2. Participación Política .....	2
3. Fin del Conflicto.....	4
4. Solución al problema de las drogas ilícitas.....	8
5. Víctimas.....	13
6. Implementación, Verificación y Refrendación.....	14
Punto 1 – Reforma Rural Integral.....	17
1. Introducción.....	17
2. Análisis por tema.....	20
3. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento .....	45
Punto 2 – Participación Política.....	53
1. Introducción .....	53
2. Análisis por tema.....	56
3. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento .....	68
Punto 3 — Fin del Conflicto.....	75
1. Introducción.....	75
2. Análisis por tema.....	79
3. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 1 .....	89
4. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento tema 2.....	100
Punto 4 — Solución al problema de las drogas ilícitas.....	106
1. Introducción.....	106
2. Análisis por tema.....	108
3. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 1 .....	131
4. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 2.....	139
Punto 5 – Víctimas .....	145
1. Introducción.....	145
2. Análisis por tema.....	146
3. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento .....	165
BIBLIOGRAFÍA .....	167

Punto 6 — Implementación, Verificación y Refrendación.....	170
1. Introducción.....	170
2. Análisis por tema.....	173
3. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 1.....	193
ANEXOS.....	199
Anexo 1: Siglas y Glosario.....	199
ANEXOS PUNTO 1.....	216
Anexo 1: Iniciativas por demandas en la estrategia Acceso a tierras por subregión.....	216
Anexo 2: Número de iniciativas de Acceso a tierras por tipo de sujeto beneficiario por subregión.....	216
Anexo 3: Iniciativas por demandas en la estrategia Formalización de tierras por subregión.....	219
Anexo 4: Número de iniciativas de Formalización de tierras por tipo de sujeto beneficiario por subregión.....	221
ANEXOS PUNTO 4.....	224
ANEXOS PUNTO 5.....	226
Anexo 1.....	226
Anexo 2.....	228
ANEXOS PUNTO 6.....	235
Anexo 1: Obras terminadas por Subregión y fuente de financiación.....	235

## INFORME REGIONAL DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN LAS 16 ZONAS PDET

### Resumen ejecutivo

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–, compuesta por CINEP y CERAC, en cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz -A-F- firmado por el Gobierno y las FARC-EP (6.3) presenta desde 2017 informes generales y transversales para el seguimiento de los compromisos de los seis puntos del A.F. mediante “el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificando las controversias y haciendo propuestas de mejoramiento y/o de solución”.

A la fecha se han publicado 10 informes sobre la implementación de los seis puntos del A.F., seis informes sobre la implementación del Enfoque de Género y tres informes sobre la implementación del Enfoque Étnico. En esta ocasión, la ST presenta un Informe de verificación Regional con los avances, las dificultades y oportunidades de mejora en la implementación del A.F. en el contexto territorial de las 16 zonas PDET, así como su correspondencia con lo establecido en los seis puntos del A.F.

En consonancia con los informes generales publicados a la fecha, la ST abordó el análisis del estado de la implementación para las subregiones PDET, destacando su relevancia para la construcción de paz sostenible en los territorios afectados por el conflicto armado e identificando los retos para la implementación que de ser abordados pueden contribuir a la sostenibilidad a la paz. Para ello, la ST incluyó dos dimensiones analíticas en el presente informe: una caracterización de la implementación en términos regionales en los seis puntos del Acuerdo y una identificación comparada de la implementación del A.F. en las subregiones PDET. Este propósito se llevó a cabo a través de la identificación de temas estratégicos para cada uno de los 6 puntos del A.F.

La publicación y las tareas de investigación de este informe han sido posibles gracias a la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

## 1. Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral –RRI– contempló una serie de medidas de acceso y formalización de tierras de carácter universal para implementar en todo el territorio nacional y que, en su ejecución, como lo explicita el Acuerdo Final –A.F.–, debe priorizar a las comunidades, las poblaciones y los territorios más vulnerables como los 170 municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Teniendo en cuenta esto, en este informe la ST buscó indagar sobre el acceso y formalización de tierras en las subregiones PDET. Con este objetivo, se revisaron las principales demandas incluidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– desde la óptica de las estrategias de política pública de acceso y formalización de tierras y también desde la de los sujetos beneficiarios de las mismas: campesinado, pueblos indígenas y comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras –NARP–, así como de otros sujetos que se identificaron de forma específica en distintas iniciativas PDET del Pilar 1, *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*.

Al analizar los avances reportados en materia de acceso y formalización de tierras en las subregiones PDET, particularmente en lo que respecta al Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–, Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral –FT–, Formalización y Subsidios integrales de acceso a tierras, la ST encontró que, de acuerdo con la información oficial, los mayores avances se presentan en la regularización de tierras para pueblos indígenas, pero en general para las 16 subregiones PDET no existen mejores resultados en la implementación frente a zonas no PDET. En cuanto a los resultados obtenidos por subregiones diferenciadas se constata que existen desbalances entre estas: por ejemplo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño concentra el 72,96% de las hectáreas adjudicadas y formalizadas. Igualmente, frente a los sujetos beneficiarios de esta política pública existe un desbalance que se refleja en que para comunidades campesinas y NARP los resultados son mínimos. Finalmente, sobre esto, la ST presenta algunas oportunidades de mejoramiento en la implementación de las medidas de acceso a tierras y formalización en subregiones PDET.

## 2. Participación Política

Las medidas y mecanismos para la apertura democrática establecen en el punto 2 del A.F. la búsqueda del desarrollo de canales institucionales que promuevan el diálogo, la mediación y resolución de conflictos sociales que contribuyen a romper

el vínculo histórico entre las armas y la política en el país a través de: i. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política (2.1); ii. mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa (2.2) y iii. medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable (2.3). Por ello, resulta de vital importancia la implementación integral de estos mecanismos y medidas, máxime porque sus propósitos se fundamentan en el respeto, reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, incluyendo expresiones de protesta, así como en la revisión, ampliación y robustecimiento de los espacios de participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas.

En este sentido, la ST analizó para este punto el avance en la implementación de los tres pilares y 86 indicadores que se establecieron en el Plan Marco de Implementación –PMI– y constituyen un 33.79%<sup>1</sup> del avance con corte al 31 de diciembre de 2021. Esto constata que el punto sobre Participación Política continúa siendo el que menor porcentaje de cumplimiento registra en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO 2.0–. Los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política se han visto afectados por la falta de creación del sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, encargado de evaluar el desempeño y ajustar los procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política. Igualmente, tampoco se ha creado la Comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del sistema integral de protección y de los avances en el desmantelamiento de organizaciones que amenacen el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2.1. d.), lo cual dificulta el funcionamiento pleno del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–. La ST destaca, no obstante, la expedición del decreto 1207 de 2021, por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– para los periodos 2022-2026 y 2026-2030; asimismo, se pudo reglamentar una de las principales medidas que establece el A.F. en favor de las víctimas de la violencia, teniendo en cuenta que en la Sentencia SU150/21 se ordena la aprobación del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017. En lo concerniente a las medidas de garantías de seguridad, preocupa su deterioro, especialmente en los

---

<sup>1</sup> En contraste, el reporte gubernamental sobre el estado de cumplimiento de los demás puntos del A.F. es el siguiente: Punto 1, Reforma Rural Integral, 50,11%; punto 3, Fin del Conflicto, 67,39%; punto 4, Solución a las Drogas Ilícitas, 52,83%; punto 5, Víctimas, 50,75%; y punto 6, Verificación, 60,91%.



territorios más afectados históricamente por el conflicto interno armado. La OACNUDH reportó el escalamiento del desplazamiento forzado, así como el confinamiento de personas, “concentrado sobre todo en 30 municipios (...) excepto tres, todos estos municipios están incluidos en los PDET” (UNODC, 27 de diciembre de 2021, p. 9). Las garantías para la movilización también se vieron deterioradas en el año 2021. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– realizó una visita entre el 8 y 10 de junio de 2021 en consecuencia de las diversas violaciones por parte de los integrantes de la Policía Nacional a los DDHH durante el paro nacional iniciado el 28 de abril del mismo año que dieron como resultado: 54 personas fallecidas, 1.140 lesionadas y 84 desaparecidas<sup>2</sup>. Adicionalmente, se reportaron 18 casos de violencia ocular y se presentaron al menos 112 casos de violencia basada en género atribuibles a la fuerza pública<sup>3</sup>. Finalmente, la ST ha fijado el análisis de la implementación en este Informe Regional en el cumplimiento de los mecanismos democráticos de participación ciudadana. Para este propósito se presenta un balance del estado de avance en la implementación de varias disposiciones contenidas en el A.F. (2.2.4, 2.2.5, 2.2.6). Específicamente, se realiza un análisis de los indicadores del PMI referidos a este tema, seguido de una valoración sobre la implementación de los mecanismos y disposiciones asociadas con la participación de las comunidades en la presupuestación, formulación y seguimiento de políticas públicas en las subregiones PDET.

### 3. Fin del Conflicto

Este punto del A.F. tiene como objetivo poner fin al conflicto con las extintas FARC (A.F. 3.1), sentar las bases para el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes a la vida civil (A.F. 3.2), y garantizar las condiciones de seguridad para la implementación (A.F. 3.4). Para este informe regional, la ST verificó cómo ha sido el proceso de reincorporación en las 16 subregiones PDET y cuáles han sido las condiciones de seguridad para garantizar el éxito de este proceso.

El A.F. incluyó el enfoque territorial como parte de los principios orientadores que deben regir la implementación de este punto, reconociendo tanto las particularidades de los y las excombatientes y los territorios en donde adelantarán su tránsito a la vida civil, como la importancia de que las medidas de seguridad

---

<sup>2</sup> Datos suministrados por el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –SNDHDIH– que coordina la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales –CPDHAI–.

<sup>3</sup> Datos suministrados por la DP.

que se adopten tengan en cuenta las particularidades de las personas, las comunidades y los territorios.

En la implementación de la reincorporación económica y social, la ST verifica asuntos que son clave para garantizar la implementación territorial del proceso: acceso a tierras y vivienda; proyectos productivos; salud y educación; y reincorporación comunitaria en los municipios PDET, en donde, actualmente, el 54% del total de excombatientes adelantan su proceso de reincorporación (6.977 personas).

El acceso a tierras para proyectos productivos y a soluciones habitacionales a la población en proceso de reincorporación, permitirían dar sostenibilidad y mejorar su seguridad socio-económica. Tanto uno como otro aspecto, han generado controversias entre el componente Comunes y el Gobierno Nacional en el Consejo Nacional de Reincorporación —CNR—, en cuanto a las demoras en la compra, adjudicación y formalización de predios en varios AETCR, y en los materiales para la construcción de las viviendas en los espacios territoriales. La ST destaca el impulso a la reincorporación que ha permitido la adquisición de 11 predios para nueve Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —AETCR—, de los cuales ocho están en zonas PDET, para un total de 574,72 hectáreas por el valor de \$8.750,4 millones (2,3 M). Estas tierras, si bien aún no son suficientes para suplir la necesidad de las personas en proceso de reincorporación, sí suponen un impulso más allá de lo establecido en el A.F. y cumplen con los compromisos del documento CONPES 3931 de 2018. En cuanto a vivienda, a cinco años de la firma del A.F., no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR. Pese a ello, sí existe un avance que fue verificado por la ST, el cual fue la selección de cinco AETCR para la realización de estudios técnicos de pre-factibilidad para la construcción de viviendas.

En materia de proyectos productivos colectivos, el CNR ha aprobado 107 proyectos que benefician a 3.687 excombatientes, de los cuales 1.030 son mujeres. En cuanto a los individuales, hay 3.780 proyectos aprobados por la ARN, que benefician a 4.577 excombatientes, incluidas 1.055 mujeres. De estos, 1.847 proyectos se encuentran en zonas PDET, que benefician a un total de 4.392 excombatientes. Frente a la reincorporación social, el CNR aprobó para 2022 dos esquemas de salud para los 24 AETCR: el primero, incluye la presencia permanente de un auxiliar de enfermería y la realización de seis jornadas extramurales, y el segundo, incluye la realización de cuatro jornadas extramurales, de las cuales al menos dos contarán con la presencia de un especialista. La ST verificó que hubo una completa y progresiva cobertura de salud desde el 2017, sin

embargo, al inicio del proceso de la reincorporación temprana, la provisión de servicios y la oferta permanente de capacidades para proveer tales servicios, ha sido intermitente en algunos AETCR, debido a que los procesos de contratación y la designación de profesionales de la salud, requieren de tiempos contractuales demorados.

En materia de educación, la ST identificó que entre el 2019 y el 2021, 7.408 personas (excombatientes, familiares y miembros de la comunidad donde se encuentran los AETCR) se vincularon a la educación académica en los niveles de primaria, bachillerato y educación superior. Adicionalmente, la ST señala que el programa ‘Arando la Educación’ continúa en los espacios territoriales, el cual se encuentra en su sexta fase de implementación para brindar educación de los ciclos básicos de primaria y secundaria. En lo que respecta a la educación superior, si bien existen incentivos por parte de la institucionalidad, el número de estudiantes continúa siendo bajo, para un total de 196 estudiantes registrados a diciembre de 2021.

Sobre reincorporación comunitaria en el marco del pilar 8 sobre “Reconciliación, Convivencia y Construcción de paz” de los PDET, los excombatientes han participado en 154 iniciativas en 54 municipios priorizados, con la participación de 4.552 personas en asuntos de reconciliación y convivencia. Así mismo, la ARN en el marco del “Modelo de Fortalecimiento Comunitario” promueve actividades de reconciliación entre excombatientes y miembros de las comunidades.

En cuanto al enfoque étnico, la ST señala que en el 2021, el CNR creó la Mesa Étnica de Reincorporación, debido a la inexistencia de lineamientos claros para la transversalización de este enfoque en el proceso de reincorporación. Adicionalmente, la ST identifica que hay 826 excombatientes de origen étnico vinculados a proyectos productivos colectivos, y que 741 pertenecen a 74 cooperativas de excombatientes. Con respecto al enfoque de género, la ST identifica como un avance, la labor de la Mesa Técnica de Género del CNR, la cual ha impulsado la inclusión del enfoque diferencial en el proceso de reincorporación y la puesta en marcha de proyectos productivos liderados por mujeres, dentro y fuera de los AETCR.

Finalmente, relacionado con las garantías de seguridad, el deterioro en la seguridad para el proceso de reincorporación continúa siendo una preocupación general en el país: la tasa de homicidios de ex combatientes por cien mil personas, es 18 veces la tasa de homicidios de la población colombiana. Además, la situación es crítica en las zonas PDET, en donde se ubican 23 de los 24 AETCR. En términos de seguridad personal, desde la firma del A.F. hasta el 31 de

diciembre de 2021, la ST registró 295 ex combatientes asesinados, de los cuales el 72% se concentraron en zonas rurales, y el 70% de estos hechos ocurrieron en las 16 zonas PDET. En este sentido, Alto Patía y Norte del Cauca; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; y Macarena-Guaviare, son las zonas con el mayor número de homicidios. Sin embargo, el riesgo de seguridad en estas zonas no es homogéneo: por lo menos una de las 16 subregiones no registra un homicidio y al menos otras cuatro subregiones, tienen menos de cuatro víctimas mortales en el mismo período.

Colectivamente, dos AETCR (Ituango y Llanos del Yaré) fueron trasladados por el deterioro de las condiciones de seguridad y, además, los excombatientes del espacio en Buenos Aires, Cauca, también solicitaron su traslado por razones de inseguridad. Este deterioro, además, ha sido registrado en diferentes Nuevas Área de Reincorporación —NAR—, lo cual ha limitado y obstaculizado la dinámica del proceso de reincorporación en el país.

Aunque el A.F. definió la implementación homogénea de medidas materiales de protección, como los dispositivos de seguridad de la fuerza pública para los AETCR y la asignación de esquemas de protección individuales y colectivos, el funcionamiento de estas medidas ha variado regionalmente. La nueva geografía de la reincorporación y el deterioro de las condiciones de seguridad en algunas zonas, son parte de los factores que tienen relación con estos cambios y, por tanto, dan cuenta de los múltiples desafíos institucionales y de política pública a nivel territorial, para garantizar la protección de esta población.

En cuanto a la geografía de la reincorporación, únicamente el 18,46% de los excombatientes activos en el proceso se encuentran en los AETCR, mientras que el 81% restante, adelanta su proceso en las NAR o de forma dispersa. Al respecto, es especialmente importante el aumento de esta población en las grandes ciudades del país, en donde el Partido Comunes ya ha registrado afectaciones a su seguridad, así como a diferentes proyectos productivos. Esta nueva distribución ha representado importantes retos, pues la mayoría de los homicidios se han registrado fuera de los AETCR, y las NAR, que al no ser reconocidas por el Gobierno, no cuentan con anillos de protección asignados, y poder garantizar su seguridad, sobrepasa la capacidad inicialmente prevista en materia de protección por el A.F. y dispuesta por la fuerza pública.

Respecto a las condiciones de seguridad, desde la firma del A.F. las 16 zonas PDET han concentrado más del 50% de las acciones ofensivas de todo el país, y cerca del 75% del total de combates registrados por una de las organizaciones que hace parte de la ST. Estas cifras evidencian el contexto de alta afectación por

violencia asociada al conflicto en el que, aproximadamente el 54% de los excombatientes en el país, adelantan su proceso de reincorporación.

En cuanto al enfoque étnico, la ST reitera que, a cinco años de la firma del A.F., las garantías de seguridad para las comunidades étnicas, siguen siendo un asunto pendiente por cumplir. A 31 de diciembre del 2021, habían sido asesinados 64 excombatientes de origen étnico. Pese a que la UNP ha brindado medidas de protección y fortalecimiento a las Guardias Indígenas de algunos resguardos, en muchas ocasiones estas medidas no responden a las necesidades territoriales para la protección de cada comunidad étnica. En cuanto al enfoque de género, la ST señala que la seguridad de las excombatientes continúa siendo un asunto rezagado en materia de seguimiento e investigación judicial: desde la firma del A.F. y hasta el 27 de diciembre de 2021, diez mujeres excombatientes han sido asesinadas y otras cuatro han sido víctimas de intentos homicidio, según la Misión de Verificación de Naciones Unidas. La ST conoció que, en el primer semestre de 2021 se encontraba en construcción la Estrategia de seguridad para mujeres excombatientes en el marco de la acción 4.26 de la Policía Nacional de Reincorporación, sin embargo, a la fecha la ST desconoce el avance de dicha estrategia.

#### **4. Solución al problema de las drogas ilícitas**

8

El Punto 4 del A.F. establece las bases para construir una solución al problema de las drogas ilícitas y está compuesto por cuatro subtemas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal. Para este informe, el análisis de la ST se basa en la implementación a nivel territorial y dentro de las subregiones PDET del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS—, los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo —PISDA—, y la acción integral contra las minas antipersonal.

En cuanto a la implementación del PNIS, la ST registró como principal avance, el levantamiento del 98% de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias inscritas al PNIS a nivel nacional. Así mismo, el porcentaje promedio del cumplimiento de áreas erradicadas voluntariamente y verificadas por UNODC en las subregiones PDET, fue de 99% en los 48 municipios PNIS-PDET de los 170 municipios PDET, en diez de las 16 subregiones, donde se encuentran 95.537 familias que se inscribieron al programa. En el caso de las subregiones de Montes

de María, Urabá Antioqueño, Sur de Tolima, y Sierra Nevada y Perijá, no se firmaron acuerdos individuales del PNIS, debido a la poca presencia de cultivos de uso ilícito entre el 2000 y el 2016. Sin embargo, tampoco se firmaron acuerdos individuales en el marco del PNIS en las subregiones de Chocó y Pacífico medio, pese a que estas sí presentaban un número significativo de áreas de cultivo de uso ilícito entre el 2000 y el 2016.

Respecto a los componentes del PNIS del Plan de Acción Inmediata, la ST destaca que los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata —AAI—, se hicieron de manera completa para 56.357 familias de las 95.537 que están inscritas al programa en las subregiones PDET. Las subregiones con mayor porcentaje de pagos completados son: Sur de Bolívar (93,6%), Pacífico y Frontera Nariñense (72,9%) y Arauca (70,4%), y las más rezagadas en los pagos de AAI son: Catatumbo (21,1%), Alto Patía y Norte del Cauca (21,4%) y Sur de Córdoba (38,8%). Con respecto al servicio de Asistencia Técnica integral —ATI—, la ST registró que el 67,9% de las familias inscritas al PNIS estaban recibiendo dicha asistencia en el marco del programa, pero con importantes diferencias por subregión. No obstante, la ST no pudo constatar si la asistencia técnica era para los proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, para los proyectos de generación de ingresos rápidos, para los proyectos productivos de largo plazo, o si combina todos los procesos de asistencia técnica. En cuanto a los proyectos de seguridad alimentaria, la ST encontró que el 63,8% de las familias inscritas al PNIS en las subregiones PDET están desarrollando este tipo de proyectos, sin embargo, la ST desconoce el avance y el estado de estos proyectos.

La ST registró que el Gobierno Nacional formuló los PISDA en los ocho municipios que no son PDET, cuatro años después de la firma del A.F., comenzando su implementación a inicios del 2020. Las iniciativas PISDA están vinculadas directamente a los componentes de: sostenibilidad y recuperación ambiental; obras de infraestructura social de ejecución rápida; plan de formalización de la propiedad; y planes para zonas apartadas y con baja concentración de población. La ST señala como un avance en materia ambiental, que existen 205 iniciativas de sostenibilidad y recuperación ambiental dentro de los PISDA. En cuanto a la implementación de los PISDA en municipios PDET, la ST identificó 812 iniciativas con la etiqueta de sustitución de cultivos de uso ilícito, que fueron integradas a los 48 documentos PISDA para las diez subregiones de coincidencia PNIS-PDET. A 31 de octubre de 2021, el 36% (296) de estas iniciativas de sustitución de los municipios PNIS-PDET tenían una ruta de implementación activada, a través de la asociación de la iniciativa a un proyecto, contrato, convenio o gestión. Sin embargo, este avance no se presenta de la misma manera en las diferentes

subregiones, por ejemplo, en Arauca, Macarena Guaviare, Sur de Bolívar y Putumayo, hay un porcentaje bajo de iniciativas con ruta de implementación activa.

Por otra parte, además del PNIS, existen otros programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, que presentan alternativas por parte del Gobierno Nacional para las comunidades que tienen interés de sustituir en municipios PDET y no PDET. Estos programas son: Sustitución con Legalidad; Territorios para la Conservación –TpC– y Pago por Servicios Ambientales –PSA–; Formalizar para Sustituir; Erradicación con Corazón; Programa Nuestra Tierra Próspera; Acuerdos de Raíz; y Programa Hecho a la Medida. Al tener en cuenta que dichas alternativas surgieron después de la firma del A.F., la ST no puede establecer si tienen correspondencia o no porque el A.F. solo hace referencia al PNIS.

En cuanto a la evolución de los cultivos de uso ilícito en las subregiones PDET después de la firma del A.F., la ST encontró que, para el año 2020, el 95% (135.459 ha) de los cultivos de uso ilícito se encontraban en 135 de los 170 municipios PDET. No obstante, la ST identificó que, desde la firma del A.F., el área de cultivos de coca se ha reducido en 102 de los 170 municipios PDET, y el crecimiento del área total sembrada con coca en las subregiones PDET, también se redujo 2,3% después de la firma del A.F., reducción que fue mayor en los 56 municipios donde se implementó el PNIS (18,2%). Sin embargo, la ST también encontró que la presencia de cultivos de uso ilícito aumentó en 68 municipios PDET, y que las subregiones que presentaron un mayor aumento de este tipo de cultivos entre 2016 y 2020 fueron: Sur de Bolívar, Alto Patía y Norte del Cauca, Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Sur de Córdoba. Adicionalmente, la ST señala como una observación relevante para la labor de verificación, el impacto ambiental que tienen los cultivos de uso ilícito, ya que, en el 2020, el 29,94% de las hectáreas deforestadas a nivel nacional se utilizaron para sembrar cultivos de uso ilícito.

Con respecto a las condiciones de seguridad, la ST encontró que para el año 2021, el 25% de los homicidios en Colombia ocurrieron en municipios que pertenecen a las 16 subregiones PDET, hechos que aumentaron un 54% en estas subregiones después de la firma del A.F. Las subregiones con mayor aumento de los homicidios son: Alto Patía-Norte del Cauca (19%); Bajo Cauca-Nordeste Antioqueño (13%); y Sierra Nevada-Perijá (13%). La violencia homicida que afecta a líderes políticos y defensores de derechos humanos, se concentró en un 48% en las subregiones PDET para el 2021 y desde la firma del A.F., este tipo de violencia homicida ha aumentado un 35% en los municipios de las subregiones PDET,

siendo Alto Patía y Norte del Cauca, y Putumayo las subregiones más afectadas. Adicionalmente, la violencia política homicida en municipios PNIS aumentó un 10% más que en todo el territorio nacional, un 56% entre 2016 y 2021 frente al 46%, respectivamente.

Con respecto al enfoque étnico, la ST señala que el cumplimiento de las salvaguardas en materia de sustitución ha sido poco documentado, por lo que no es posible identificar si estas han sido efectivas. Además, el Decreto que creó el PNIS no establece objetivos específicos para la vinculación de familias de grupos étnicos al programa. En este sentido, y pese a que el Gobierno Nacional afirmó que expediría unos lineamientos para buscar la armonización entre el marco jurídico del PNIS y los usos y costumbres de las comunidades étnicas, la ST desconoce el avance de la consulta previa acordada con las comunidades para la implementación del PNIS en sus territorios. Sin embargo, la ST conoció que a octubre de 2021, 13.509 familias que están vinculadas al PNIS, se encuentran en territorios con presencia de grupos étnicos en cinco de las 16 subregiones PDET, y que, a diciembre de 2019, fueron erradicadas y verificadas por la UNODC 3.957 hectáreas con coca, ubicadas en territorios étnicos en todo el país. De estas 3.957 hectáreas erradicadas, el 85% estaba en ocho subregiones PDET, por lo que la ST desconoce por qué solo hay familias de grupos étnicos vinculadas al PNIS en cinco subregiones PDET, si la labor de erradicación voluntaria por parte de estas comunidades, se ha realizado en ocho de estas subregiones. En cuanto al enfoque de género, la ST señala que la transversalización de este enfoque en la implementación del PNIS ha sido tardía, lenta y centralizada. Sin embargo, la ST identifica como avances importantes, la creación del Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el PNIS y el diseño de dos proyectos de atención diferencial para mujeres cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras.

En materia de la acción integral contra las minas antipersonal, la implementación de este tema inició a tiempo, presenta avances sostenidos y está en correspondencia total con el A.F., sin embargo, aunque el ritmo de implementación se mantuvo estable desde el inicio de la implementación, desde 2020 se ha reducido, principalmente por el impacto de la epidemia de COVID-19, y el menor ritmo de avance de los programas de desminado. La información sobre dónde se adelantan labores de desminado a nivel nacional, muestra que sí hay una concentración de las acciones en los municipios incluidos en las regiones PDET. De hecho, a la fecha, hay 120 municipios que se encuentran en intervención de desminado a nivel nacional, de los cuales el 50% se concentra en 51 municipios en regiones PDET.



Desde la firma del A.F el Gobierno ha reportado 407 eventos con MAP y MUSE en el país, en los cuales 72 personas murieron y 607 resultaron heridas. Además, frente a las acciones de desminado a nivel nacional, a febrero del 2022, el 41% de los municipios del país fueron declarados libres de sospecha de este tipo de artefactos (466 de 1.122). Con respecto a los PDET, la ST encontró que el 94% del total de incidentes tuvieron lugar en estas subregiones (369 de 407), y que el 46% de los municipios (78) que las conforman están priorizados o se encuentran por priorizar para ser intervenidos. Las zonas PDET que concentran los municipios en intervención son: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (10); Putumayo (7); Urabá Antioqueño (7); y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (6). Sin embargo, las zonas sin este tipo de actividades, donde una oportunidad de mejoramiento es notoria, dada la concentración del riesgo en tales regiones, son: Alto Patía-Norte del Cauca, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. La ST, sin embargo, señala que el principal obstáculo es el aumento reciente en el número de víctimas por accidentes y/o incidentes, que indica una mayor instalación de este tipo de artefactos por parte de Grupos Armados Organizados.

En cuanto al enfoque étnico, la ST desconoce el avance que ha tenido la implementación del programa de desminado en las comunidades étnicas y en las subregiones PDET en las que se encuentran. Sin embargo, la ST conoció que en el 2021 hubo 28 incidentes por MAP en territorios étnicos dentro de los PDET, otros dos por MUSE, y 623 labores de desminado en operaciones militares en las subregiones. Por otra parte, con respecto al enfoque de género, el A.F. no reconoce directamente los impactos diferenciados en las mujeres como víctimas de artefactos explosivos, ni como descontaminadoras del territorio; sin embargo, la ST encontró que cerca del 14% del total de las víctimas por MAP, MUSE y AEI son mujeres. Así mismo, la cuarta parte del total de personas que realizan labores de desminado por parte de la cooperativa Humanicemos DH, son mujeres excombatientes de las FARC.

## 5. Víctimas

En relación con este punto del A.F. el informe se pregunta por la existencia y efectividad de espacios, mecanismos y acciones desarrolladas por las entidades del SIVJNR en las 16 regiones PDET para garantizar la participación de las víctimas y las comunidades en los distintos procesos que adelanta el Sistema a nivel territorial. Con este fin, el informe desarrolla un análisis comparado en las 16 subregiones PDET sobre la forma en que ha sido concebido el enfoque territorial desde cada una de las tres entidades del Sistema -CEV, JEP y UBPD- y cómo ha incidido en la participación de las víctimas del conflicto.

En particular, se destaca positivamente la variedad de instrumentos y mecanismos jurídicos, metodológicos y técnicos construidos e implementados por las entidades del SIVJNR para desarrollar el enfoque territorial y la participación efectiva de las víctimas. Las tres nuevas entidades –CEV, JEP y UBPD– y las unidades destinadas a la reparación, en desarrollo de su misionalidad, objetivos institucionales, estrategias de priorización, y en ejercicio de la autonomía constitucional que tienen, han llegado a los territorios de diversas formas y en momentos diferentes. Esta llegada es apreciada por algunos sectores de víctimas, particularmente aquellos organizados, que han construido relaciones de confianza con las entidades, y con quienes existe la expectativa de desarrollar procesos de mediano y largo plazo.

No obstante, en relación con la integralidad que se espera de la actuación del SIVJNR, la ST registra que el trabajo territorial de las tres entidades del SIVJNR ha sido desigual o desarticulado en las 16 subregiones estudiadas y se han reproducido consecuencias negativas en el alcance y efectividad de los mecanismos dispuestos para la participación de las víctimas y las comunidades. Particularmente, la ST encontró que la forma en que se ha desarrollado el despliegue territorial viene incidiendo en el tipo de relacionamiento –de cercanía o alejamiento– que se establece entre la institucionalidad y los territorios. En aquellos casos en los que las entidades son percibidas como ausentes o indiferentes a las necesidades del territorio, se ha afectado la participación de las víctimas y comunidades en los procesos de verdad, justicia y reparación. Adicionalmente, estas desigualdades en la interlocución con los pobladores han generado diferencias en las oportunidades que tienen sectores geográficamente dispersos y excluidos de participar activamente en los procesos de construcción de paz. Ante ello, la ST cierra este capítulo del informe presentando algunas oportunidades de mejoramiento que podrían contribuir a avanzar en procesos de atención y participación de las víctimas y pobladores en las regiones.

## 6. Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 del Acuerdo Final –A.F.– estipula las medidas para contribuir a su implementación, e incluye mecanismos de seguimiento, impulso y verificación, entre los que se encuentran las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación (A.F. 6.1.1). Para este informe, la ST verificó las condiciones normativas, para el acceso a los mecanismos y fuentes de financiación territorial del A.F., respondiendo a la pregunta de si hay disponibilidad de recursos para la implementación territorial. Además, la ST analizó la distribución de los recursos a nivel subregional PDET, para entender cuáles son las diferencias en la distribución y disponibilidad de recursos y si esta distribución es acorde con lo planeado en el A.F. y en el PMI para los PDET.

Respecto a las condiciones normativas, la ST encontró el avance en la implementación que representó la reformas al Sistema General de Regalías mediante la Ley 2056 de 2020, que permiten el adelanto del 70% de los recursos totales asignados para la implementación del A.F. Los cambios que introdujo la reforma implican: (i) una mayor disponibilidad inmediata de los recursos del OCAD Paz; y (ii) la posibilidad de anticipar la financiación para proyectos incluidos en las Hojas de ruta para las subregiones PDET. Además, la reforma incluye otras modificaciones relevantes para la implementación territorial, como: la destinación de recursos de regalías para proyectos de protección ambiental; y la posibilidad de que los proyectos gestionados por pueblos étnicos sean, por primera vez, beneficiarios directos de la destinación de los recursos de regalías.

En cuanto a los mecanismos que generan incentivos para la inversión en las ZOMAC y los PDET “Régimen Especial de Renta para Nuevas Empresas” y “Obras por impuestos”, la ST encuentra que ambos permiten una mayor participación del sector privado en la implementación del A.F, y cumplen con el compromiso del A.F. de promover “la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos” (A.F., 2016, p.198). La ST recalca la importancia del seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas por medio del mecanismo de obras por impuestos, con el fin de disminuir el riesgo en la pérdida de estos recursos públicos.

La ST también encontró que el SGP y las entidades territoriales, son las fuentes de financiación con menor participación en la financiación del A.F., debido a las reformas normativas pendientes a la ley 715 de 2001 del SGP, y a la Ley 152 de 1994, para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales. La falta de estas reformas es un incumplimiento del A.F. (6.1.2). La ST recalca como oportunidad de mejoramiento, dar avance urgente a estas dos reformas puesto

que, el SGP y las entidades territoriales, tienen a cargo el 33,5% de la financiación del A.F., especialmente con compromisos a nivel regional y municipal. Adicionalmente, la ST señala que no existe un mecanismo de contabilidad del gasto que permita identificar y hacer seguimiento a los recursos asignados en iniciativas de gasto o inversión, en los presupuestos de las entidades territoriales.

Respecto a los recursos aprobados para la implementación del A.F. en las 16 subregiones PDET, la ST encontró que la estimación del costo de la implementación en las subregiones, es de \$79 billones durante 15 años, 61,5% del total del costo de la implementación a nivel nacional para el mismo periodo. Además, el porcentaje aproximado de recursos aprobados frente al costo, es de 9,61% para un total de \$7,6 billones invertidos entre agosto de 2018 y diciembre de 2021. En cuanto a la distribución de estos recursos por subregión, la ST encontró que el 45% se concentra en cuatro de las 16 subregiones: Sierra Nevada-Perijá, Alto Patía-Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena Guaviare. Esta distribución es acorde con los costos estimados para las subregiones de Alto Patía-Norte del Cauca, y Sierra Nevada-Perijá, debido a que son las regiones donde costaría más la implementación según el PMI. No obstante, las subregiones de Pacífico y Frontera Nariñense y el Urabá Antioqueño, que respectivamente tienen el tercer y cuarto costo más alto de implementación, tienen un porcentaje bajo de aprobación de recursos.

Finalmente, la ST encontró diferencias en el porcentaje de recursos aprobados respecto a su costo de implementación, pues las subregiones con mayor financiación de acuerdo a lo planeado en el PMI son: Macarena Guaviare, Catatumbo, Arauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Sur de Bolívar. Por el contrario, las subregiones con menores recursos aprobados frente al costo de la implementación son: Urabá Antioqueño, Pacífico y frontera Nariñense y Pacífico Medio, que es la que presenta menores recursos aprobados (0,98%).

En cuanto al enfoque étnico, la ST señala que el A.F. no incluye mecanismos para identificar la destinación de recursos para la implementación del enfoque étnico en las subregiones PDET. Sin embargo, sí establece que, en la ejecución de los recursos, estos deben ser diferenciados entre los que se asignan con el fin de cumplir con la implementación del A.F., y los que se asignan por acuerdos previos, realizados entre las comunidades y el Gobierno. En cuanto a la financiación de los proyectos con enfoque étnico, la ST encontró que estos han recibido financiación por parte del SGR, el Fondo Colombia en Paz y la IEANPE. La ST resalta que los

pueblos étnicos tendrán la oportunidad de contratar directamente con entidades estatales, debido a la creación de la Ley 2160 de noviembre de 2021. Con respecto al enfoque de género, la ST señala como principal dificultad, que las fuentes de financiación del A.F. no cuentan con marcadores de género en sus presupuestos, lo cual impide verificar de forma rigurosa la asignación de recursos para la implementación de este enfoque. Finalmente, la ST conoció que para el 2021, se destinó el 3,99% para la transversalización del enfoque de género de los \$5,2 billones invertidos para la implementación del A.F.

## Punto 1 – Reforma Rural Integral

### 1. Introducción

La política de desarrollo agrario integral que estableció el Acuerdo Final –A.F.– (p. 12) tiene carácter universal, pero su ejecución debe priorizarse en comunidades, poblaciones y territorios más necesitados y vulnerables. Dicha priorización se concretó a través de la definición geográfica y puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–, a partir de los criterios establecidos por el mismo A.F. (1.2.2): niveles de pobreza, grado de afectación por el conflicto, la debilidad institucional, capacidad de gestión y presencia de cultivos de uso ilícito, así como de otras economías ilegítimas. De esta forma, el Decreto 893 de 2017, crea los PDET e incluye a 170 municipios agrupados en 16 subregiones.

Para el cumplimiento del objetivo de alcanzar la transformación estructural del campo y el ámbito rural, el A.F. (1.2.3) dispuso que en cada zona PDET priorizada se construyera de forma participativa un Plan de Acción para la Transformación Regional –PATR– que debía comprender (i) el enfoque territorial de las comunidades rurales, (ii) un diagnóstico participativo, que recogiera las necesidades de los territorios y (iii) las acciones y metas precisas a implementar. Desde agosto de 2018 hasta febrero de 2019, se publicaron los 16 PATR, con lo que finalizó la etapa de planificación PDET. Estos, además de un corto diagnóstico subregional, visión territorial, objetivos y presupuesto indicativo, incluyen en total 32.808 iniciativas de carácter municipal y subregional que expresan las principales demandas de las comunidades y organizaciones que participaron del proceso de planificación PDET.

De acuerdo con el Decreto 893 de 2017, buena parte de la importancia de los PDET está determinada por los PATR que son la única herramienta que involucra todos los niveles del ordenamiento territorial, sus actores y recursos, además de ser una herramienta de planificación y gestión para implementar todos los planes y programas de la Reforma Rural Integral –RRI–, así como los mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres sin tierra o con tierra insuficiente<sup>4</sup> puedan acceder a ella (A.F., p. 13), y otras medidas del A.F.

---

<sup>4</sup> Según el A.F. serán beneficiarios y beneficiarias trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente; población rural victimizada; asociaciones de víctimas; mujeres rurales; mujeres cabeza de familia; población desplazada; asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente; personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el

Por esta razón, la ST analizó las principales demandas de acceso y formalización de tierras del campesinado, mujeres rurales y grupos étnicos incluidas en los PATR y también la información oficial sobre los resultados de la implementación para responder a la siguiente pregunta: **¿la implementación del A.F. ha promovido el acceso y la formalización de tierras en las subregiones PDET?** En todo caso, las iniciativas muestran un panorama y tendencias de las necesidades en materia de Acceso y Formalización de Tierras, pero no necesariamente representan en su complejidad la situación y demandas reales en cada uno de los municipios PDET, que deberán determinarse a través de otros instrumentos de política pública<sup>5</sup>.

Con este fin, se presenta un análisis centrado en las 3.304 iniciativas del Pilar 1, *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*, que representan el 10,07% del total de iniciativas. De este total, de acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio –ART– el 28% (928 iniciativas) tienen activa la ruta de implementación (2022, p. 27). Esta lectura permite acercarse al panorama de las demandas sobre Acceso y Formalización de tierras en las subregiones PDET.

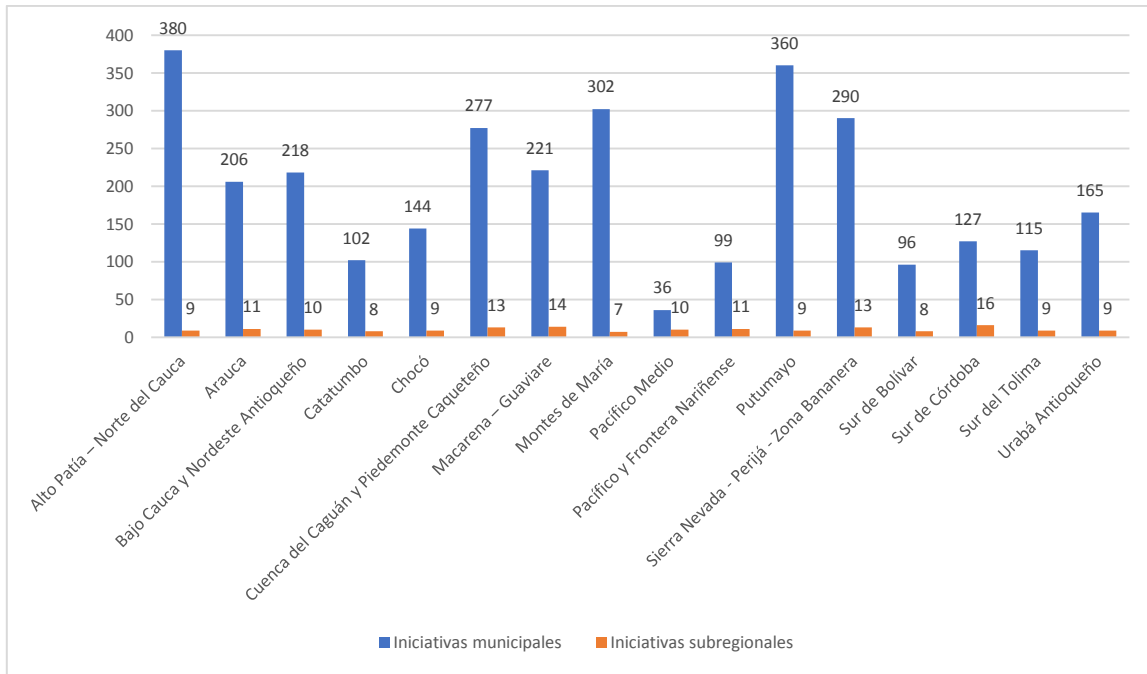
---

medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria (1.1.3); pequeños y medianos ocupantes y poseedores rurales (1.1.5) y pueblos étnicos (6.2.3).

<sup>5</sup> Por ejemplo, a través de la implementación del Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– y de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–.

**Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz -  
Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP– Esta versión: 27  
de abril de 2022**

**Gráfico 1. Número de iniciativas municipales y subregionales Pilar Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo por subregión**

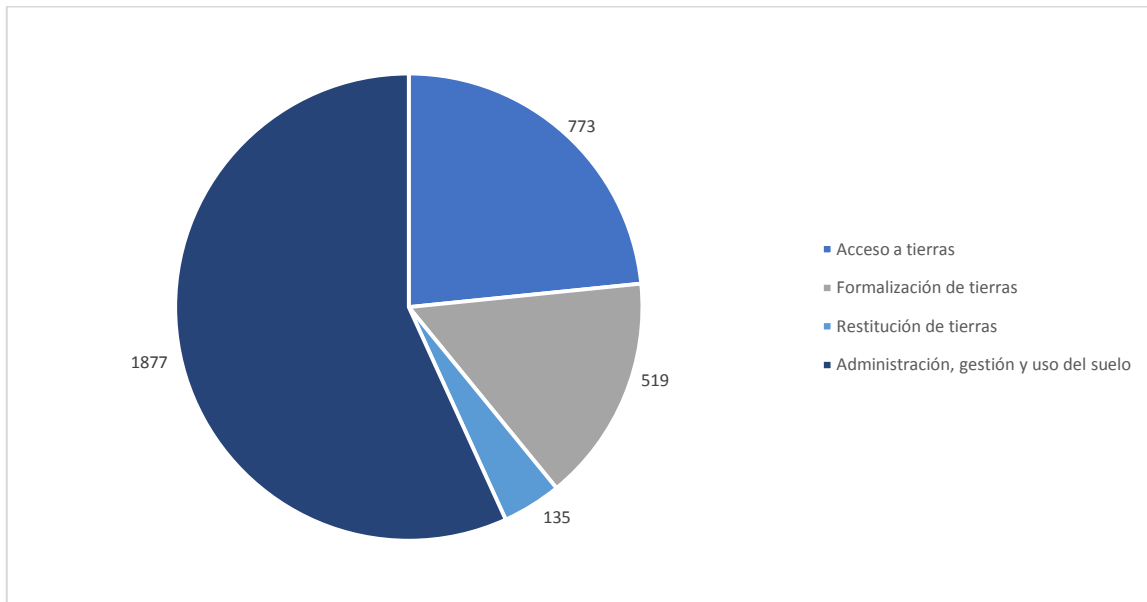


**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

La gráfica anterior hace la distinción por subregión del número de iniciativas consagradas en el pilar 1 que tienen carácter municipal y subregional. El análisis de dichas iniciativas puede desagregarse analíticamente en cuatro estrategias de política pública: Acceso a tierras (que representa el 23%), Formalización de tierras (16%), Restitución de Tierras (4%) y Administración, gestión y uso del suelo (57%):



**Gráfico 2. Número de iniciativas por estrategia**



**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

Frente a estas estrategias, la ST hizo un análisis detallado de las iniciativas relacionadas con Acceso a Tierras y Formalización de Tierras. En este ejercicio, se analizaron las demandas que finalmente quedaron incluidas en los PATR del nivel municipal y subregional y, particularmente, se hizo énfasis en los sujetos beneficiarios de dichas iniciativas de acuerdo con la redacción de cada una de ellas. Esta información muestra un mapa general de cuáles son las poblaciones que deben estar en el centro de la implementación del A.F. en esta materia. En ese sentido, este informe presenta la información sistematizada alrededor de las demandas y sujetos específicos en subregiones PDET, para posteriormente revisar los resultados -a 31 de diciembre de 2021- en materia de acceso y formalización a través de algunos de los programas o mecanismos de política pública del sector agrario y de tierras para las subregiones PDET y, finalmente, presentar oportunidades de mejoramiento.

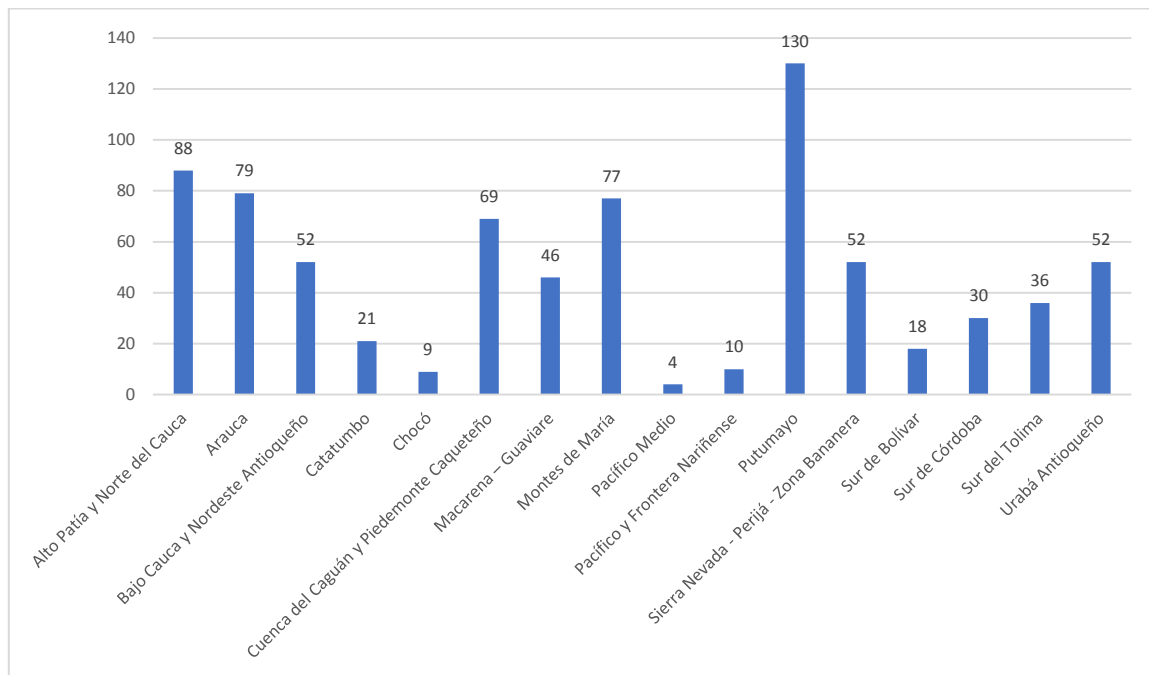
## 2. Análisis por tema

### 2.1. Iniciativas de Acceso a tierras

En la estrategia de Acceso a Tierras existen 773 iniciativas distribuidas en cada una de las 16 subregiones PDET<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> Es importante aclarar que los 170 municipios del PDET se distribuyen de manera diferenciada en cada subregión por cada una de las estrategias, por tal motivo hay una diferencia marcada entre

**Gráfico 3. Iniciativas sobre Acceso a Tierra por subregión**



**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

Las tres subregiones con mayor número de iniciativas en Acceso a Tierras son Putumayo (9 municipios) con el 17% de las iniciativas, Alto Patía – Norte del Cauca (24 municipios) con el 11% de las iniciativas y la subregión de Arauca (4 municipios) con el 10% de las iniciativas. En contraste, las subregiones con menor número de iniciativas fueron Pacifico Medio (2 municipios) con el 0,5%, Chocó (6 municipios) con el 1,1% y Pacifico y Frontera Nariñense (6 municipios) con el 1,2%<sup>7</sup>.

Sobre estas iniciativas la ST identificó las demandas recurrentes y los sujetos beneficiarios de estas. Así, se pudieron identificar 1.145 iniciativas teniendo en cuenta los sujetos mencionados en las mismas<sup>8</sup>. De este análisis se destaca que

---

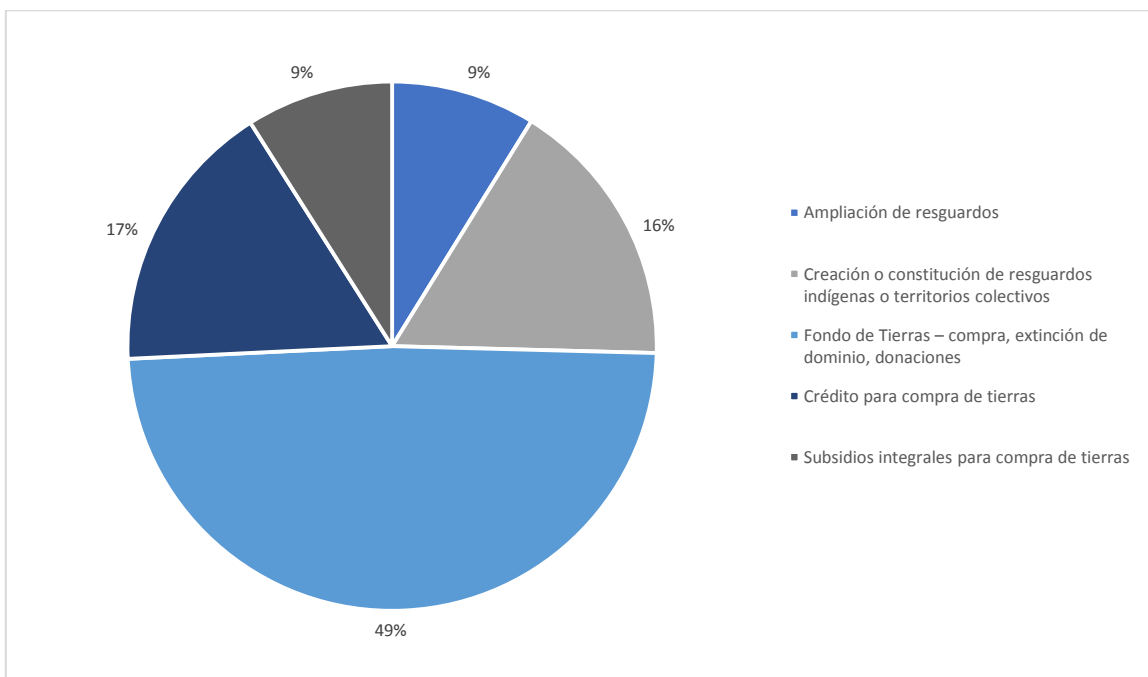
subregiones frente al volumen de las iniciativas que deberá ser tomado en cuenta a la hora de hacer el análisis, pues si bien el número de iniciativas no necesariamente está sujeto a la cantidad de municipios por subregión PDET, si hay una tendencia a tener mayor iniciativas en las subregiones que tienen mayor número de municipios.

<sup>7</sup> Se aclara que el número de municipios por subregión en la categoría de acceso a tierra responde aquellos que participaron con iniciativas en esta estrategia de política pública.

<sup>8</sup> El total de 773 iniciativas se desagregó por tipo de sujeto beneficiario. En aquellos casos en que determinada iniciativa incluía distintos sujetos se contabilizó por cada uno de estos como iniciativas

en las subregiones existió participación de múltiples grupos poblacionales al momento de la implementación de la política pública y por lo tanto serán beneficiarios del Acceso a Tierras. A su vez, se pudo detectar una sistematicidad en las demandas sobre Acceso a Tierra que en términos generales se subdividen en cinco categorías: (i) Ampliación de resguardos indígenas (101 iniciativas); (ii) Creación o constitución de resguardos indígenas o territorios colectivos (190); (iii) Adjudicaciones vía Fondo de Tierras –FT–, compra, extinción de dominio, donaciones (559); (iv) Crédito para compra de tierras (192); (v) Subsidios integrales para compra de tierras (103)<sup>9</sup>. Dentro de estas, se destacan aquellas expectativas concentradas en el Fondo de Tierras con el 49%, que muestra la importancia otorgada a este instrumento de la RRI por los pobladores de las subregiones PDET en el proceso de planificación.

**Gráfico 4. Iniciativas por demandas en la estrategia Acceso a tierras**



**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

Frente a los sujetos que serán los beneficiarios de las iniciativas de Acceso a Tierra, se pudo determinar que la mayor cantidad de las demandas se concentran en grupos étnicos, campesinado y mujeres rurales. No obstante, se resaltan por lo

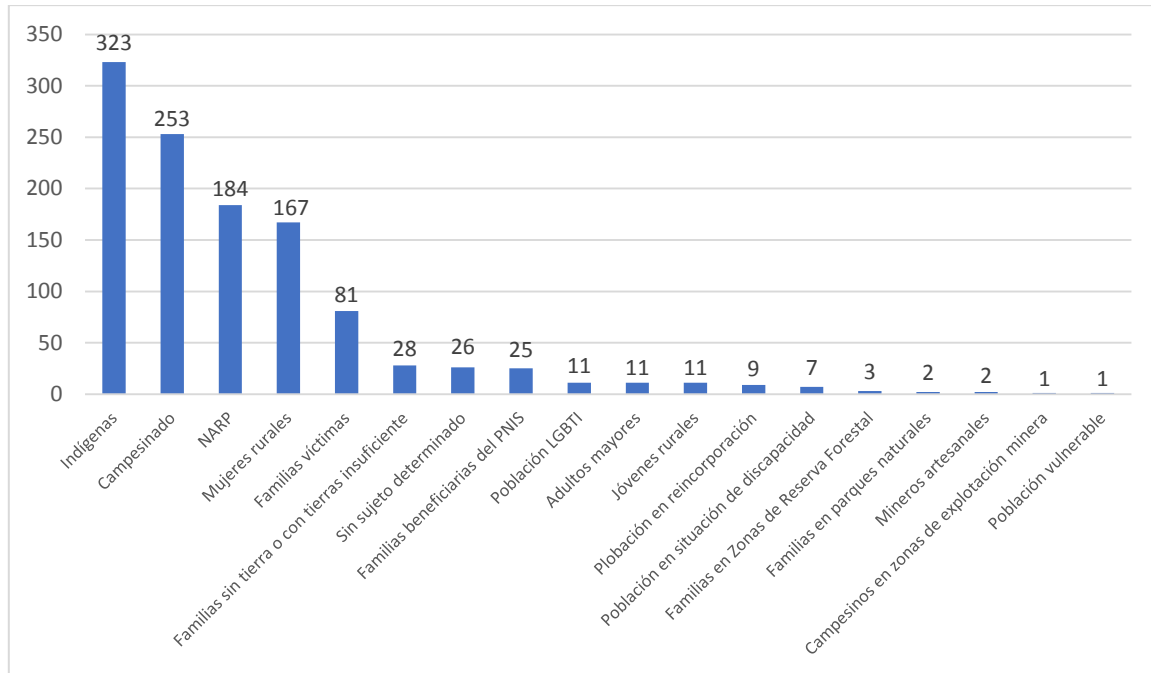
---

distintas. En este caso, al desagregarse resultan 1.145 iniciativas que son la base del análisis realizado.

<sup>9</sup> La información distribuida por subregiones se encuentra en el Anexo 1.

menos 18 tipos de población diferenciada<sup>10</sup>, de acuerdo con la redacción de cada una de las iniciativas, de la siguiente forma:

**Gráfico 5. Número de iniciativas de Acceso a tierras por tipo de sujeto beneficiario**



**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

El 28% de las iniciativas para Acceso a Tierras se concentran en las comunidades indígenas. Putumayo (87 iniciativas), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (41) y Alto Patía – Norte del Cauca (34) son las que agrupan la mayor cantidad de iniciativas que incluyen como sujetos a los pueblos indígenas. En contraste, la subregión del Sur de Bolívar no tiene iniciativas y Catatumbo (5) y Chocó (5) fueron las que menos presentaron.

Por su parte, la población campesina tiene un porcentaje del 22% de las iniciativas, las cuales se agrupan en su mayoría en las subregiones de Alto Patía – Norte del Cauca (52 iniciativas), Montes de María (39) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (31). Y las subregiones con menor número de iniciativas son Chocó (1) y Pacífico y Frontera Nariñense (1), junto con Pacífico Medio que no tiene iniciativas para este sujeto.

Las Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras –NARP– cuentan con un 16% de las iniciativas, agrupadas en su mayoría en la subregión de Alto Patía –

<sup>10</sup> La información distribuida por subregiones se encuentra en el Anexo 2.

Norte del Cauca (42 iniciativas), Putumayo (25) y Montes de María (20). Catatumbo no tiene iniciativas, Sur de Bolívar (2) y Pacífico Medio (3) son las subregiones con menor número de estas.

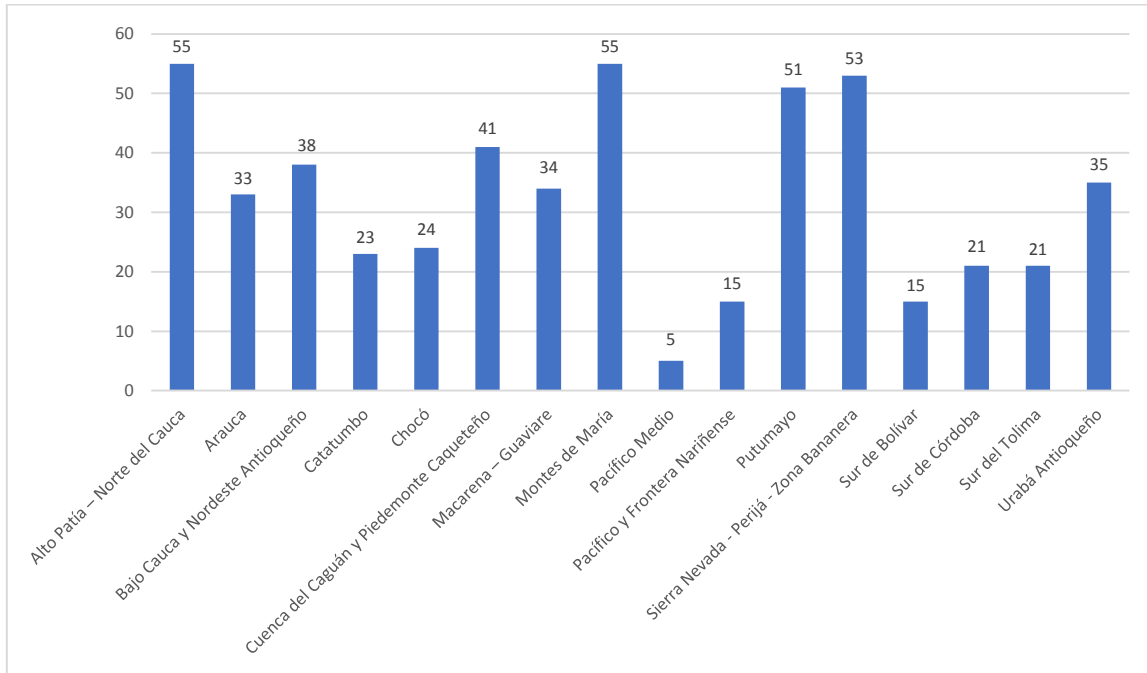
Frente a iniciativas enfocadas en mujeres rurales, se resalta que el 14,5% de las iniciativas tuvieron este énfasis dentro de las cuales en ocasiones se mencionaba también a mujeres indígenas y de comunidades NARP. En este aspecto, Alto Patía – Norte del Cauca (29 iniciativas), Montes de María (25) y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (22) fueron las que más presentaron iniciativas con esta etiqueta. Por el contrario, en tres subregiones (Chocó, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense) no se incluyeron iniciativas de este tipo.

En la estrategia de Acceso a Tierras se pudieron identificar en algunas subregiones otros grupos de población que, aunque no representan un número significativo de iniciativas, sí fueron visibles en el proceso de planificación PDET e inscribieron sus demandas en los PATR. De este modo, la población LGTBI cuenta con 11 iniciativas (0,9%), concentradas fundamentalmente en la subregión de Arauca (6); las familias beneficiarias del PNIS tienen 25 iniciativas (2.1%), concentradas en la subregión de Macarena y Guaviare (8); adultos mayores suman 11 iniciativas (0,9%); jóvenes rurales 11 iniciativas (0,9%), en su mayoría en Montes de María (8); la población en reincorporación aparece también con 9 iniciativas (0,7%), de las cuales la mayoría son de la subregión Macarena – Guaviare (6) y población en situación de discapacidad con 7 iniciativas.

## **2.2. Iniciativas de Formalización de tierras**

En la estrategia de Formalización de Tierras se pudieron identificar en total 519 iniciativas distribuidas en cada una de las 16 subregiones PDET.

**Gráfico 6. Iniciativas sobre Formalización de tierras por subregión**



**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

Existe un promedio equilibrado en cuanto a las demandas por subregión si se tiene en cuenta el número de municipios de cada una. Así, las subregiones de Alto Patía – Norte del Cauca (24 municipios) con el 10,5%, Montes de María (15 municipios) con el 10,5% y Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera (15 municipios) con el 10,2% son las que presentan un mayor número de iniciativas. Mientras que, la subregión de Pacífico Medio (3 municipios) tiene el 0,9%, el Pacífico y Frontera Nariñense (9 municipios) el 2,8% y el Sur de Bolívar (6 municipios) el 2,8%<sup>11</sup>.

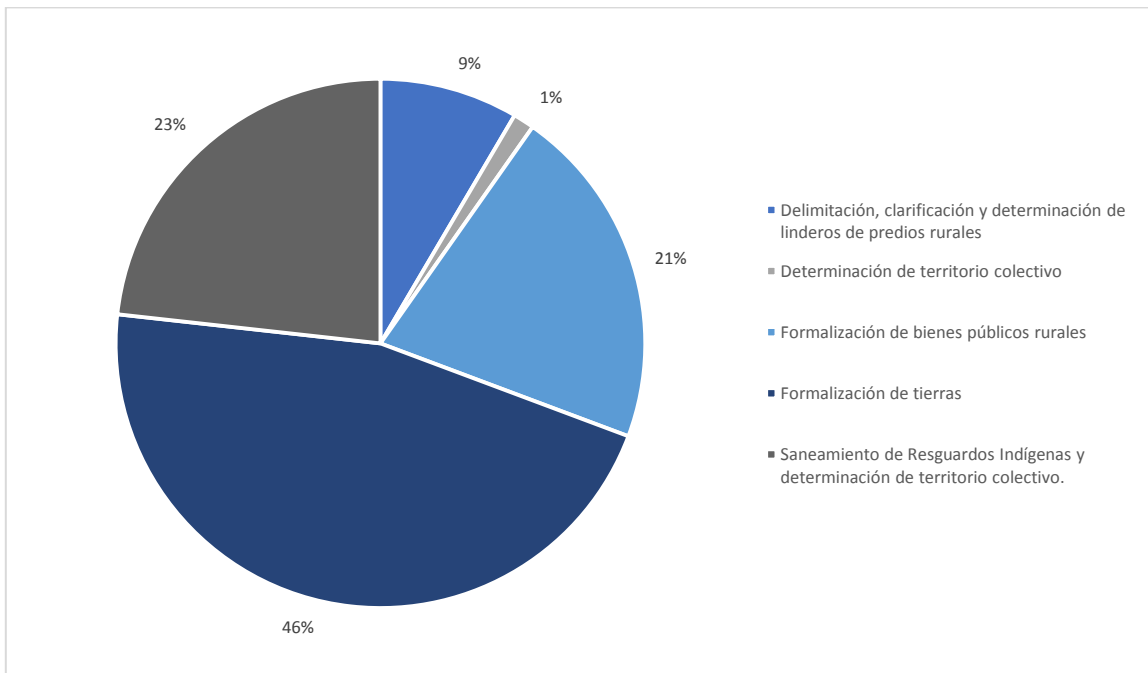
Para el análisis de estas iniciativas, la ST identificó las principales demandas y especialmente los sujetos beneficiarios de su implementación, por lo cual se pudieron identificar 697 iniciativas teniendo como punto de partida para su clasificación los sujetos mencionados en las mismas<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> En este informe el número de municipios por subregión en la categoría de Formalización de tierras responde a aquellos que participaron con iniciativas en esta estrategia de política pública.

<sup>12</sup> El total de 519 iniciativas se desagregó por tipo de sujeto beneficiario. En aquellos casos en que determinada iniciativa incluía distintos sujetos se contabilizó por cada uno de estos como iniciativas distintas. En este caso, al desagregarse resultan 697 iniciativas que son la base del análisis realizado.

Al abordar esta estrategia, la ST se acogió a las categorías analíticas planteadas por la ART para la clasificación de las iniciativas las cuales son: (i) Delimitación, clarificación y determinación de linderos de predios rurales (59 iniciativas); (ii) Determinación de territorio colectivo (9); (iii) Formalización de bienes públicos rurales (146); (iv) Formalización de tierras<sup>13</sup> (321) y (v) Saneamiento de Resguardos Indígenas y determinación de territorio colectivo (162)<sup>14</sup>.

**Gráfico 7. Iniciativas por demandas en la estrategia Formalización de tierras**



**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

En la estrategia de formalización de tierras las acciones de gestión son la vía esencial para cumplir con la materialización de las iniciativas<sup>15</sup>. Por lo tanto, los entes territoriales juegan un rol fundamental en las gestiones para la formalización de los terrenos rurales y los bienes de uso público en articulación con las instituciones competentes, pues en esta estrategia se observó que muchas de las

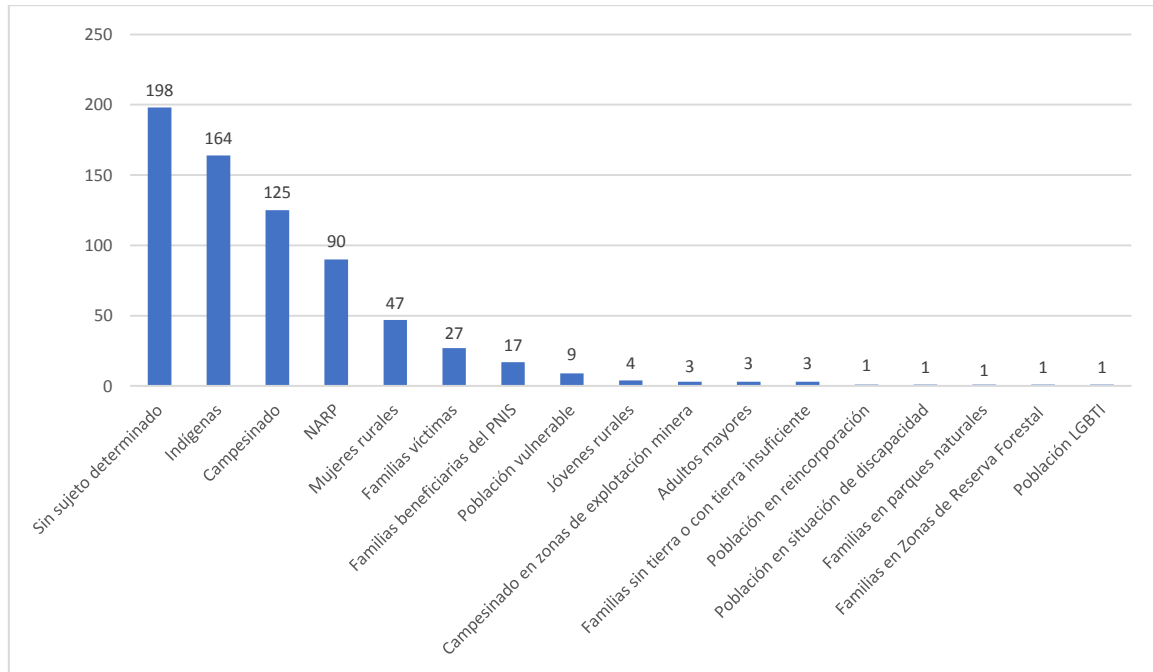
<sup>13</sup> Esta categoría excluye a los grupos étnicos en tanto para indígenas y NARP existen unas rutas especiales contempladas en la legislación.

<sup>14</sup> La información por subregión se encuentra en el Anexo 3.

<sup>15</sup> En la materialización de las iniciativas PDET hay dos rutas principales para concretar las demandas hechas por los diferentes grupos de población: ejecución de proyectos y gestiones para la implementación de acciones de política pública. Al respecto, en el pilar 1, Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo la mayoría de las acciones a realizar está relacionada con gestiones ante las entidades competentes.

iniciativas no tienen sujetos beneficiarios determinados ya que la formalización se predica de todo el municipio o subregión. No obstante, se identificaron por lo menos 16 grupos de población diferentes que serían los beneficiados de las iniciativas<sup>16</sup>.

**Gráfico 8. Número de iniciativas de Formalización de tierras por tipo de sujeto beneficiario**



**Fuente:** Elaboración propia con base en ART, 2020.

El 28,4% de las iniciativas están concentradas en gestiones que se deben realizar para llevar a cabo la formalización en general de predios rurales de distinta naturaleza, en este caso son los municipios -articulados con las entidades competentes- los que tienen un rol protagonista en la materialización de dichas iniciativas.

El 23,5% de las iniciativas tienen como sujeto beneficiario a pueblos indígenas. Dentro de ellas se destacan Putumayo (31 iniciativas), Alto Patía – Norte del Cauca (19) y Chocó (17). Sin embargo, en la subregión del Sur de Bolívar (0), Sur del Tolima (2) y Urabá Antioqueño (2) no se evidencia un énfasis en acciones de este tipo para las comunidades indígenas.

<sup>16</sup> La información por subregión se encuentra en el Anexo 4.



Por otra parte, el 18% de las iniciativas tiene como beneficiarios directos a las comunidades campesinas, dentro de las cuales hay varias iniciativas relacionadas con Zonas de Reserva Campesina –ZRC–. Se destacan las subregiones de Montes de María (19 iniciativas), Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera (18) y Alto Patía – Norte del Cauca (17). En contraste, las subregiones de Pacífico y Frontera Nariñense no cuentan con iniciativas de beneficiarios directos campesinos y Pacífico Medio (1) y Chocó (1) son las que menos tienen.

Para las comunidades NARP el 13% de las iniciativas apuntan a temas de formalización de territorios. Las subregiones con mayor número de iniciativas son el Chocó (21 iniciativas) y Pacífico y Frontera Nariñense (14). Para las subregiones de Catatumbo, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba no existen iniciativas específicas en este campo.

Las mujeres rurales como sujeto específico sólo tienen el 6,7% de las iniciativas de Formalización de Tierras. Finalmente, se pudo observar que en esta estrategia también se incluyó a otros grupos de población que, aunque de forma mínima, alcanzaron a incluir sus demandas en este campo. Dentro de las categorías que se destacan se observa la participación de la población LGTBI en este caso en la subregión de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, jóvenes rurales, adultos mayores y población en situación de discapacidad, entre otros.

### **2.3. Avances en el acceso y formalización de tierras en subregiones PDET**

#### **2.3.1. Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en subregiones PDET**

La Resolución 129 de 2017 (Art. 2) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– definió a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR– como el instrumento operativo que articula la acción institucional de los distintos niveles territoriales del Estado para organizar la distribución equitativa y el acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad y la consolidación del mercado de tierras rurales. Estos Planes representan el paso de la atención por oferta y no por demanda de parte de la institucionalidad agraria en materia de tierras en zonas focalizadas. De la misma forma, la Resolución 740 de 2017 (Art. 2) de la Agencia Nacional de Tierras –ANT– estableció que los POSPR son la herramienta que ordena la actuación institucional por oferta, en zonas localizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa de la tierra, el acceso a la misma y la seguridad de la propiedad en áreas rurales. Como lo ha señalado la Procuraduría General de la

Nación –PGN–, si bien los POSPR no son en estricto sentido parte del A.F., hacen parte de las estrategias para incrementar la eficiencia de las medidas de acceso, formalización y uso de la tierra (PGN, 2021, p. 40).

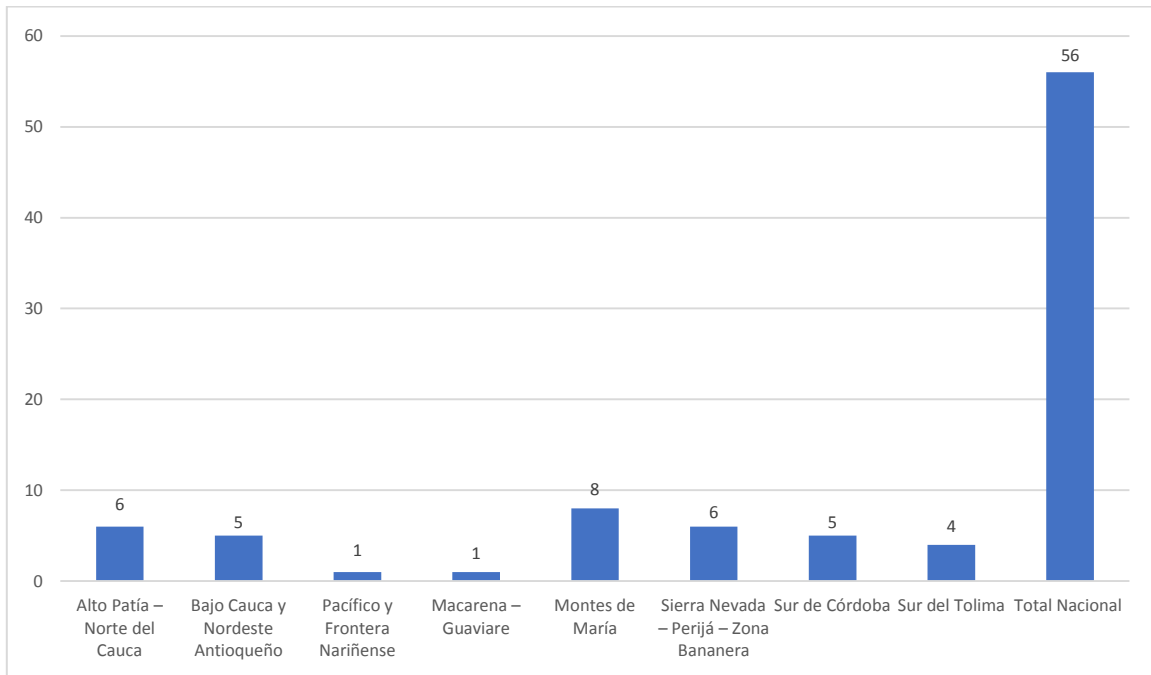
De acuerdo con la información entregada a la ST, hasta el 31 de diciembre del 2021 se habían formulado POSPR en 56 municipios, de los cuales 36 están ubicados en ocho subregiones PDET (CPEC, 2022). Si bien esta política se ejecuta de forma gradual y progresiva y está sujeta a la disponibilidad presupuestal a partir de los criterios de priorización y focalización establecidos en el Anexo de la Resolución 130 de 2017 del MADR<sup>17</sup>, todavía no alcanza el ritmo necesario por la falta de presupuesto, junto con los retrasos que implica atender los rezagos de procesos agrarios anteriores de la actuación por demanda y también por la incapacidad para garantizar las condiciones de seguridad en algunos de los municipios focalizados (PGN, 2021, p. 73). En conclusión, la cifra de municipios alcanzada hasta ahora en el desarrollo de este instrumento es baja.

De los 56 municipios en los que se ha formulado el POSPR, seis habían finalizado su etapa operativa de implementación: Ovejas, Sucre; Córdoba y El Guamo, Bolívar; Fonseca y San Juan del Cesar, La Guajira; y Rioblanco, Tolima (CPEC, 2022). Todos municipios PDET.

---

<sup>17</sup> Los criterios están basados en: información predial, restricciones y condicionantes legales y ambientales y en zonas de interés estatal como municipios priorizados para el Catastro Multipropósito, postconflicto, desminados y porcentaje de mujeres rurales cabeza de familia frente a la población total del municipio, entre otros. Este ejercicio permitió determinar áreas dentro de los municipios no priorizables y otras con niveles de priorización baja, media y alta. De acuerdo con la Resolución 382 de 2021 del MADR (p. 35), el modelo de priorización y focalización prestó especial atención, entre otros, a los municipios PDET.

**Gráfico 9. Número de municipios con POSPR finalizado por subregión PDET**



Fuente: CPEC, 2022.

### **i. Registro de Sujetos de Ordenamiento**

El Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 11) creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO– como un instrumento de planeación y de ejecución progresiva de la política pública de Acceso y Formalización de tierras. A su vez, es la herramienta para identificar a las personas beneficiarias del Fondo de Tierras de distribución gratuita. En este sentido, es una herramienta de información relevante para identificar potenciales beneficiarios de la implementación de la RRI. Tal como lo expresa el Decreto Ley, el RESO es una herramienta técnica necesaria para identificar e inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en A.F. Además, es un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de Acceso y Formalización previstas en el mismo.

De acuerdo con la información oficial, a 31 de diciembre de 2021 estaban inscritas 27.913 personas<sup>18</sup>, una cifra baja si tomamos en cuenta el tiempo transcurrido desde su creación y su importancia para la implementación de las medidas de Acceso y Formalización. Del total, un 9,08% son aspirantes a Formalización de la propiedad y el 90,2% a Acceso a tierras.

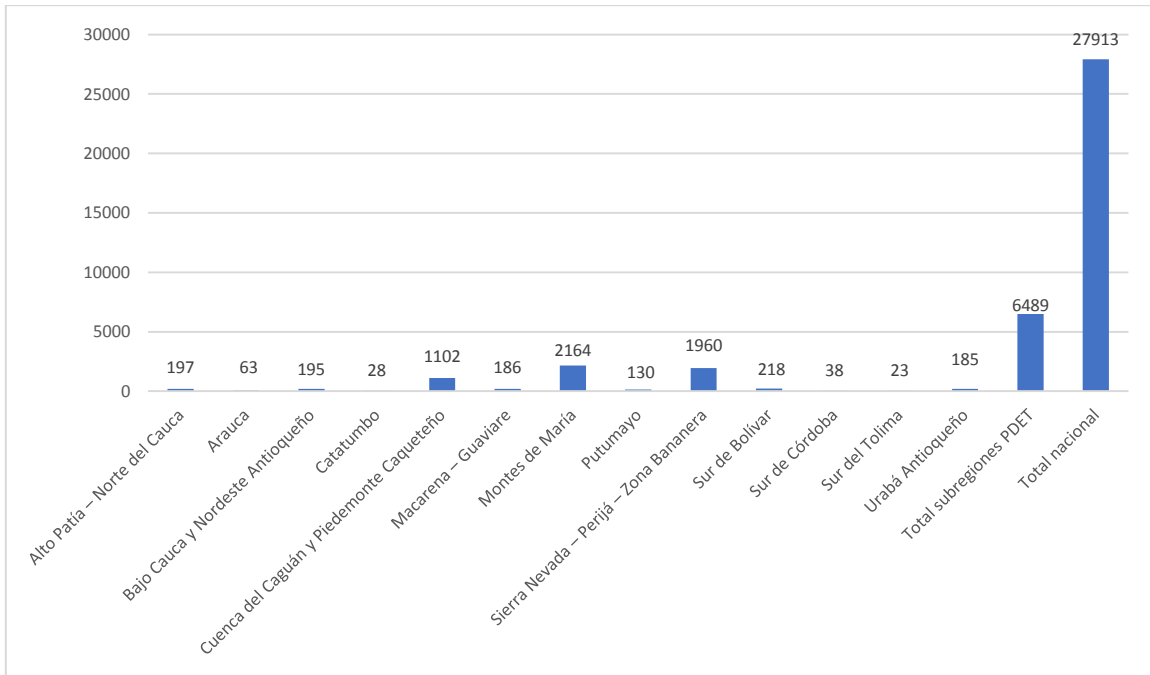
De estas únicamente un 23,24% (6.489) estaba ubicado en municipios PDET de 13 subregiones (CPEC, 2022), que es todavía una cifra baja teniendo en cuenta su función en la identificación e inscripción de potenciales beneficiarios de las medidas de la RRI, por lo que significa un obstáculo para avanzar en el Acceso y Formalización de tierras, si se tiene en cuenta que, tal como lo afirma la Resolución 382 de 2021 (p. 12) que adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, este registro organiza la información de individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra pueden ser resueltas, tramitadas y gestionadas por la Agencia Nacional de Tierras –ANT– y se configura como el instrumento de planeación y de ejecución gradual de esta política pública.

Del total de inscritos en zonas PDET el 29,88% lo aporta Ovejas (Sucre), de la subregión Montes de María, mientras que los demás municipios en los que se reporta la finalización de la etapa operativa de campo de implementación de los POSPR solo se tenían 69 personas inscritas en el Registro, lo que podría implicar que no se están implementando ambos instrumentos en correspondencia. En las subregiones de Chocó, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense no hay potenciales beneficiarios inscritos.

---

<sup>18</sup> A la fecha de cierre del informe todavía se estaba en fase de prelistamiento del Módulo Étnico del RESO, por lo que no se cuenta con información respecto de comunidades étnicas inscritas (CPEC, 2022). En el tercer informe de la PGN sobre la implementación del A.F., se reportan a marzo de 2021, 32.831 sujetos inscritos, para este informe se tomó la cifra reportada a la ST en febrero de 2022 de 27.913 personas (CPEC, 2022).

**Gráfico 10. Número de personas inscritas al RESO por subregión PDET**



Fuente: CPEC, 2022.

## ii. Fondo de Tierras de Distribución Gratuita

El A.F. (1.1.1) estableció la existencia permanente del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que dispondrá en sus primeros 12 años de tres millones de hectáreas para su adjudicación. Esta es una de las medidas más importantes del A.F. El Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 18) dispuso que tendría dos subcuentas: (i) acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales y (ii) dotación de tierras a comunidades étnicas. Esta última no se ha puesto en total funcionamiento (IEANPE, 2021, p. 69).

De acuerdo con la información oficial han ingresado al Fondo de Tierras, a 31 de diciembre de 2021, 1.683.973,965 hectáreas. De las cuales un 83,58% (1.407.481,65 ha) corresponde a terrenos baldíos y un 16,58% (276.492,32 ha) a bienes fiscales patrimoniales, sin que se reporte el ingreso de predios que tengan otras fuentes establecidas en el A.F. (1.1.1). Como se ha señalado en distintos informes se reporta el ingreso de predios al Fondo de Tierras que presentan restricciones, ocupaciones previas e irregulares, que son objeto de procesos de formalización o regularización de ocupaciones previas, y que hacen parte de procesos de formalización a Entidades de Derecho Público (PGN, 2021, p. 17), por lo que no necesariamente están disponibles para adjudicación y es bajo el

porcentaje de predios ingresados que está caracterizado para determinar si pueden o no ser objeto de adjudicación (STCVI, 2021a, p. 40).

A la misma fecha se habían adjudicado 264.943,29 hectáreas, de las cuales el 65,69% fueron en municipios PDET de la siguiente forma:

**Tabla 1. Hectáreas adjudicadas a través del Fondo de Tierras**

Tipo de municipio	Tipo de población	Sexo		Familias beneficiadas	Títulos adjudicados	Hectáreas adjudicadas
		H	M			
Municipio PDET	Indígenas	6.710	6.388	3.570	27	172.058
	Campesinado	508	691	1.131	1.086	1.284
	NARP	799	859	563	6	618
	Entidades de derecho público	0	0	0	16	6
Otros municipios	Indígenas	12.601	12.410	7.104	48	86.762
	Campesinado	313	219	502	168	2.561
	NARP	1.343	1.290	853	9	1654
	Entidades de derecho público	0	0	0	20	0,29
<b>Total</b>		<b>22.274</b>	<b>21.857</b>	<b>13.723</b>	<b>1.380</b>	<b>264.943,29</b>

Fuente: CPEC, 2022.

De acuerdo con esta información, en todo el país el 97,88% de las hectáreas entregadas a través de este mecanismo se hizo a pueblos indígenas a través de 75 títulos<sup>19</sup>, mientras que para comunidades NARP únicamente se entregó un 0,85% con 15 títulos y para el campesinado un 1,45% con 1.254 títulos. Lo que muestra un gran desbalance entre estos sujetos. En materia del sexo reportado de los beneficiarios la cifra es cercana a la igualdad entre hombres (52,62%) y mujeres (47,38%).

<sup>19</sup> En el Tercer Informe de Implementación del Enfoque Étnico del Acuerdo de Paz, la ST advirtió que, de acuerdo con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas –CNTI–, los resultados para pueblos indígenas incluyen territorios habitados previamente por las comunidades, lo que significaría que se trata de Formalización y no de Acceso a tierras (STCVI, 2021b, p. 26).

Cuando se analiza por cada una de las subregiones el desbalance es notorio pues se encuentra que el 90,86% de hectáreas entregadas corresponde a dos subregiones: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Putumayo, mientras que para la mayoría es mínimo este número. Para Arauca, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense no hay adjudicaciones desde el Fondo<sup>20</sup>. En el análisis de iniciativas se pudo constatar que el mayor número de demandas en este campo lo tienen las subregiones Montes de María (102 iniciativas), Alto Patía y Norte del Cauca (92), Arauca (56) y Putumayo (56).

Cuando se analiza por sujeto, se encuentra que para pueblos indígenas se han hecho adjudicaciones en diez subregiones PDET. Para comunidades NARP únicamente se ha hecho en dos subregiones. Por su parte, para el campesinado sólo se ha entregado tierras en ocho subregiones.

---

<sup>20</sup> Este hecho no se corresponde necesariamente con los predios ingresados al Fondo T. Por ejemplo, Arauca que no tiene adjudicaciones a marzo de 2021 contaba con 40 predios que sumaban 95.810 hectáreas; Sur de Bolívar con 25 predios y 234.494 hectáreas; Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera con 360 predios; y 37.316 hectáreas y Montes de María con 1.557 predios y 35.917 hectáreas (Ver PGN, 2021, pp. 18-19).

**Tabla 2. Hectáreas entregadas por el Fondo de Tierras por sujeto y subregión PDET**

Subregión	Indígenas	NARP	Campesinado	Total
Alto Patía – Norte del Cauca	2.883	493	199	<b>3.575</b>
Arauca	0	0	0	<b>0</b>
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	7.706	0	4	<b>7.710</b>
Catatumbo	0	0	0,03	<b>0,03</b>
Chocó	461	0	0	<b>461</b>
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	126.676	0	0	<b>126.676</b>
Macarena – Guaviare	2.218	0	0	<b>2.218</b>
Montes de María	0	0	343	<b>343</b>
Pacífico Medio	0	0	0	<b>0</b>
Pacífico y Frontera Nariñense	0	0	0	<b>0</b>
Putumayo	31.343	125	7	<b>31.475</b>
Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera	0	0	673	<b>673</b>
Sur de Bolívar	142	0	0	<b>142</b>
Sur de Córdoba	495	0	55	<b>550</b>
Sur del Tolima	90	0	0	<b>90</b>
Urabá Antioqueño	144	0	2,6	<b>146,6</b>
<b>Total</b>	<b>172.158</b>	<b>618</b>	<b>1.283,63</b>	<b>174.059,63</b>

**Fuente:** CPEC, 2022.

Los resultados en materia del Fondo Tierras son dispares para los sujetos beneficiarios del mismo: para pueblos indígenas se ha adjudicado el 99%, mientras para comunidades NARP el 0,3% y para población campesina el 0,7%. El análisis de las iniciativas realizado muestra que, desde el punto de vista de las demandas inscritas en los PATR sobre Acceso a tierras, el 49% de las iniciativas expresaron expectativas positivas en el Fondo de Tierras –28% por pueblos indígenas, 22% campesinado, 16% población NARP y 14,5% por mujeres rurales.



Si bien se destaca el avance para los pueblos indígenas, para comunidades NARP y campesinado los resultados son bastante menores.

### iii. Formalización de tierras

La estrategia de Formalización de tierras es una de las principales medidas del A.F. (1.1.5). La meta establecida es de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, con prioridad en las subregiones PDET y en ZRC. En diciembre de 2021, recién se adoptó el Plan Masivo de Formalización de la Propiedad Rural. De acuerdo con el reporte oficial desde 2016 hasta el 31 de diciembre de 2021 se habían regularizado 2.306.145 hectáreas<sup>21</sup>. De estas el 46,11% estaban ubicadas en municipios PDET. Frente al sexo de las personas beneficiarias se encontró que el 47,37% son mujeres y el 52,63% hombres (CPEC, 2022).

---

<sup>21</sup> La PGN (2021, p. 33) ha advertido que, a marzo de 2021, el 99% de las hectáreas reportadas como formalizadas no corresponden a gestiones en el marco del A.F., si no que se trata de resultados previos que no se reportaron en los sistemas de información.

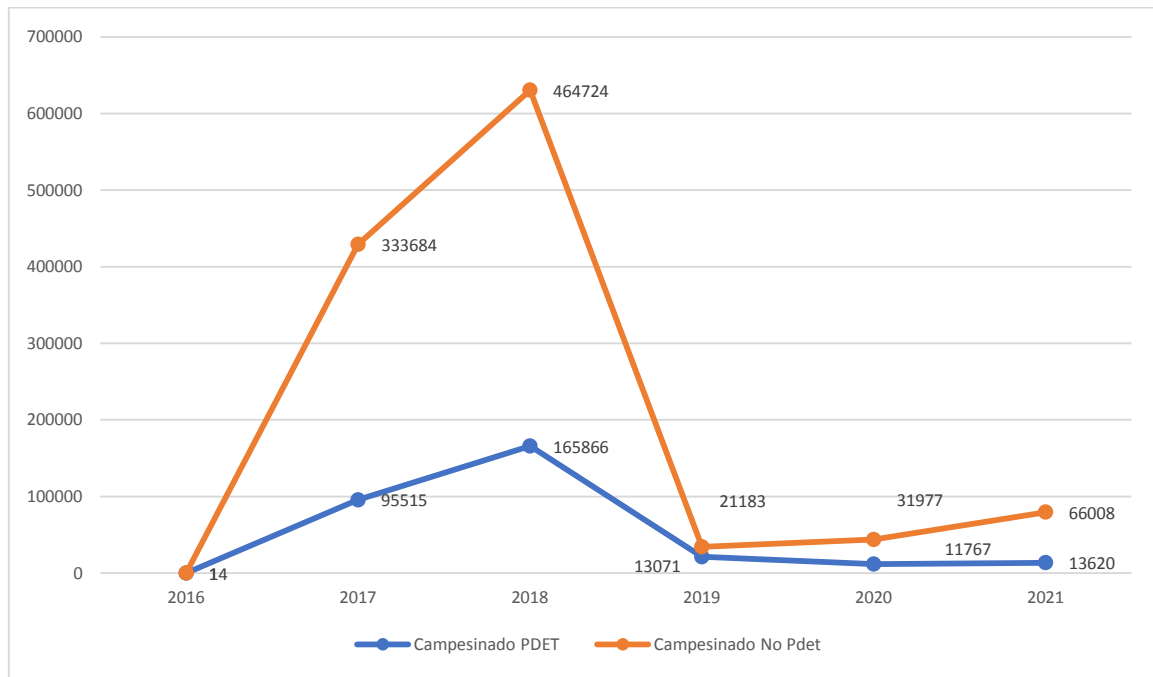
**Tabla 3. Formalización de tierras 2016-2021**

Año	Tipo de sujeto	Tipo de municipio	Títulos regularizados	Familias beneficiadas	Sexo		Hectáreas regularizadas	
					Hombre	Mujer		
2016	Campesino	Municipios PDET	29	0	0	0	14	
	Étnico		0	0	0	0	0	
2017	Campesino		4.040	3.933	2.534	1.399	95.515	
	Étnico		3	346	763	716	567.996	
2018	Campesino		8.941	8.870	5.565	3.305	165.866	
	Étnico		18	2.422	4.216	4.038	8.177	
2019	Campesino		4.728	4.642	2.230	2.412	21.183	
	Étnico		3	653	1.162	1.034	2.800	
2020	Campesino		1.898	1.741	1.065	972	11.767	
	Étnico		16	1.819	3.120	3.104	41.290	
2021	Campesino		2.911	2.729	1.752	2.000	13.620	
	Étnico		17	5.086	8.041	8.099	135.288	
2016	Campesino		Otros municipios	3	0	0	0	1
	Étnico			0	0	0	0	0
2017	Campesino	5.676		5.665	3.439	2.226	333.684	
	Étnico	3		474	849	854	103	
2018	Campesino	12.373		12.487	7.554	4.933	464.724	
	Étnico	27		2.751	5.045	4.974	244.904	
2019	Campesino	7.527		7.829	4.069	3.760	13.071	
	Étnico	6		630	1.331	1.345	27.010	
2020	Campesino	4.913		4.880	2.990	3.152	31.977	
	Étnico	14		3.295	5.516	5.590	32.090	
2021	Campesino	7.580		7.688	5.188	5.599	66.008	
	Étnico	22		2.038	3.718	3.625	28.056	
<b>Total</b>				<b>60.748</b>	<b>79.978</b>	<b>70.147</b>	<b>63.137</b>	<b>2.306.145</b>

Fuente: CPEC, 2022.

En total, para población campesina se habían formalizado 1.217.430 hectáreas, con una marcada diferencia entre municipios PDET (25,3%) y no PDET (74,7%). Es notorio también que el 2018 fue el año con mayor número de hectáreas regularizadas que se reportan para este grupo, cifra que ha venido decayendo en los años posteriores.

**Gráfico 11. Hectáreas formalizadas a población campesina en municipios PDET y No PDET, 2016-2021**

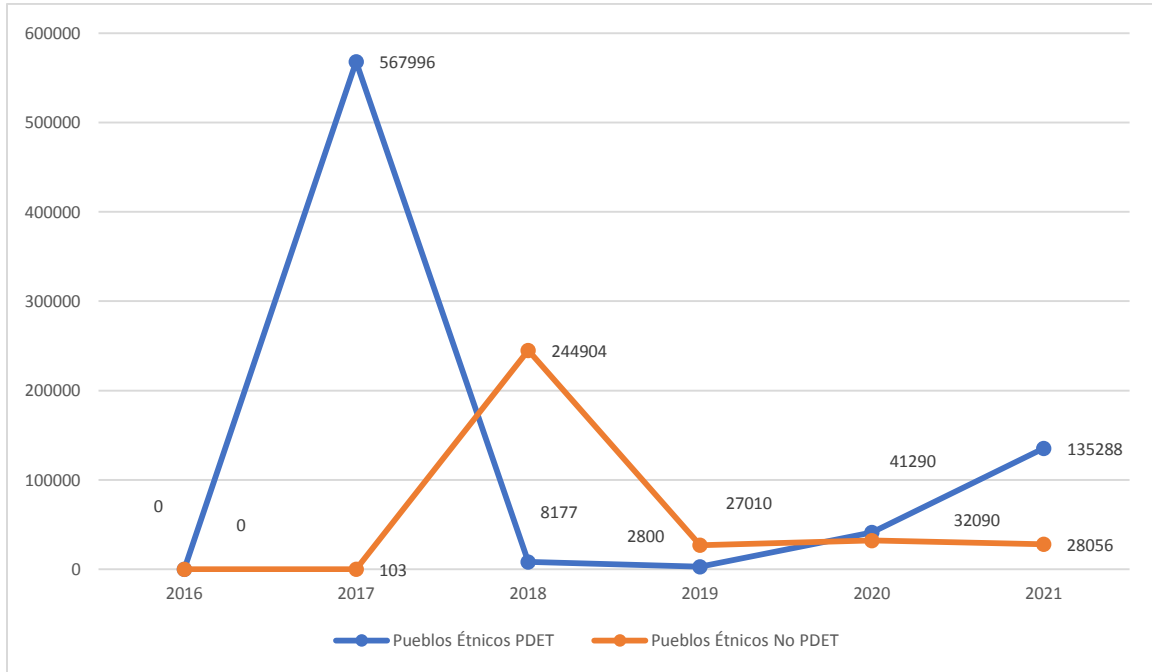


**Fuente:** CPEC, 2022.

Por el contrario, para los pueblos étnicos del total de hectáreas formalizadas (1.087.714 ha) el 69,6% estaba ubicado en municipios PDET. El 2017 es el año en el que se reportan una mayor cantidad de tierras regularizadas, pero este ha venido disminuyendo, con un leve repunte en 2021. En este caso, también se presentan diferencias entre pueblos indígenas y NARP<sup>22</sup>. De acuerdo con la IEANPE (2021, p. 56), buena parte de estos resultados responde a procesos de negociación previos al A.F.

<sup>22</sup> De acuerdo con los datos del Observatorio de Tierras Rurales de la ANT, desde 2016 hasta el 30 de noviembre de 2021 se habían regularizado 1.061.745,972 hectáreas para pueblos indígenas y 8.281,42626 para comunidades NARP.

**Gráfico 12. Hectáreas formalizadas a pueblos étnicos en municipios PDET y No PDET, 2016-2021**



**Fuente:** CPEC, 2022.

Los datos de formalización por subregiones PDET muestran que la mayoría de las hectáreas regularizadas son para pueblos étnicos, 71% correspondientes a 755.551 hectáreas, mientras que para el campesinado fue el 29% con 308.965 hectáreas. Entre subregiones se presentan grandes diferencias: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño representa el 92,04% y el 26,69% de cada uno de estos sujetos, respectivamente. Mientras que Catatumbo y Montes de María no presentan avances en cuanto a los pueblos étnicos y Pacífico Medio frente al campesinado.

**Tabla 4. Formalización de tierras en subregiones PDET, 2016-2021<sup>23</sup>**

Subregión PDET	Tipo de sujeto	Títulos regularizados	Familias beneficiadas	Sexo		Hectáreas formalizadas por sujeto	Total hectáreas formalizadas
				Hombre	Mujer		
Alto Patía – Norte del Cauca	Campesinado	2.262	2.245	1.337	1.215	3.898	9.578
	Étnicos	16	7.582	11.742	11.641	5.680	
Arauca	Campesinado	1.006	1.000	616	389	35.606	36.361
	Étnicos	1	12	20	19	755	
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Campesinado	564	467	250	234	6.137	14.165
	Étnicos	14	544	1.088	1.054	8.028	
Catatumbo	Campesinado	363	335	251	85	3.733	3.733
	Étnicos	0	0	0	0	0	
Chocó	Campesinado	410	410	164	274	1.047	1.539
	Étnicos	1	128	372	329	492	
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Campesinado	2.240	2.223	1.489	797	82.480	777.914
	Étnicos	7	516	1.119	1.059	695.434	
Macarena – Guaviare	Campesinado	1.236	1.186	815	481	43.236	45.354
	Étnicos	2	278	607	579	2.118	
Montes De María	Campesinado	2.822	2.710	1.475	1.690	3.555	3.555
	Étnicos	0	0	0	0	0	
Pacífico Medio	Campesinado	0	0	0	0	0	6.682
	Étnicos	3	91	109	80	6.682	
Pacífico y Frontera Nariñense	Campesinado	1.373	1.372	994	385	56.997	58.155
	Étnicos	1	37	63	53	1.158	
Putumayo	Campesinado	3.559	3.554	2.302	1.286	47.036	80.056
	Étnicos	5	211	377	350	33.020	
Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera	Campesinado	3.471	3.408	1.663	1.865	12.260	12.690
	Étnicos	1	35	59	66	430	

<sup>23</sup> Según la información proporcionada por CPEC (2022), dentro de la formalización contabilizada para el campesinado se encuentra los predios y número de hectáreas de procesos de adjudicación a entidades de derecho público: en total 885 títulos que representan 1.027,1 hectáreas.

Sur de Bolívar	Campesinado	436	427	256	184	3.124	3.330
	Étnicos	2	311	439	460	206	
Sur de Córdoba	Campesinado	178	76	48	32	950	1.445
	Étnicos	1	81	171	147	495	
Sur del Tolima	Campesinado	1.284	1.223	872	422	5.977	6.067
	Étnicos	1	51	110	104	90	
Urabá Antioqueño	Campesinado	1.343	1.279	614	749	2.929	3.893
	Étnico	2	449	1.026	1.050	964	
<b>Total</b>		<b>22.604</b>	<b>32.241</b>	<b>30.448</b>	<b>27.079</b>	<b>1.064.516</b>	<b>1.064.516</b>

Fuente: CPEC, 2022.

Al contrastar el avance con las iniciativas que se solicitaron en los PATR se evidencia que, en la estrategia de Formalización de tierras que cuenta con cinco categorías<sup>24</sup>, la categoría con mayor expectativa por parte de los sujetos fue la de Formalización de tierras con un 46% sobre las otras, dentro de la cual el 23,5% fueron peticiones de la población indígena, el 18% del campesinado y el 13% de las comunidades negras. En este caso el avance está concentrado en la población étnica (71%) y la población campesina (29%).

Adicionalmente, la ST detecta que hay subregiones que, a pesar de contar con un número considerable en iniciativas de formalización no se tienen resultados relevantes: de las cinco subregiones con mayor número de iniciativas, solo una, Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño, cuenta con un avance considerable del 73%, mientras que el resto aún tiene un avance muy bajo (ver Tabla 5).

**Tabla 5. Subregiones PDET con mayor número de iniciativas de formalización versus porcentaje de avances**

Subregión PDET	Número de iniciativas en la estrategia de Formalización de tierras	Porcentaje de avance sobre el total de hectáreas formalizadas a 31 de diciembre 2021
Alto Patía – Norte del Cauca	55	0.9%
Montes De María	55	0.3%
Sierra Nevada – Perijá – Zona	53	1.2%

<sup>24</sup> (i) Delimitación, clarificación y determinación de linderos de predios rurales (59 iniciativas); (ii) Determinación de territorio colectivo (9); (iii) Formalización de bienes públicos rurales (146); (iv) Formalización de tierras (321); y (v) Saneamiento de Resguardos Indígenas y determinación de territorio colectivo.

Bananera		
Putumayo	51	7.5%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	41	73%

Fuente: Elaboración propia con base en ART, 2020, y CPEC, 2022.

#### iv. Subsidios integrales para compra de tierras

Otro mecanismo que se estableció en el A.F. (1.1.2) para facilitar el acceso a tierras es el Subsidio integral para comprar en las zonas priorizadas que a su vez ha de servir como herramienta alternativa para la solución de problemas puntuales de acceso y cuenta con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres. De acuerdo con la información entregada a esta ST en febrero de 2022, desde el inicio de la implementación hasta el 31 de diciembre de 2021, se habían materializado 243 subsidios familiares integrales para compra de tierras (CPEC, 2022). En este caso, aunque el A.F. no incluye una meta en número de hectáreas, el total de hectáreas no es significativo frente a las otras cifras reportadas de Acceso y Formalización. Al respecto, la ST reportó en su 10º Informe (STCVI, 2021, p. 41) que no se tenía suficiente presupuesto y que no se había culminado la reglamentación de los criterios de focalización, conformación del Registro de Inmuebles Rurales y metodología para el cálculo de la UAF predial, de manera que los avances responden a subsidios de modalidades anteriores y no a las definidas por el A.F.

A través de subsidios integrales 1.106 familias (58,66% mujeres y 41,34% hombres) accedieron a 7.175 hectáreas. Las hectáreas adjudicadas en subregiones PDET representan el 42,85%.

**Tabla 6. Subsidios integrales para compra de tierras en subregiones PDET**

Subregión	Familias beneficiadas	Sexo		Hectáreas adjudicadas
		Mujeres	Hombres	
Alto Patía – Norte del Cauca	41	31	15	176
Arauca	19	7	11	101
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	54	34	39	618
Catatumbo	14	9	5	78
Chocó	0	0	0	0

Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	47	29	24	1.158
Macarena – Guaviare	8	6	2	78
Montes de María	21	9	16	144
Pacífico Medio	0	0	0	0
Pacífico y Frontera Nariñense	2	2	0	5
Putumayo	18	9	9	240
Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera	25	15	18	211
Sur de Bolívar	30	22	11	85
Sur de Córdoba	17	11	6	94
Sur del Tolima	3	2	2	22
Urabá Antioqueño	14	6	8	65
<b>Total</b>	<b>313</b>	<b>192</b>	<b>166</b>	<b>3.075</b>

Fuente: CPEC, 2022.

## 2.4. Enfoque étnico

En relación con la implementación del enfoque étnico, este se ha venido abordando a lo largo del informe. Sin embargo, la ST destaca la existencia de un número significativo de iniciativas con beneficiarios de los pueblos indígenas y las comunidades NARP en las dos estrategias abordadas.

En consecuencia, frente al Acceso a Tierras se rastreó un 28% de iniciativas con beneficiarios indígenas y un 13% de comunidades NARP. Y, frente a las iniciativas relacionadas con Formalización de Tierras, el 23.5% es para pueblos indígenas y 13% para las comunidades NARP<sup>25</sup>. Por lo tanto, se evidencia una inclusión en cuanto a la participación de estos grupos de población en el diseño y construcción de los PATR<sup>26</sup>, esfuerzo que debe sostenerse en la ejecución e implementación de dichas iniciativas contando con la participación activa y efectiva de las autoridades étnicas<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Además del número de iniciativas con marcación étnica, en la construcción de los PATR, también se llevó a cabo una clasificación diferenciada de las iniciativas (propias étnicas, comunes étnicas y no étnicas). En este sentido, en el pilar 1, de Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso del Suelo, existen 835 iniciativas propias étnicas (CPEC, 2021b) que se espera sean exclusivamente abordadas a favor de estas comunidades.

<sup>26</sup> En el proceso participaron 1.232 actores étnicos, dentro de los cuales 715 fueron cabildos indígenas y 517 Consejos Comunitarios (CPEC, 2021b, p. 10).

<sup>27</sup> Según el artículo 12 del Decreto 893 de 2017, la ejecución e implementación de las iniciativas con marcación étnica deberá contar con la participación efectiva de los grupos étnicos, la cual se



Al revisar los avances de la política pública, se encontró que tanto el Módulo Étnico del RESO como la subcuenta étnica del Fondo de Tierras tienen retrasos para su funcionamiento. En cuanto a los resultados del Fondo de Tierras, el 97,88% de tierras entregadas en todo el país fue destinada a pueblos indígenas con 75 títulos. Lo que contrasta con los 15 títulos (0,85%) entregados a las comunidades NARP. En subregiones PDET, fue el 99% para pueblos indígenas y 0,3%, respectivamente. Frente a Formalización de Tierras, según el Observatorio de Tierras Rurales de la ANT, se han regularizado 1.061.745,872 hectáreas para pueblos indígenas y 8.281,4 para comunidades NARP.

En el análisis por iniciativas no se encontraron demandas específicas para comunidades Rrom y tampoco avances en los resultados, pese a la existencia de indicadores específicos del Plan Marco de Implementación –PMI– alrededor de acceso a tierras vía Fondo de Tierras y Subsidios integrales de acceso a tierras. En este aspecto, la Resolución 382 de 2021 (p. 32), que adopta el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, reconoce que existen dificultades para la adecuada implementación del programa de acceso a tierras para este grupo por falta de reglamentación. Dicha reglamentación se asume como un compromiso de este Plan, pero su tabla de indicadores y metas todavía aparece como por definir los años específicos y resultados para su cumplimiento. Finalmente, del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural (p. 46) se destaca que se propone avanzar en la resolución de los rezagos de las solicitudes de regularización para pueblos indígenas y comunidades NARP a partir de planes de atención específicos y criterios de priorización.

## 2.5. Enfoque de género

En el análisis por sujeto de las iniciativas PDET consagradas en los PATR para el Pilar 1, existió una participación diversa de los diferentes grupos de población, la cual se reflejó en la inclusión de un enfoque diferencial ampliado y en la inclusión de iniciativas con la marcación de enfoque de género y mujer rural, pero también otras que tienen como sujeto beneficiario a la población LGBTI. No obstante, de acuerdo con un informe de organizaciones sociales, no existen estrategias dirigidas a garantizar el acceso de este grupo a la oferta institucional de la RRI (GPAZ, 2021, p. 31).

En cuanto al Acceso a Tierras, el 14,5% de las iniciativas tienen énfasis de género y mujer rural y el 0,9% son para la población LGBTI. Dentro del universo de estas

---

garantizará mediante instancias interétnicas. Lo anterior, implica un reto de articulación e inclusión real y efectiva de las autoridades étnicas por parte de la política pública y la institucionalidad para alcanzar los objetivos del proceso PDET con enfoque étnico.

iniciativas, en la puesta en marcha de la política pública se resalta que, si bien se observa un avance en la inclusión, frente a la materialización de las iniciativas hay algunos rezagos, especialmente en lo que tiene que ver con los subsidios integrales para compra de tierras y el acceso prioritario a la adjudicación gratuita para mujeres rurales (GPAZ, 2021). Lo anterior, a pesar de que se han adelantado acciones para implementar la línea de crédito especial ajustada para la compra de tierras, además de programas de socialización y pedagogía para la activación de estas vías (CPEC, 2021a).

En cuanto a las adjudicaciones a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras, a octubre de 2021, solo a 826 mujeres rurales se les había entregado 1.472,84 hectáreas del fondo de tierras, siendo estas el 53% de los beneficiarios (CPEC, 2021a), lo cual implica seguir avanzando por una implementación en equilibrio entre los beneficiarios.

Por otro lado, la ST destaca que en el proceso de inscripción al RESO, se hace una distinción por género para los inscritos, lo cual abre la oportunidad al reconocimiento de la autodeterminación de los sujetos y, a su vez, la implementación de acciones desde un enfoque diferencial más amplio<sup>28</sup>.

Frente a Formalización de Tierras, en los PATR el 6,7% tienen énfasis de género y mujer rural, y sólo se evidenció una iniciativa para la población LGTBI.

En cuanto a la implementación de la política pública, según datos proporcionados por la CPEC (2022), a 31 de diciembre de 2021, el 47,37% de las mujeres habían sido beneficiarias (ver Tabla 3). En este aspecto, la ST resalta la inclusión de medidas afirmativas en el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (pp. 47-48): fortalecimiento de la Unidad Coordinadora de Género y Mujer Rural de la ANT y de acciones, en el marco de la actuación por oferta en el ordenamiento de la propiedad rural, como la convocatoria diferenciada para mujeres, el uso de instrumentos que permitan la recolección de datos desagregados por sexo, la generación de datos diferenciados y la generación de jornadas comunitarias que aborden la economía del cuidado, los derechos sobre la tierra para las mujeres y el reconocimiento y la realización de espacios internos de sensibilización y capacitación para funcionarios y funcionarias.

### 3. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento

El proceso de planificación PDET permitió que distintos sujetos inscribieran sus demandas de Acceso y Formalización de Tierras en el Pilar 1, *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*, que se complementan con las medidas generales de

---

<sup>28</sup> En el registro se identificaron las siguientes categorías: bisexual, heterosexual, homosexual, lesbiana, no definido, Pansexual, Transgénero, Asexual, otros (CPEC, 2022).

Acceso y Formalización del A.F. En cada una de las subregiones la mayor cantidad de iniciativas incluye a grupos étnicos, campesinado y mujeres rurales, sin embargo, se pudo identificar que en muchas de las iniciativas los sujetos se identificaron con mayor especificidad para ser beneficiarios de la implementación de este tipo de medidas dándole aún mayor apertura a un enfoque diferencial ampliado.

En cuanto al acceso y la regularización de tierras, se pudo observar que las subregiones PDET han tenido participación, no obstante, los retrasos generales en la implementación. Lo anterior, en el marco del desarrollo de las principales políticas derivados del A.F. para promover el acceso y la regularización de tierras, así como en el desarrollo de instrumentos que no hacen parte del cuerpo de este, pero que a partir de las normas expedidas posteriormente como el Decreto Ley 902 de 2017 adquieren un carácter central para hacer más eficaces estas medidas.

En materia de POSPR se puede concluir que, a pesar de que esta estrategia no tiene un mayor dinamismo que permita avanzar más rápido en la actuación por oferta, la mayoría de municipios para los cuales se habían formulado estaban ubicados en subregiones PDET, pero sólo en ocho de las 16 subregiones.

La cifra de personas inscritas en el RESO continúa siendo baja y aquellas ubicados en municipios PDET representan aproximadamente una cuarta parte en únicamente 13 subregiones: Chocó, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense no cuentan con potenciales beneficiarios inscritos para acceso o formalización, en lo que también puede estar influyendo que no se ha puesto en marcha todavía el RESO étnico.

En cuanto al Fondo de Tierras, al 31 de diciembre de 2021 ya se había superado más de la mitad de las hectáreas que estableció el A.F. para sus primeros 12 años, sin que se tenga clara la información respecto de cuántas de estas están efectivamente disponibles para adjudicación, el 65,69% de las hectáreas que se reportan como entregadas fue en municipios PDET. En las subregiones PDET, la ST encontró desequilibrios entre pueblos indígenas, NARP, campesinado y los otros sujetos de la política. En todo caso, no se alcanza todavía la décima parte de la meta de distribución de 3 millones de hectáreas.

Frente a la estrategia de Formalización el 46,11% de las hectáreas regularizadas se ubicaba en municipios PDET, cifra que se soporta en una mayor actividad en relación con pueblos étnicos, aunque no así para el campesinado. Sin embargo, de acuerdo con los datos entregados a la ST, se reportan los resultados más altos para 2018 y 2017, respectivamente, sin que hasta ahora se haya recuperado ese

ritmo. Pese a los avances, el análisis de la información oficial muestra un desbalance entre subregiones.

Finalmente, aunque en términos de hectáreas su representatividad es menor, con los subsidios integrales para compra de tierras también se han beneficiado familias de subregiones PDET (42,85% del total de subsidios materializados), en el que para los PDET étnicos Chocó y Pacífico Medio no se reporta el uso de este mecanismo.

**Tabla 7. Resumen de resultados de acceso y formalización de tierras por subregiones PDET**

Subregión PDET	Número de personas inscritas al RESO por subregión PDET	Número de municipios con POSPR formulado	Hectáreas entregadas al Fondo de Tierras – Indígenas	Hectáreas entregadas al Fondo de Tierras – NARP	Hectáreas entregadas Fondo de Tierras – Campesinado	Hectáreas formalizadas Pueblos Étnicos	Hectáreas formalizadas Campesinado	Hectáreas adjudicadas al Subsidio Integral para Compra	Total ha.
Alto Patía – Norte del Cauca	197	6	2.883	493	199	5.680	3.898	176	13.329
Arauca	63	0	0	0	0	755	35.606	101	36.462
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	195	5	7.706	0	4	8.028	6.137	618	22.493
Catatumbo	28	0	0	0	0,03	0	3.733	78	3.811,03
Chocó	0	0	461	0	0	492	1047	0	2.000
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.102	0	126.676	0	0	695.434	82.480	1158	905.748
Macarena – Guaviare	186	1	2.218	0	0	2.218	43.236	78	47.750
Montes de María	2.164	8	0	0	343	0	3.555	144	4.042

Pacífico Medio	0	0	0	0	0	0	6.682	0	6.682
Pacífico y Frontera Nariñense	0	1	0	0	0	1.158	56.997	5	58.160
Putumayo	130	0	31.343	125	7	33.020	47.036	240	111.771
Sierra Nevada – Perijá – Zona Bananera	1.960	6	0	0	673	430	12.260	211	13.574
Sur de Bolívar	218	0	142	0	0	206	3.124	85	3.557
Sur de Córdoba	38	5	495	0	55	32	950	94	1.626
Sur del Tolima	23	4	90	0	0	90	5.977	22	6.179
Urabá Antioqueño	185	0	144	0	2,6	964	2.929	65	4.104,6
<b>Total subregiones PDET</b>	<b>6.489</b>	<b>36</b>	<b>172.158</b>	<b>618</b>	<b>1.283,63</b>	<b>748.507</b>	<b>315.647</b>	<b>3.075</b>	<b>1.241.288,63</b>
<b>Total nacional</b>	<b>27.913</b>	<b>56</b>	<b>258.820</b>	<b>2.272</b>	<b>3.845</b>	<b>1.087.714</b>	<b>1.217.430</b>	<b>7.135</b>	<b>2.577.216</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en CPEC, 2022.

En síntesis, de acuerdo con los datos reportados, con la implementación del A.F. se han tenido avances en el Acceso y Formalización de Tierras en las subregiones PDET, especialmente en la regularización para pueblos étnicos, pero no ha implicado un mayor ritmo de implementación como zonas priorizadas y en todo caso se presentan desbalances entre estas. Expuesto lo anterior, la ST considera que las medidas de Acceso y Formalización de Tierras para las subregiones PDET se están desarrollando en correspondencia con el A.F., con retrasos particularmente para el campesinado y comunidades NARP. Ante esta valoración la ST considera que algunas oportunidades de mejoramiento son: (i) avanzar en la programación y formulación de POSPR en municipios PDET; (ii) promover la inscripción de sujetos de ordenamiento en el RESO en municipios PDET –por ejemplo, a través de jornadas masivas y estrategias comunicativas, aprovechando

la mayor actividad institucional de parte de las entidades a cargo de la implementación; (iii) agilizar la estructuración e implementación adecuada del módulo étnico del RESO y de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras; y (iv) evaluar para cada una de las estrategias de Acceso y Formalización en cuáles subregiones existen rezagos frente a otras, así como los desbalances entre sujetos beneficiarios para establecer planes de trabajo que permitan avanzar con un mayor ritmo de implementación en las subregiones y por sujetos. En esto es clave, alcanzar una mayor articulación interinstitucional, por ejemplo, para avanzar en el cumplimiento de aquellas iniciativas que implican una gestión específica, particularmente en formalización.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Iniciativas PDET*. Hoja de cálculo, Agencia de Renovación del Territorio, Bogotá.
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). *Estabilización en los municipios PDET. Enero 2022*. Agencia de Renovación del Territorio, Bogotá.
- Agencia Nacional de Tierras –ANT- (2022). Observatorio de Tierras Rurales. (Consulta 15 de febrero de 2022). Recuperado de: <http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/Index>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC– (2022). *Respuesta a solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional con información de la Agencia Nacional de Tierras y del Departamento Administrativo de la Función Pública del 4 de febrero de 2022*.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–(2021a). *Avances en la implementación de la política de paz con legalidad: mujer y género, septiembre 2021*.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación –CPEC–(2021b). *Avances en la implementación de la política de paz con legalidad para pueblos y comunidad étnicas, octubre 2021*.
- Grupo de Género en la Paz- GPAZ (2021). *La paz avanza con las mujeres, III informe de observaciones sobre los avances en la implementación de enfoque de género del Acuerdo de Paz*.
- Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE– (2021). *Informe de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: IEANPE & Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (26 de mayo de 2017). Resolución 129, “*Por medio de la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones*”. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolución%20No%20000129%20de%202017.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (28 de mayo de 2017). *Decreto 893, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (30 de mayo de 2017). Resolución 130, *“Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones”*. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolución%20No%20000130%20de%202017%20y%20Anexos.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR– (20 de diciembre de 2021). Resolución 382, *“Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final”*. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20000382%20%20DE%202021.pdf>

Presidencia de la República de Colombia (29 de mayo de 2017). Decreto Ley 902, *“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”*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Procuraduría General de la Nación –PGN– (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz Abril 2020 – Marzo 2021*.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021a). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC. Bogotá. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/919-decimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI– (2021b). Tercer informe de verificación del enfoque étnico en la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. CINEP-CERAC. Bogotá. Recuperado de:



<https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/934-tercer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

## Punto 2 – Participación Política

### 1. Introducción

El cumplimiento integral del punto 2 del Acuerdo Final de Paz –A.F.– resulta de gran importancia, debido a que contiene medidas cuyos propósitos principales son la inclusión, ampliación y establecimiento de garantías plenas para la participación política; el respeto, reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, incluyendo expresiones de protesta; y la revisión, ampliación y robustecimiento de los espacios de participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas. No obstante, pese a la importancia estratégica que tiene este punto para la ampliación democrática y la consolidación de la paz, continúa siendo el que menor porcentaje de cumplimiento registra en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO 2.0–. A este respecto, el avance en la implementación de los tres pilares y 86 indicadores que se establecieron en el Plan Marco de Implementación –PMI– es del 33.79%<sup>29</sup> con corte al 31 de diciembre de 2021.

Otro aspecto que resulta preocupante es el deterioro de las garantías de seguridad, establecidas en el A.F. (2.1.2), especialmente en los territorios más afectados históricamente por el conflicto interno armado. A manera de ejemplo, en el 2021 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH– registró el desplazamiento forzado de 72.600 personas y el confinamiento de 65.200, de las cuales el 29% son afrocolombianas y el 41% indígenas. Además, la Oficina reportó que el escalamiento de la conflagración se ha “concentrado sobre todo en 30 municipios (...) excepto tres, todos estos municipios están incluidos en los PDET” (UNODC, 27 de diciembre de 2021, p. 9).

En el caso de los firmantes de paz el panorama no es más alentador. Según la OACNUDH, con corte al 27 de diciembre de 2021 habían sido asesinadas 303 personas en situación de reincorporación, 25 se encontraban desaparecidas y 79 habían sido víctimas de intentos de homicidio. Específicamente, durante el año 2021 se registró el asesinato de 54 personas y aumentaron las amenazas contra firmantes de paz que decidieron involucrarse en iniciativas colectivas en las antiguas y nuevas zonas de reincorporación (ACNUDH, 27 de diciembre de 2021). Por su parte, la Defensoría del Pueblo –DP– registró la ocurrencia de 145 homicidios en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el

---

<sup>29</sup> En contraste, el reporte gubernamental sobre el estado de cumplimiento de los demás puntos del A.F. es el siguiente: Punto 1, Reforma Rural Integral, 50,11%; punto 3, Fin del Conflicto, 67,39%; punto 4, Solución a las Drogas Ilícitas, 52,83%; punto 5, Víctimas, 50,75%; y punto 6, Verificación, 60,91%.

2021<sup>30</sup> (DP, 17 de enero de 2022). La vulneración de los derechos a la vida y la integridad personal de los exintegrantes de las FARC-EP ha resultado masiva y sistemática al punto de que la Corte Constitucional –CC– declaró el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI– a finales del mes de enero de 2022, con el propósito de que el Estado colombiano mejore e implemente programas y esquemas de protección efectivos que garanticen la seguridad de los firmantes de paz, de los miembros del partido Comunes y de sus familias.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –ST– reitera lo señalado en el Noveno informe en el que se sostiene que:

Si bien las cifras de homicidios de defensores de derechos humanos, líderes sociales y excombatientes varían dependiendo de la fuente consultada, lo cierto es que las agresiones son una constante preocupación en los territorios, así como para algunos organismos internacionales y gobiernos, pues constituyen uno de los principales obstáculos que enfrenta la apertura democrática y en general la implementación de algunos de los compromisos establecidos en el Acuerdo. (ST, 2021, p. 70)

Por otro lado, en lo relativo al establecimiento de garantías para ejercer la oposición política, preocupa que transcurridos cinco años desde la firma del A.F. aún no se ha creado el sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, encargado de evaluar el desempeño y ajustar los procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política. Tampoco se ha creado la Comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del sistema integral de protección y de los avances en el desmantelamiento de organizaciones que amenacen el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2.1. d.). Esto último, restringe el alcance y dificulta el adecuado funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–.

Un aspecto para resaltar es la expedición del decreto 1207 de 2021, por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– para los periodos 2022-2026 y 2026-2030. Con todo, gracias a la Corte Constitucional, se pudo reglamentar una de las principales medidas que establece el A.F. en favor de las víctimas de la violencia, teniendo en cuenta que en la Sentencia SU150/21 se

---

<sup>30</sup> Aunque los asesinatos de firmantes de paz, líderes sociales y defensores de derechos humanos decrecieron en el 2021 con relación al año inmediatamente anterior, es un hecho que el escalamiento del conflicto sucedido entre el 2018 y el 2021, ha llevado a que Colombia sea uno de los países con las estadísticas más altas de asesinatos de defensores y activistas comunitarios a nivel mundial, tal y como lo establece Human Right Watch –HRW– (2022) en su más reciente informe.

ordena la aprobación del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017. Pese a ello, en la visita a terreno realizada por la ST se constató que varios líderes sociales consideran que la falta de pedagogía y adecuada preparación de las víctimas en el transcurso del proceso electoral podría llevar a que políticos profesionales o actores sin trayectoria y reconocimiento terminen ocupando buena parte de las curules destinadas para dicho sector social.

Las garantías para la protesta pacífica se vieron seriamente afectadas en el transcurso del 2021. Así lo constató la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– en la visita de trabajo realizada del 8 al 10 de junio de 2021, como consecuencia de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de la Policía Nacional –PN–, otros agentes de Estado durante el paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021 y prolongado durante varios meses. En relación con esto último, la CIDH (2021) encontró que durante el ciclo de protestas comprendido entre el 28 de abril y el 24 de junio se registraron 54 personas fallecidas, 1.140 lesionadas y 84 desaparecidas<sup>31</sup>. Adicionalmente, se reportaron 18 casos de violencia ocular y se presentaron al menos 112 casos de violencia basada en género atribuibles a la fuerza pública<sup>32</sup>.

La persistencia del uso desproporcionado y no ponderado de la fuerza por parte del Estado durante las marchas, y otras expresiones de protesta social, requiere la revisión y adopción de medidas inmediatas que garanticen el respeto de la vida, la seguridad y la integridad de quienes ejercen su derecho legítimo de manifestación. Para ello, resulta necesario que se realicen los ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica tal como lo dispone el A.F. (2.2.2).

Finalmente, **el cumplimiento de los mecanismos democráticos de participación ciudadana** ha sido la prioridad temática que la ST ha establecido en este informe regional con mayor nivel de detalle y exhaustividad. Por consiguiente, a continuación, se presenta un balance del estado de avance en la implementación de varias disposiciones contenidas en el A.F. (2.2.4, 2.2.5, 2.2.6). Específicamente, se realiza un análisis de los indicadores del PMI referidos a este tema, seguido de una valoración sobre la implementación de los mecanismos y disposiciones asociadas con la participación de las comunidades en la presupuestación, formulación y seguimiento de políticas públicas en las subregiones PDET.

---

<sup>31</sup> Datos suministrados por el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –SNDHDIH– que coordina la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales –CPDHAI–.

<sup>32</sup> Datos suministrados por la DP.

## 2. Análisis por tema

### 2.1. Tema 1: indicadores de PMI

En el A.F. se ordenan una serie de acciones y mecanismos para garantizar la participación ciudadana en espacios institucionales asociados con la planeación, el fortalecimiento de políticas públicas de carácter social, la promoción de presupuestos participativos con enfoque de género y la creación de veedurías ciudadanas u observatorios de transparencia. En primer lugar, el A.F. (2.2.4) establece la obligación de crear un Consejo Nacional y Consejos Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia, con el objetivo principal “de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 47). A este respecto, cabe precisar que dichas instancias fueron creadas mediante el Decreto Ley 885 de 2017 y cuentan con un indicador de cumplimiento en el PMI (Ver tabla 1).

**Tabla 1. Estado de avance en el cumplimiento del indicador B.142 del PMI**

TEXTO DEL A.F.	INDICADOR PMI	ENTIDAD RESPONSABLE	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO REPORTADO EN EL SIIPO 2.0
2.2.4. Se establecerán Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido.	Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia creado y en funcionamiento <sup>33</sup>	Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP–	75%

Información tomada del SIIPO 2.0 (17 de enero de 2022). Elaboración propia.

El SIIPO 2.0 reporta un avance en el cumplimiento del 75% del indicador B.142 y la información concerniente al avance cualitativo establece que en el primer trimestre del 2021 se realizaron más de 300 sesiones o reuniones ordinarias y

<sup>33</sup> Pese a que dicho indicador solo da cuenta de la creación y funcionamiento de instancia de carácter nacional, en el avance cualitativo se reporta información concerniente a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia –CTPRC–.

extraordinarias de los comités de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia –CTPRC–. Sin embargo, resulta preocupante que en el año 2021 exista un decrecimiento del 50% en el avance de cumplimiento de dicho indicador con respecto a al periodo 2017-2020, en donde se establece un cumplimiento del 100% de la meta en cada vigencia anual. Lo anterior, se agrava dado de que los organismos de control del Estado colombiano encontraron fallas estructurales en el funcionamiento de los CTPRC entre el 2017 y el 2020 -como se verá más adelante- a pesar de que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–, entidad responsable de la puesta en marcha de este indicador, haya reportado en el SIIPO 2.0 el cumplimiento total de la meta trazada en dicho lapso.

En segundo lugar, el A.F. (2.2.6) establece la obligación de fortalecer la participación de las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación de políticas públicas a nivel territorial. Además, en el PMI se estipularon dos indicadores para medir la realización de ajustes normativos a la política de planeación democrática y participativa, y uno para medir el avance en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas sociales (Ver Tabla 2).

**Tabla 2. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores asociados al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa a nivel territorial (apartado 2.2.6 del A.F.)**

TEXTO DEL A.F.	INDICADOR PMI	ENTIDAD RESPONSABLE	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO REPORTADO EN EL SIIPO 2.0
2.2.6 Con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento a la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones	B.158 Propuesta de ajustes normativos expedidos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contemplen los aspectos enunciados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	100%
	B.G.6 Documento con propuesta de ajustes normativos para el	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	100%

administrativas, el Gobierno Nacional se compromete a revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación.	fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contempla los aspectos enunciados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final, elaborado.		
2.2.6 Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente y cultura.	B.353 / B.447 Documento de lineamientos técnicos elaborado que incluya la metodología para facilitar la planeación participativa sectorial y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales.	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	0%
2.2.6 Revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)	No existe	....	....
2.2.6 Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local.	No existe	....	....

Información tomada del SIIPO 2.0 (17 de enero de 2022). Elaboración propia.

En lo que atañe a los indicadores B.158 y B.G.6 el Departamento Nacional de Planeación –DNP– reportó un cumplimiento del 100% en el SIIPO 2.0. Empero, en el avance cualitativo lo que se observa es que los dos proyectos de Ley orgánica<sup>34</sup> que se elaboraron y radicaron con el propósito de modificar la Ley 152 de 1994 fueron archivados por vencimiento de términos en los años 2017 y 2019. Por consiguiente, aunque el DNP ya cumplió con la responsabilidad de elaborar un documento de ajustes que contempla los aspectos enunciados en el A.F. (2.2.6), hasta el momento no se ha producido ningún cambio en la normatividad asociada con la planeación democrática y participativa a nivel territorial, razón por la que el avance en el cumplimiento de dicha meta en relación con lo estipulado en el Acuerdo corresponde al 0%.

Por otro lado, los indicadores B.353 y B.447 relacionados con el diseño de lineamientos y la metodología para facilitar planeación participativa y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales registran un avance del 0%. Lo anterior, como se verá más adelante, muy probablemente guarda relación con la decisión de adoptar una institucionalidad paralela a la estipulada en el A.F., en la que se reduce el alcance de la participación democrática de las comunidades y organizaciones sociales acordada entre el Estado colombiano y la insurgencia de las FARC-EP.

En tercer lugar, el A.F. (2.2.5) estipula la obligación de promover y fortalecer veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural y participación equitativa de las mujeres. Asimismo, en el PMI se establecieron cuatro indicadores para medir el cumplimiento de dicha política (Ver Tabla 3).

**Tabla 3. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores asociados a la creación y fomento de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia (A.F. 2.2.5)**

TEXTO DEL A.F.	INDICADOR PMI	ENTIDAD RESPONSABLE	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO REPORTADO EN EL SIIPO 2.0
2.2.5 Establecer un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y	B.152 Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de	Ministerio del Interior –MDI–	75%

<sup>34</sup> Ley Orgánica N° 11 de 2017 y N° 18 de 2018.



observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por parte de ciudadanos y ciudadanas en la implementación del Acuerdo Final de Paz (A.F.).	transparencia, diseñado e implementado		
	B.G.2 Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados	Ministerio del Interior –MDI–	0%
	B.E.14 Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado	Ministerio del Interior –MDI–	0%
	B.E.13 Pueblos y comunidades étnicas formados en temas de control social y veedurías	Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–	100%

Información tomada del SIPO 2.0 (17 de enero de 2022). Elaboración propia.

En lo que concierne al indicador B.152 el Ministerio del Interior reportó un cumplimiento del 75% en el SIPO 2.0. Pese a ello, en el avance cualitativo lo único que se precisa es la realización de capacitaciones en control social y veedurías ciudadanas en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Casanare, Cundinamarca, Magdalena, Meta y Sucre. En definitiva, se puede concluir que pasados cinco años de la firma del A.F. el Ministerio del Interior no ha diseñado e implementado el Plan de Apoyo a la Creación y Promoción de Veedurías Ciudadanas y Observatorios de Transparencia –PACPVOT–, razón por la que el avance en el cumplimiento de dicha meta corresponde al 0% del indicador trazado.

## 2.2. Enfoque étnico y de género:

Los indicadores B.G.2 y B.E.14 asociados a la inclusión de las mujeres y de los grupos étnicos en la política pública de veedurías ciudadanas y observatorios de

transparencia, con especial énfasis en el control social de la implementación del A.F. a nivel territorial registra un avance del 0%. Esto último, se encuentra asociado al hecho de que hasta el momento ni siquiera se cuente con el PACPVCOT, hecho que imposibilita la inclusión de los enfoques de género y étnico durante las fases de diseño e implementación de la política.

Por otra parte, el indicador B.E.13 correspondiente a la formación de los pueblos y comunidades étnicas en temas asociados al control social y las veedurías ciudadanas reporta un estado de cumplimiento del 100% en el SIPO 2.0. Sin embargo, al revisar el avance cualitativo durante el periodo 2017-2021, lo único que se registra es la realización de encuentros de carácter presencial o virtual -al parecer de un solo día-, en los que el proceso formativo muy posiblemente se redujo a la realización de un taller diseñado, convocado por funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–. Por ejemplo, en el caso del Chocó, departamento en el que se reporta mayor cantidad de información entre el 2017 y el 2021, se informa la realización de un taller piloto en la ciudad de Quibdó con participación de 11 comunidades negras el 30 de agosto del 2019, un taller regional en el 2020, dos mesas de trabajo con la Red para la garantía de los derechos a la vida e integridad de defensores y defensoras de derechos humanos y sus organizaciones afrocolombianas e indígenas en junio de 2020, un taller de control social virtual PDET con enfoque étnico en el que asistieron 75 participantes el 24 de septiembre de 2020, un taller departamental en el que participaron tres pueblos de la comunidad afrocolombiana en abril de 2021, y un taller de control social con la participación del resguardo Wounaan de Papayo el 29 de julio de 2021.

Adicionalmente, un aspecto a destacar es la publicación del Curso virtual Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico, el cual se encuentra disponible en la página web del DAFP desde octubre de 2021, debido a que supone un esfuerzo por realizar un proceso formativo que trascienda la simple convocatoria de reuniones informativas o talleres de jornada única y prevé la realización de una evaluación final, al igual que permite la descarga del certificado de asistencia. Aun así, puede resultar problemático que pueblos y comunidades con escasos conocimientos en el uso y apropiación de recursos informáticos y digitales, y/o que tengan dificultades de acceso a la conectividad puedan hacer uso de dicha plataforma. A su vez, desde el punto de vista pedagógico resulta cuestionable la validación de ciclos cortos de formación basados única y exclusivamente en el autoaprendizaje, el diseño de dispositivos a prueba de sujetos y contextos en los que se desconocen los usos, costumbres, deseos y necesidades concretas de las comunidades, y la simplificación del acto educativo al estudio de conceptos, normas e instancias relacionadas con el control social a la gestión pública. De ahí que, el Curso virtual pueda considerarse como una

actividad complementaria –de ninguna manera sustitutiva- del compromiso adquirido por el Estado de formar a los pueblos y comunidades étnicas en temas de control social y veedurías.

Finalmente, la revisión de las funciones y de la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación –CTP–, así como el fortalecimiento y promoción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres, no cuentan con indicadores de PMI en el SIIPO 2.0. De esta manera, desde el inicio del actual gobierno se produjo una simplificación de facto en el cumplimiento de dos componentes que resultan esenciales para garantizar la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana en el diseño y presupuestación de políticas públicas que garanticen el buen vivir de las comunidades a nivel local.

A pesar de ello, se resalta la elaboración de la Guía de Presupuestos y Procesos Participativos con Perspectiva de Género y Derechos de las Mujeres por parte del DNP con apoyo de la ONU mujeres que aporta elementos para la incorporación del enfoque de género en la construcción de presupuestos participativos, tal y como se establece en el informe elaborado por la Procuraduría General de la Nación –PGN– y la Defensoría del Pueblo (2021).

A modo de síntesis, se puede concluir este acápite destacando el bajo nivel de cumplimiento de los distintos mecanismos que se acordaron en el A.F. para garantizar la participación democrática de las comunidades y las organizaciones sociales en la planeación, implementación, seguimiento y monitoreo de políticas públicas sociales con enfoque étnico y de género. Dicha situación dificulta el seguimiento de la política de participación ciudadana a nivel territorial, teniendo en cuenta que solamente un número muy reducido de componentes puede ser objeto de análisis. Con todo, en el siguiente apartado se presenta un balance del estado de cumplimiento de la política de participación en las 16 subregiones que conforman los 170 municipios priorizados en el A.F.

### **2.3. Fortalecimiento de la participación en las subregiones PDET**

Atendiendo al estado de cumplimiento cuantitativo y cualitativo de los indicadores de PMI asociados al fortalecimiento y promoción de la participación ciudadana a nivel local, resulta posible analizar los siguientes componentes en las subregiones PDET: i. conformación y funcionamiento de los CTPRC y ii. priorización de la formación de pueblos y comunidades étnicas en temas de control social y veedurías. Igualmente, es factible realizar un análisis de la institucionalidad paralela que fue creada con el propósito de garantizar la participación de las comunidades durante la implementación de los PDET.

En lo que concierne a la conformación y funcionamiento de los CTPRC, la PGN realizó cinco informes sobre la implementación del A.F. en algunas subregiones

PDET entre el 2017 y el 2020, en los que presenta un balance de la conformación, presupuestación y funcionamiento de dichas instancias (Ver tabla 4).

**Tabla 4. Conformación y funcionamiento de los CTPRC en cinco subregiones PDET (2017-2020)**

SUB-REGIÓN PDET	TOTAL DE MUNICIPIOS	CTPRC				
		Creados	Funcionando	Con recursos aprobados	Con plan de trabajo y reglamento	Con desarrollo de iniciativas
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	13	10	5	3	2	3
Catatumbo	8	8	6	2	4	...
Chocó	14	3	2	0	1	0
Pacífico y frontera nariñense	11	6	4	2	5	2
Sur de Bolívar	7	6	3	1	1	...

Información tomada de los cinco informes regionales de la PGN (2020). Elaboración propia.

Al revisar la información consolidada por la PGN se encuentra que existe un cumplimiento relativamente alto en la conformación de los CTPRC en tres de las cinco subregiones PDET objeto de estudio. A este respecto, cabe precisar que con excepción de las subregiones de Chocó y el Pacífico y frontera nariñense en las que se registra un cumplimiento del 21,42% y del 54,54% en el periodo 2017-2020. En las tres restantes, Catatumbo, Sur de Bolívar y Bajo Cauca y Nordeste antioqueño, se evidencia un estado de avance del 100%, del 85,71% y del 76,92% respectivamente.

En contraste, el funcionamiento de los CTPRC presenta un cumplimiento relativamente bajo si se tiene en cuenta que, del total de los Consejos creados en las subregiones de Catatumbo, Sur de Bolívar, Bajo Cauca y Nordeste antioqueño, Pacífico y frontera nariñense y Chocó, a juicio de los funcionarios municipales consultados por la PGN, apenas se encontraban operando el 75%, el 42,85%, el 38,46%, el 36,36% y el 14,28% respectivamente. Esto último, podría ser todavía más grave, dado que en el informe regional del Catatumbo se establece que “según la información recolectada, “estar en funcionamiento” es entendido en

muchas ocasiones como haber “sesionado” al menos una vez, lo que difiere ampliamente de las funciones otorgadas en el Decreto Ley [885 de 2017]” (PGN, 2020a, p. 71).

El panorama se complica todavía más cuando se observan aspectos básicos para garantizar la operatividad de los CTPRC, tales como la elaboración de un plan de trabajo o la asignación de recursos en el presupuesto municipal. Por ejemplo, en el caso del Catatumbo, subregión en la que se evidencia un mayor nivel de cumplimiento en la conformación y funcionamiento de dichas instancias, solamente el 50% de los CTPRC creados cuentan con reglamento y plan de trabajo, mientras que, en el caso de los recursos aprobados en el periodo 2017-2020, solamente el 25% cumplen con dicho requisito.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede extender lo señalado en el análisis del Sur de Bolívar a las cuatro subregiones restantes, y concluir que “a pesar de que el Gobierno Nacional ha promovido los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y de que estos se han conformado, estas instancias no tienen un papel activo ni una incidencia real, por lo que es posible que sean tomadas como un formalismo y pierdan el potencial que brindan” (PGN, 2020b, p. 69).

En otro orden de ideas, a pesar de los problemas de carácter estructural que se advierten en la formación de pueblos y comunidades étnicas en temas de control y veedurías, se reconoce como un hecho positivo que el DAFP en conjunto con la Red Institucional de Apoyo a la Veedurías Ciudadanas –RIAVC– haya incluido los municipios PDET como una de las variables para tener en cuenta en el ejercicio de priorización territorial realizado en la vigencia 2021. Sin embargo, preocupa el hecho de que este ejercicio de georreferenciación haya iniciado después de cuatro años de haberse firmado el A.F. Igualmente, el hecho de que en cuatro de las dieciséis subregiones PDET no se priorice ningún tipo de acción, que en ocho de las dieciséis regiones PDET solamente se prioricen uno o dos municipios y que en las dos subregiones correspondientes al Sur Oriente del país -Macarena Guaviare y Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño- apenas se priorice uno de los 29 municipios PDET (Ver tabla 5).

**Tabla 5. Total de municipios priorizados por el DAFP para la realización de la formación de pueblos y comunidades étnicas en temas de control y veedurías**

SUBREGIÓN	PDET		TOTAL DE MUNICIPIOS	MUNICIPIOS PRIORIZADOS POR EL DAFP
	SI	NO		
1. Alto Patía y Norte del Cauca	X		24	5

2. Arauca	X		4	0
3. Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	X		13	0
4. Catatumbo	X		8	1
5. Chocó	X		14	4
6. Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	X		17	0
7. Macarena Guaviare	X		12	1
8. Montes de María	X		15	2
9. Pacífico medio	X		4	2
10. Pacífico y frontera nariñense	X		11	3
11. Putumayo	X		9	2
12. Sierra Nevada-Perijá-Zona bananera	X		15	6
13. Sur de Bolívar	X		7	1
14. Sur de Córdoba	X		5	2
15. Sur del Tolima	X		4	0
16. Urabá antioqueño	X		8	1
17. Resto del país		X	953	14
<b>TOTAL</b>			<b>1123</b>	<b>44</b>

Información tomada del SIPO 2.0 (17 de enero de 2022). Elaboración propia.

Por otra parte, el análisis de la institucionalidad paralela a la estipulada en el A.F. para garantizar la participación de las comunidades en el diseño e implementación de los PDET, se encuentra relacionada con los diversos espacios y mecanismos que se han ido creando para contribuir a la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– y las Hojas de Ruta Únicas –HRU–. En el caso de los PATR, la Agencia para la Renovación del Territorio –ART– definió

en el año 2018 que dichos planes fueran el instrumento de planeación de los PDET. De esta manera, comenzó un proceso amplio de participación comunitaria en el que distintos actores locales presentaron iniciativas que consideraban de vital importancia para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus territorios a nivel veredal, municipal y subregional.

Pese a que los PATR no especifican los recursos presupuestales requeridos para su implementación (ST, 2021), además de una carencia metodológica que garantice la realización de iniciativas concatenadas para un impacto regional efectivo, reparador y transformador (CEPDIPO, 2021), deben considerarse como una herramienta importante desde el punto de vista de la participación social y comunitaria en la formulación de políticas públicas sociales (PMI B.353 y B.447). En este sentido, la celebración de Pactos Comunitarios para la Transformación Regional –PCTR–, Pactos Étnicos –PE– y Pactos Municipales para la Transformación Regional –PMTR– en las 16 subregiones PDET (Ver tabla 6) permitió la formulación de varias decenas de miles de iniciativas municipales y más de un millar de iniciativas subregionales.

**Tabla 6. Mecanismos de participación creados y número de participantes de los PATR en las subregiones PDET**

SUBREGIÓN	PCTR	PE	PMTR	Total de participantes a nivel subregional
1. Alto Patía y Norte del Cauca	24	3	24	32.248
2. Arauca	5	15	4	5.256
3. Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	13	0	13	11.128
4. Catatumbo	10	4	8	8.136
5. Chocó	0	14	14	1.275
6. Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	17	16	17	12.922
7. Macarena Guaviare	12	10	12	9.604
8. Montes de María	16	0	15	11.071

9. Pacífico medio	3	2	4	3.770
10. Pacífico y frontera nariñense	11	2	11	9.800
11. Putumayo	9	16	9	9.081
12. Sierra Nevada-Perijá-Zona bananera	15	12	15	12.161
13. Sur de Bolívar	7	0	7	6.637
14. Sur de Córdoba	7	5	5	6.570
15. Sur del Tolima	4	4	4	6.083
16. Urabá antioqueño	8	0	8	10.470
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>103</b>	<b>170</b>	<b>156.212</b>

Información tomada de los 16 PATR. Elaboración propia.

Sin embargo, la decisión gubernamental de reorientar el proceso de planeación e implementación de los PDET no sólo implicó la ampliación del plazo de implementación de los PDET de 10 a 15 años, sino que además generó la simplificación, reorientación y el debilitamiento de los PATR. Esto es así, porque la HRU integra mecanismos y directrices no previstas en el A.F., tales como las Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII–. También, porque “no se evidencian estrategias para ajustar la oferta sectorial a las necesidades identificadas en los PATR” (PGN, 2021, p. 100) y porque se acotan drásticamente las iniciativas propuestas por los actores locales con el fin de priorizar aquellas que se consideran detonantes y dinamizadoras del desarrollo subregional (ST, 2021; CEPDIPO, 2021). De esta manera, en el tránsito de los PATR hacia la priorización estratégica de proyectos de inversión que significan las HRU, es muy probable que se haya tendido a redefinir y reorientar las iniciativas de las comunidades, lo cual afecta la participación efectiva y democrática de estas en el diseño e implementación de los PDET.

Con todo, dos aspectos a resaltar en este proceso son la promoción de diálogos regionales entre los delegados de los Grupos Motor –GM– de los PDET y los alcaldes elegidos en los 170 municipios priorizados en el A.F. durante los meses de enero y febrero de 2020, con el propósito de que estos incorporaran iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo (PNUD, mayo 5 de 2020), y la inclusión de los representantes de los GM en los CTP de 132 municipios PDET (ART, 23 de julio de 2020). Esto último, podría resultar de gran relevancia, siempre que se cumpla



la obligación de revisar las funciones y conformación de dichos Consejos en consonancia con lo establecido en el A.F. (2.2.6).

Finalmente, el bajo nivel de cumplimiento de los distintos mecanismos que se acordaron en el A.F. para garantizar la participación democrática de las comunidades y las organizaciones sociales en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, así como los recortes y amenazas que dificultan la participación efectiva de los actores locales en el proceso de implementación de los PDET, ha llevado a que los líderes comunitarios tengan una percepción negativa sobre el efecto democratizador del A.F. en sus territorios. A este respecto, por ejemplo, la PGN (2021) señala en su último informe que “las comunidades continúan sintiéndose excluidas de la implementación del PDET y los espacios en donde se toman decisiones para su habilitación y priorización” (p. 80).

En consonancia, durante la visita a terreno realizada por la ST a las subregiones PDET del Sur del Tolima y el Chocó, se pudo constatar que aunque en términos generales los líderes y lideresas sociales, indígenas y afrocolombianos consideran que con posterioridad a la firma del A.F. aumentó la participación social a nivel regional, un sector mayoritario de los actores sociales y comunitarios estiman que no ha existido una y participación efectiva en el diseño e implementación de políticas públicas. Adicionalmente, es común que los líderes y representantes de los grupos étnicos denuncien, entre otras, la existencia de una brecha lingüística que dificulta la comprensión del lenguaje técnico que usan los funcionarios de las distintas entidades encargadas de la implementación del A.F.

### 3. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento

A cinco años de la firma del A.F., la ST constata una **correspondencia parcial** y un **bajo cumplimiento** en el proceso de adopción de mecanismos de participación ciudadana que garanticen la incidencia efectiva de las comunidades en el diseño y seguimiento de políticas públicas. A continuación, se establecen una serie de recomendaciones encaminadas a favorecer el avance y cumplimiento de las disposiciones referidas específicamente a este tema.

- De los Indicadores de PMI:

Ajustar el indicador B.142 (Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia creado y en funcionamiento) con el propósito de que se incluyan explícitamente los CTPRC en el proceso de medición de avance y cumplimiento.

Ajustar los porcentajes de cumplimiento de los indicadores B.152 (Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia) y B.E.13 (Pueblos y comunidades étnicas formados en temas de

control social y veedurías) en consonancia con la información reportada en el avance cualitativo del SIPO 2.0.

Modificar los indicadores B.G.6 y B.158 (ajustes normativos y lineamientos técnicos de la metodología de planeación democrática y participativa) con el propósito de que se puedan medir los avances efectivamente realizados para garantizar el fortalecimiento de los aspectos enunciados en el A.F. (2.2.6).

Incluir dos indicadores que midan el estado de avance en la revisión de las funciones y la conformación de los CTP, y en la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres a nivel local, en consonancia con lo estipulado en el A.F. (2.2.6).

- De la conformación y funcionamiento de los CTPRC:

Promover la creación de la totalidad de los CTPRC en los 170 municipios PDET.

Promover y fortalecer el adecuado funcionamiento de los CTPRC, evidenciada en la destinación de recursos suficientes, la convocatoria de sesiones periódicas, la aprobación de un reglamento, un plan de trabajo y el desarrollo de iniciativas que promuevan la paz, la reconciliación y la convivencia.

- De la formación de pueblos y comunidades étnicas en temas de control social y veedurías:

Consolidar la georreferenciación definitiva de los pueblos y comunidades que podrían participar en los procesos formativos adelantados por el DAFP.

Priorizar la realización de procesos formativos de carácter presencial en la totalidad de subregiones PDET en las que habitan pueblos y comunidades indígenas, afrocolombianas y/o rom.

Llevar a cabo procesos formativos que trasciendan la jornada única, el autoaprendizaje y la creación de dispositivos pedagógicos que desconozcan o desatiendan los usos, costumbres, deseos y necesidades específicas de las comunidades.

- De la participación en el diseño, implementación y seguimiento de los PDET:

Revisar el proceso de priorización de iniciativas que se consideran estratégicas a partir del pleno reconocimiento de las obligaciones que se desprenden del A.F., de la integración de las iniciativas formuladas por las comunidades en los PATR, de la adopción de una metodología que garantice un impacto regional efectivo, reparador y transformador de los territorios, y de la asignación efectiva del gasto evidenciada en la adopción de un cronograma detallado de cumplimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018a). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Montes de María*. Obtenido de:

[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018b). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Pacífico y Frontera Nariñense*. Obtenido de:

[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018c). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Catatumbo*. Obtenido de:

[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018d). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Alto Patía y Norte del Cauca*. Obtenido de:

[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018e). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Putumayo*. Obtenido de:

[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018f). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Arauca*. Obtenido de:

[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018g). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Sur de Córdoba*. Obtenido de:

[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

ogramas de desarrollo con enfoque territorial pdet/planes de acción para la transformación regional patr

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018h). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Chocó*. Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018i). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Sur de Bolívar*. Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018j). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Urabá antioqueño*. Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018k). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Sur del Tolima*. Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2019a). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Macarena Guaviare*. Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2019b). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Bajo Cauca y Nordeste antioqueño*. Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2019c). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Pacífico Medio*. Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

ogramas de desarrollo con enfoque territorial pdet/planes de acción pa  
ra la transformación regional patr

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2019d). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Sierra Nevada-Perijá-Zona bananera.* Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_pa  
ra\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2019e). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño.* Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/programas\\_de\\_desarrollo\\_con\\_enfoque\\_territorial\\_pdet/planes\\_de\\_accion\\_pa  
ra\\_la\\_transformacion\\_regional\\_patr](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_pa<br/>ra_la_transformacion_regional_patr)

Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (23 de julio de 2020). *Los alcaldes y gobernadores incluyeron el 35% de las iniciativas PDET en sus planes de desarrollo territoriales.* Obtenido de: [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los\\_alcaldes\\_y\\_gobernadores\\_incluyeron\\_el\\_35\\_de\\_las\\_iniciativas\\_pdet\\_en\\_sus\\_planes\\_de\\_de  
sarrollo\\_territoriales](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_alcaldes_y_gobernadores_incluyeron_el_35_de_las_iniciativas_pdet_en_sus_planes_de_de<br/>sarrollo_territoriales)

-Centro de Pensamiento y Diálogo Político –CEPDIPO–. (2021). *La implementación territorial del acuerdo de paz con las FARC-EP. Estudio sobre los programas de Desarrollo con enfoque territorial - PDET.* Bogotá: CEPDIPO - Gentes del Común.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–. (2021). *Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia.* Obtenido de: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_cidh\\_Colombia\\_spA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf)

Defensoría del Pueblo –DP–. (17 de enero de 2022). *Un total de 145 líderes sociales y defensores de derechos humanos fueron asesinados en 2021.* Obtenido de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10697/>

Gobierno de Colombia - FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Bogotá: Gentes del Común.

Human RightsLíder Watch –HRW–. (2022). *Colombia, eventos de 2021.* Obtenido de: <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380715>

- Líder 1 ST. (2022). Entrevista a líder social del municipio Chaparral-Tolima. (ST- Entrevistador).
- Líder 2 ST. (2022). Entrevista a lideresa social de una asociación productiva en el municipio de Planadas-Tolima. (ST- Entrevistador).
- Líder 3 ST. (2022). Entrevista a líder social perteneciente a una organización social en el municipio de Rioblanco-Tolima. (ST- Entrevistador).
- Líder 4 ST. (2022). Entrevista a líder social del municipio de Rioblanco-Tolima. (ST- Entrevistador).
- Líder 5 ST. (2022). Entrevista a líder social de las comunidades afro en el municipio de Ataco-Tolima. (ST- Entrevistador).
- Líder 6 ST. (2022). Entrevista a líder social de Ataco-Tolima integrante de un Grupo Motor del PDET. (ST- Entrevistador).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito –UNODC–. (27 de diciembre de 2021). *Informe del Secretario General S/2021/1090*. Obtenido de:  
[https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe\\_sp\\_n2139927.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_sp_n2139927.pdf)
- Procuraduría General de la Nación –PGN–. (2020a). *Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Catatumbo*. Bogotá: PGN. Obtenido de:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>
- Procuraduría General de la Nación –PGN–. (2020b). *Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Sur de Bolívar*. Bogotá: PGN. Obtenido de:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>
- Procuraduría General de la Nación –PGN–. (2020c). *Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño*. Bogotá: PGN. Obtenido de:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>
- Procuraduría General de la Nación –PGN–. (2020d). *Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Chocó*. Bogotá: PGN. Obtenido de:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>
- Procuraduría General de la Nación –PGN–. (2020e). *Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Pacífico y frontera nariñense*. Bogotá: PGN. Obtenido de:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>

- Procuraduría General de la Nación –PGN–. (2021). *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: PGN. Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>
- Procuraduría General de la Nación –PGN–. Defensoría del Pueblo (DP). (2021). *Informe sobre la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: PGN - DP. Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Paz.page>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–. (5 de mayo de 2020). *El imparable motor PDET: oportunidades para el desarrollo sostenible que transformarán la ruralidad colombiana*. Obtenido de: <https://colombiapnud.medium.com/el-imparable-motor-pdet-oportunidades-para-el-desarrollo-sostenible-que-transformar%C3%A1n-la-81e4af3d247a>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–. (2021). *Noveno Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz (N° 9)*. Bogotá: CINEP-CERAC. Obtenido de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/895-noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

## Punto 3 — Fin del Conflicto

El Punto 3 del Acuerdo Final —A.F.— incluye tres temas relativos al **Fin del Conflicto**. El primero hace referencia al conjunto de medidas adoptadas por las partes con el fin de dar cumplimiento al “Acuerdo sobre **Cese al Fuego** y de **Hostilidades** Bilateral y Definitivo y **Dejación de Armas** entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP” (A.F. 3.1). El segundo, a la “**Reincorporación** de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses” (A.F. 3.2.). En tercer lugar, el “Acuerdo sobre **garantías de seguridad** y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (A.F. 3.4.).

Los primeros años del proceso de implementación de este punto se concentraron en varios aspectos: (i) el desarrollo normativo; (ii) la creación de la arquitectura institucional para la reincorporación y la seguridad; y (iii) el impulso de políticas públicas que orientan el cumplimiento de lo establecido. En este proceso, la ST reconoce los avances hasta el momento, no obstante, también resalta la persistencia de obstáculos, retos y asuntos pendientes en la implementación de este punto que han limitado su cumplimiento. Gran parte de estos desafíos están relacionados con las dificultades en la territorialización de los compromisos acordados, la falta de conocimiento de las autoridades de las necesidades concretas de la población en proceso de reincorporación, y la baja participación de esta en las decisiones que los afectan directamente.

En esta medida, dado que la construcción de paz y la implementación del A.F. están definidos desde y para los territorios, para este informe territorial el análisis de la ST está orientado en dar cuenta de **cómo ha sido el proceso de reincorporación** en las subregiones PDET y **cuáles han sido las condiciones de seguridad para la reincorporación**, todo ello, enmarcado en el enfoque territorial y las zonas PDET, como instrumentos de gestión y priorización de territorios para el desarrollo regional.

### 1. Introducción

La inclusión del enfoque territorial como aspecto transversal en el A.F. implicó el reconocimiento de la afectación diferenciada del conflicto armado en el país y la necesidad de que la construcción de paz sea un proceso diferenciado



regionalmente, al considerar la complejidad de las particularidades territoriales. Por lo que implica la construcción de la paz territorial y el importante papel que cumplen los excombatientes y el Partido Comunes en ese proceso. Como consecuencia, el A.F. incorporó directamente el enfoque territorial como un aspecto clave para la implementación de los temas de este punto.

En este orden de ideas, para el proceso de reincorporación, el A.F. tuvo en cuenta: (i) tanto las particularidades de los y las excombatientes en los territorios donde se iban a reincorporar; (ii) como de las comunidades de acogida (Tomo VI, 2016, p. 29), con el objetivo de generar oportunidades de vida en lo social y lo económico. Así, el A.F. señala que la reincorporación a la vida civil es

un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, la convivencia y la reconciliación entre quienes lo habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local (A.F., 2016, p. 69).

El principal elemento territorial de la reincorporación está definido por la forma y las zonas elegidas para iniciar el proceso. El numeral 3.1.4.1 del A.F. estableció la creación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización —ZVTN— y los Puntos Transitorios de Normalización —PTN— de carácter territorial, temporal y transitorio, los cuales fueron definidos y concertados entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. En total, se establecieron 19 ZVTN y siete PTN ubicados en zonas de presencia histórica de la ex guerrilla, con alta afectación de las comunidades por el conflicto armado y baja presencia del Estado. Como consecuencia de la llegada de los excombatientes y las instituciones estatales, el proceso de reincorporación temprana generó dinámicas de respeto de las comunidades hacia los excombatientes, a través de la provisión y acceso a servicios provistos por el Estado, de salud y educación, por un lado, y la posibilidad de inclusión económica en la puesta de proyectos productivos colectivos e individuales, por el otro.

Ahora bien, en 2017, las ZVTN y los PTN se convirtieron en los Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación —ETCR— dando impulso a la fase de reincorporación temprana y, aunque su creación no respondió a un compromiso expreso del A.F., sí demostró voluntad de las partes para desarrollar actividades en favor de los ex integrantes de las FARC-EP y de las comunidades aledañas (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 14) para apoyar los procesos de reincorporación, reconstrucción y fortalecimiento del tejido social y comunitario. Los ETCR estuvieron vigentes hasta agosto de 2019 e iniciaron su transformación para ser incluidos en el ordenamiento territorial como espacios permanentes, para

lo cual el Gobierno Nacional está implementando la compra de predios y la construcción de viviendas.

La implementación de este proceso estuvo principalmente definida en su fase temprana por el Decreto Ley 899 de 2017 "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016" y la creación del Consejo Nacional de Reincorporación y de 24 Consejos Territoriales<sup>35</sup> (A.F. 3.2.2.2.), que sirvieron de base para la formulación de la "Política Nacional para la Reincorporación social y económica para ex integrantes de las FARC-EP" en el documento CONPES 3931 de 2018. De la mano de esta política, se encuentra la "Ruta de Reincorporación en lo social y económico", adoptada por la Resolución 4309 de 2019 de la ARN, que establecen los lineamientos y acciones a desarrollar para la sostenibilidad del proceso en el mediano y largo plazo.

En materia de seguridad, el A.F. incluyó como parte de sus principios orientadores al enfoque territorial señalando que: "las medidas de seguridad que se adopten deben tener un enfoque territorial y diferencial que tenga en cuenta las diferentes amenazas, particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, de las comunidades y los territorios" (A.F., 2016, p. 79). Esta medida fue tomada porque las garantías de seguridad son una condición necesaria para la construcción de paz y la implementación de los planes y programas establecidos en el A.F.

En concordancia con este reconocimiento, el A.F. estableció la creación de un Pacto Político Nacional (A.F. 3.4.2) para ser promovido desde las regiones; asimismo, algunas instancias creadas incluyeron dentro de sus labores tal perspectiva territorial. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— (A.F. 3.4.3) de forma general reconoce que "garantizará la aplicación del enfoque territorial (...) en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y estrategias" (Ibid) y específicamente, deberá coordinar a nivel departamental y municipal tanto el cumplimiento del plan de acción del Gobierno para la desmantelación de las organizaciones criminales, como la puesta en marcha de mesas técnicas regionales para hacer el seguimiento correspondiente a las "manifestaciones criminales" en los territorios (Ibid). En ese mismo sentido, la Unidad Especial de Investigación —UEI— (A.F. 3.4.4) "desplegará su capacidad

---

<sup>35</sup> El CNR está compuesto por dos miembros del partido Comunes y dos miembros del Gobierno Nacional. Los Consejos Territoriales están compuestos por las autoridades locales y representantes del partido Comunes en la región.

de investigación con un enfoque territorial (...) para enfrentar la amenaza, con énfasis en zonas donde confluyen variables que ponen en peligro las comunidades y la construcción de la paz” (Ibid).

Por su parte, el Programa de protección integral para excombatientes, miembros del Partido Comunes, sus familias y las sedes políticas (3.4.7.4) no incluyó directamente en ninguno de sus componentes el enfoque territorial como parte de sus principios orientadores en su trabajo. Sin embargo, el reconocimiento de la situación de riesgo a la que se enfrenta esta población por “el ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias” (A.F., 2016, p. 89), implica necesariamente que existe una consideración sobre las particularidades territoriales en donde están situados los excombatientes. Finalmente, el nuevo Sistema de prevención y alerta de la Defensoría del Pueblo (A.F. 3.4.9) como instrumento para el despliegue de reacción rápida en los territorios, también incluye un enfoque territorial en su labor para realizar monitoreo y mapeo de amenazas de seguridad “en particular en regiones y territorios en donde las FARC-EP adelanten su proceso de reincorporación” (Ibid, p. 94).

Por otro lado, el Acuerdo sobre garantías de seguridad ha tenido múltiples desarrollos en diferentes instrumentos de política pública derivados del A.F., dado el enorme reto que supone la lucha y desmantelación de organizaciones criminales en todo el territorio nacional. Estos instrumentos incluyen principalmente los “Lineamientos de política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales” en materia de política criminal, y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, para garantizar la seguridad de los excombatientes. Ambos documentos fueron entregados en 2021 y tanto su entrega como implementación, han sido objeto de controversias entre el componente Comunes y el Gobierno.

Paralelamente a la implementación del A.F., la ST resalta un aspecto importante en materia de política pública que no responde a compromisos derivados del mismo, pero que sí tiene aspectos en correspondencia. En particular, la ST resalta las políticas de seguridad del Gobierno que orientan su accionar, por ejemplo, el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, que incluyó acciones relacionadas con la promoción, el fortalecimiento y la coordinación de labores con la institucionalidad creada por el A.F.

Además, la ST destaca dos hechos que tienen como propósito dinamizar la implementación del ‘Acuerdo sobre garantías de seguridad’ ante el bajo nivel previo de cumplimiento de este Acuerdo. Por un lado, el rol que ha desempeñado

la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP en el proceso de medidas cautelares colectivas para la protección de los excombatientes, que inició en junio de 2020. Este proceso ha dinamizado la implementación de compromisos atrasados en su implementación, y además, ha incluido una perspectiva territorial y focalizada con acciones propias en las zonas con mayor afectación a la seguridad de esta población. Por el otro, está la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional “por el bajo nivel de implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante en tránsito a la vida civil” (Corte Constitucional, 2022).

## 2. Análisis por tema

### 2.1 Tema 1: Reincorporación social y económica ¿Cómo ha sido el proceso de reincorporación en las subregiones PDET?

El A.F. (3.2.2.6) diseñó una serie de medidas para identificar las necesidades para el proceso de reincorporación económica y social a la vida civil de los excombatientes de las FARC-EP, entre las que se encuentran: a) Censo socioeconómico; b) Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles; c) Desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles; d) Programas y proyectos de ECOMÚN; y e) Proyectos individuales. Asimismo, estableció una serie de garantías para la reincorporación temprana (A.F. 3.2.2.7), que comprenden: a) Renta básica; b) Asignación única de normalización; c) Seguridad social; d) Planes o programas sociales; y, e) Pedagogía para la paz.

En este orden de ideas, el proceso de reincorporación inició su implementación a través de una fase temprana que incluyó un enfoque territorial, al considerar las características propias de los excombatientes en los territorios donde se encontraban, así como sus capacidades personales y productivas, de tal forma, se daba cumplimiento a las medidas establecidas en el A.F. (3.2). El resultado de esta fase se puede dividir en tres partes: el primero, fue el acceso a garantías económicas, al sistema de seguridad social y programas sociales para la población excombatiente, para sus familias y miembros de la comunidad, en segundo lugar, se logró el diseño y puesta en operación de esquemas de provisión de servicios de salud en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —AETCR—; finalmente, en tercer lugar, se ejecutaron programas educativos para el trabajo por parte del SENA que incluyó temas relativos a economías solidarias, agricultura, agronomía, piscicultura, así como para los

núcleos de básica primaria y secundaria, logrando inclusión y reconciliación en los territorios.

Además, el proceso de reincorporación incluyó la creación de los Consejos Territoriales de Reincorporación —CTR— y las Mesas Departamentales y Municipales, como expresión de planeación y participación, lo que permitió la descentralización de los compromisos del proceso de reincorporación, así como la implementación de acciones con base en las necesidades de la población en los diferentes territorios, y la generación de dinámicas de trabajo conjuntas entre la institución local y los líderes de reincorporación. Este diálogo ha permitido la inclusión de actividades en las administraciones departamentales y municipales para la sostenibilidad del proceso, lo que busca aumentar las oportunidades de fortalecimiento social y económico para los excombatientes y las comunidades.

Por otra parte, con la expedición del CONPES 3931 de 2018 fueron establecidos los lineamientos para garantizar la sostenibilidad del proceso en el mediano y largo plazo, de acuerdo a lo dispuesto en el A.F., reconociendo la importancia de que lo colectivo “va más allá de una construcción social, que supera la dimensión territorial, y está fundamentada en una identidad compartida” (CONPES, 2018, p. 31). Así, esta nueva fase aborda la reincorporación como un escenario para la construcción de paz, la reconciliación, el desarrollo comunitario e incidencia en derechos, vinculado a dinámicas sociales en los territorios donde se encuentran (Ibid).

Es importante señalar que el enfoque territorial sobre el proceso de reincorporación ha cambiado, en la medida que inicialmente estuvo focalizado en las ZVTN y luego en los AETCR, pero con el cambio en la geografía de la reincorporación, los excombatientes se dispersaron en centros urbanos y zonas rurales a lo largo del país, lo que ha generado nuevos retos para garantizar el acceso a servicios sociales y económicos que son necesarios para la culminación exitosa del proceso en el mediano y largo plazo. Hasta septiembre de 2021, el 54% de los excombatientes en proceso de reincorporación (6.997 de 12.920) se encontraban en 152 municipios de las 16 zonas PDET, realizando su tránsito a la vida civil (ARN, 2021). Además, 120 de los 170 municipios han adoptado metas e indicadores en sus Planes de Desarrollo frente al proceso de reincorporación.

Aunque son múltiples los asuntos que forman parte de lo establecido por el A.F. para la implementación de la reincorporación económica y social, el presente informe se centra en aquellos que son claves a nivel territorial para la consolidación exitosa del proceso.

### *Acceso a tierras y vivienda*

Una de las principales preocupaciones a nivel territorial por parte de la población excombatiente para lograr la consolidación y la sostenibilidad del proceso de reincorporación a mediano y largo plazo, tiene que ver con el acceso a tierras. Al respecto, la Política de Reincorporación en el documento CONPES 3931 del 22 de junio de 2018 señala que “desarrolló una serie de alternativas de acceso a la tierra para el desarrollo de proyectos productivos con fines de reincorporación con enfoque territorial y agropecuario” (CONPES 3931, 2018, p. 49). Asimismo, con el fin de apoyar el desarrollo de la política, fueron expedidas una serie de normas, entre las que se encuentran: i) Decreto Ley 902 de 2017 sobre acceso y formalización a tierras individual y colectivo en el marco de la Reforma Rural Integral —RRI—; ii) Decreto 756 de 2018 sobre el “programa de adquisición y adjudicación de tierras” para las asociaciones y cooperativas de exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación; y iii) Decreto 758 de 2018<sup>36</sup> sobre la ruta de la Sociedad de Activos Especiales —SAE— y los predios del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado —FRISCO.

Como resultado de la implementación a través de estas rutas recientemente mencionadas han sido habilitadas un total de 1.744,60 hectáreas por un valor de \$16.000 millones para la compra y habilitación de predios para el desarrollo de proyectos productivos y construcción de viviendas (CPEC, 2021, p. 18). La disponibilidad de los predios para su adjudicación depende de la gestión de las entidades como la Agencia Nacional de Tierras —ANT—, así como de la ARN y la SAE en la implementación de las rutas y la formalización de los predios en las diferentes partes del país.

Hasta la fecha, el acceso a tierras para los excombatientes en proceso de reincorporación se ha logrado mediante la compra directa por parte del Gobierno Nacional, lo que demuestra su voluntad con el proceso, al no ser un compromiso establecido en A.F. Sin embargo, en el marco del ejercicio de verificación de la ST aún son insuficientes frente a las necesidades identificadas de acceso a tierras para procesos productivos de reincorporación, y muestran una carencia concentrada en varios AETCR. Los predios adquiridos, todos durante 2018 a 2021, suman un total de 11, de los cuales nueve son para AETCR en zonas PDET, que corresponden a: Colinas (San José del Guaviare, Guaviare), Llano grande (Dabeiba, Antioquia), El Estrecho (Patía, Cauca), Mutatá (Mutatá,

---

<sup>36</sup> Reglamentado por el Decreto 1543 de 2020 que establece los plazos y condiciones para la transferencia de predios rurales extintos para el desarrollo de proyectos productivos a favor de las personas en proceso de reincorporación.

Antioquia), Charras (San José del Guaviare, Guaviare), La Variante (San Andrés de Tumaco, Nariño), Yarí (El Doncello, Caquetá) y Pondores (Fonseca, La Guajira) (CPEC, 2021, p. 18), por el valor de \$8.750,4 millones (2,3 M) para un total de 574,72 hectáreas (Ibid). Además, debido a la autogestión de los excombatientes con las comunidades aledañas ha sido posible el acceso a tierra para el desarrollo de proyectos productivos: por ejemplo, en el AETCR Los Monos en Cauca, llegaron a un acuerdo con las autoridades indígenas para el uso de la tierra (NN.UU., 2021, p. 6); o en la NAR La Elvira (Cauca), en donde los campesinos entregaron en modalidad de préstamo cinco hectáreas de la Zona de Reserva Campesina de Miranda para el desarrollo de proyectos productivos (Líder 3 AP, 2022). Igualmente, de acuerdo con el propio Gobierno Nacional, está en proceso y como un pendiente para la ST, la compra de predios para 14 AETCR ya identificados, en donde viven 1.300 excombatientes con sus familias (Ibid). La ST destaca como un avance, la compra que se tiene prevista por el Gobierno Nacional de 15 predios en seis espacios territoriales<sup>37</sup> para proyectos productivos y construcción de viviendas (CPEC, 2021, p. 19).

Finalmente, otros predios han sido entregados en la ruta SAE a colectivos de excombatientes en el marco del Decreto 1543 de 2020 (Artículo 283 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) en los municipios de Teruel y Palermo (Huila), Sevilla, Palmira y Yotoco (Valle del Cauca), Sasaima (Cundinamarca), y, Restrepo (Meta). En paralelo, otros predios han sido donados por parte del sector privado, tal como sucedió con la fundación ProAntioquia que compró y entregó un predio de 270 hectáreas en Ituango a 86 excombatientes en proceso de reincorporación (STCIV, 2021, p. 134).

Por otro lado, en cuanto a la provisión de soluciones de habitación, a cinco años de la firma del A.F., es importante señalar que no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR, según información corroborada por la ST en diversas fuentes, incluyendo la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia (NN.UU., 2021, p. 6). Actualmente, el Gobierno avanza en la selección de cinco AETCR para la realización de estudios técnicos de pre-factibilidad para la construcción de viviendas, de los cuales tres estudios ya fueron terminados, y dos (Dabeiba y Mutatá) están suspendidos por desacuerdos frente a los subsidios y materiales para la construcción de vivienda (NN.UU., 2021, p. 6). La ST destaca el esfuerzo realizado por 187 excombatientes en el AETCR de Pondores (La Guajira), donde están construyendo 200 casas auto-gestionadas en el marco de la

---

<sup>37</sup> AETCR: La Plancha (Anorí, Antioquia); Pondores (Fonseca, La Guajira); Filipinas (Araucanía, Arauca); La Variante (Tumaco, Nariño); El Ceral (Timbío, Cauca); y Miravalle (San Vicente del Caguán, Caquetá) (Ibid, p. 19).

iniciativa ‘Ciudadelas de Paz’ (Consonante, 2021). Fuera de los espacios territoriales, la ARN ha realizado ocho ferias urbanas para dar a conocer el procedimiento para obtener subsidios de vivienda y créditos para compra (NN.UU., 2021, p. 6).

Al respecto, el CNR cuenta con una Mesa Técnica de Vivienda que está funcionando y sesionó varias veces durante el 2021, en donde se han discutido temas relacionados con intervención dentro y fuera de los AETCR, participación de las cooperativas de los excombatientes en los proyectos de construcción de vivienda, subsidios, ordenamiento territorial, estrategias de desarrollo de vivienda urbana, entre otros (CPEC, 2021a, p. 25). La ST no tiene información de que se haya llegado a algún acuerdo en la materia en esta mesa técnica, y continúan trabajando en sesiones técnicas.

En resumen, la ST ha encontrado que tanto el acceso a tierras, como la construcción de viviendas han generado controversias en el CNR, a raíz de las distintas declaraciones del partido Comunes y del Gobierno Nacional sobre varios temas. En particular, las discusiones se centran en las demoras en la compra, adjudicación y formalización de predios en varios de los AETCR, así como frente a los materiales a utilizar en la construcción de las viviendas en los espacios territoriales priorizados.

### *Proyectos productivos*

Al 31 de diciembre de 2021, el CNR aprobó 107 proyectos productivos colectivos que benefician a 3.687 excombatientes (incluidas 1.030 mujeres) de las 12.846 personas que se encuentran en proceso de reincorporación y, asimismo, vincula 82 formas asociativas. Además, hay 3.780 proyectos individuales que benefician a 4.577 excombatientes (incluidas 1.055 mujeres) (CPEC, 2021, p. 14). De los proyectos con apoyo de la cooperación internacional, hay 71 que se encuentran en implementación en los 24 AETCR, de los cuales 37 están en el componente de sostenibilidad económica, 34 en componente comunitario, y 9 en fortalecimiento productivo (Ibid). En 126 municipios PDET han sido desembolsados 1.847 proyectos productivos entre colectivos e individuales que benefician a 4.392 excombatientes (ARN, 2021).

En esta medida, se aclara que tanto los proyectos colectivos como los individuales, cuentan con un enfoque ambiental explícito, cuya finalidad es la de promover el desarrollo rural sostenible (PNUD, s.f.). Igualmente, la ST destaca la creación e implementación del “Programa Ambientes para la Paz” dirigido a excombatientes en proceso de reincorporación con la finalidad de impulsar



programas de formación e iniciativas ambientales para su propio beneficio y el de las comunidades locales, mediante la puesta en marcha de iniciativas productivas y de conservación (PNUD, s.f.a). Un ejemplo de este programa es el de la Cooperativa Multiactiva J.E., ubicada en el municipio de la Uribe (Meta) e integrada por 44 excombatientes en proceso de reincorporación. La Cooperativa se dedica a la implementación de proyectos productivos y sostenibles con el medio ambiente a través de tres líneas de producción: agropecuaria con enfoque sostenible y cacao agroforestal; ecoturismo comunitario; un vivero con especies nativas para la reforestación de fuentes hídricas y zonas protegidas (WWF, 2020). Este enfoque de producción les ha permitido comercializar la producción de cacao y posicionarse en el mercado local (Ibid).

### *Salud y educación*

Durante 2016 y 2017, con la creación de las ZVTN y los PTN, fueron designados varios profesionales de la salud para brindar atención médica, proceso que también incluyó la afiliación de los excombatientes y sus familias al sistema de seguridad social en salud en el régimen subsidiado. Posteriormente, el Ministerio de Salud, a través de las Entidades Promotoras de Salud —EPS—, designó para los 26 AETCR esquemas de salud compuestos por un médico y un auxiliar de enfermería. En particular, 12 espacios territoriales contaban con la presencia constante de una ambulancia (STCIV, 2018, p. 84).

En este mismo tema, el CNR aprobó y está poniendo en marcha para el 2022, dos tipos de esquemas de salud para los 24 AETCR: i) Esquema A: incluye la presencia permanente de un auxiliar de enfermería (excepto para Arauquita, La Macarena y Dabeiba) y la realización de seis jornadas extramurales; y ii) Esquema B: realización de cuatro jornadas extramurales, al menos dos contarán con la presencia de un especialista (CPEC, 2021, p.17). Sobre las ambulancias, habrá presencia de ambulancia permanente en siete AETCR: La Macarena, Vistahermosa, Tibú, Remedios, Arauquita y San José del Guaviare, incluyendo Colinas y Charras. Los espacios territoriales que contarán con ambulancia al llamado son: Mesetas, Caldon, Miranda, Patía, La Paz, Anorí, Dabeiba, Planadas, Riosucio, la Montañita, San Vicente del Caguán, Fonseca y Buenos Aires (Ibid).

Ahora, la ST ha podido verificar que, si bien hubo gran cobertura en salud, pues fue de un 98, 9% el acceso y provisión de servicios a partir del 2017, al inicio del proceso de reincorporación temprana, la provisión *in situ* de servicios y la oferta permanente de capacidades para proveer tales servicios ha sido intermitente en

algunos AETCR. Esta falla se ha debido en gran parte a que los procesos de contratación y la designación de profesionales de la salud requieren tiempos contractuales dilatados y demorados. Varios AETCR han manifestado su inconformismo con los esquemas de salud designados, ya que muchos de estos espacios se encuentran a varias horas de los puestos de salud más cercanos, lo que representa un obstáculo para el acceso y dificulta la prestación del servicio de salud. Ante esta dificultad, varios colectivos de excombatientes han gestionado la creación de un puesto de salud en los espacios, como sucedió en el AETCR de Colinas, donde la administración departamental del Guaviare aprobó la creación de un puesto, sin embargo, no ha sido posible ponerlo en funcionamiento debido a la falta de voluntad política de la administración municipal (Líder 4 MG, 2022).

Por otro lado, en materia de cobertura y acceso a la educación, el A.F. estableció una serie de planes o programas sociales para la educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano, así como la homologación de saberes y conocimiento (A.F., 2016, p.76). Desde el 2017, el programa ‘Arando la Educación’ fue implementado en 19 de los 26 AETCR para educación básica primaria y secundaria, además de la educación para el trabajo a cargo del SENA.

La CPEC reporta que la vinculación para educación académica (ciclo básico de primaria, secundaria, y nivel superior) entre el 2019 y el 2021 fue de 7.408 personas entre: excombatientes, familiares y miembros de la comunidad donde se encuentran los AETCR (1.399 primaria, 5.781 bachillerato y 228 educación superior) (CPEC, 2021). La vinculación se dio a través de la implementación de diversos modelos educativos: i) ‘Arando la Educación’, para 2021 estaban vinculadas al proyecto 695 personas en proceso de reincorporación para un total de 1.534 personas vinculadas; ii) ‘Maestro Itinerante’, para 2021, 2.299 personas fueron reportadas como beneficiarios de este modelo; iii) ‘Tejiendo Saberes’, para 2021, 232 personas reportaron asistencia (Ibid). En cuanto a educación para el trabajo, hasta 2021 fueron vinculadas 10.036 personas en proceso de reincorporación al SENA para recibir cursos y capacitaciones en distintas áreas profesionales (Ibid).

Ahora bien, en los AETCR, el programa que continúa principalmente es ‘Arando la Educación’, que se encuentra en la sexta etapa de implementación, y beneficia a los excombatientes, familiares y personas de la comunidad. Para 2021, la aplicación inició en varios AETCR a partir de julio, a excepción de los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá, donde inició en agosto y contó con la entrega de kits escolares y material pedagógico a los estudiantes. El proyecto

finalizó ciclo en el mes de diciembre de 2021 (CPEC, 2021, p. 28), sin embargo, la cifra de inscritos se ha reducido por la existencia de programas más flexibles y que duran menos tiempo (Líder 3 MG, 2022). La misma situación se presenta con la educación superior, pues, aunque existan alianzas con universidades públicas y privadas, así como facilidades para el acceso a créditos educativos, el número de beneficiarios no es muy alto y prevalece la educación técnica y para el trabajo (Ibid).

### *Reincorporación comunitaria*

La Política de Reincorporación incluye una acción dirigida a la “promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientado al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación” (CONPES 3931, 2018, p. 8) con las comunidades a través de componentes de trabajo, desarrollo económico y productivo de los excombatientes, dirigido a fortalecer el tejido social y la acción colectiva en escenarios territoriales (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016).

En el marco del pilar 8 sobre “Reconciliación, Convivencia y Construcción de paz” de los PDET, la ARN señaló que en los 54 municipios priorizados, los excombatientes han participado en 154 iniciativas, para un total de 4.552 personas participantes en acciones vinculadas con la reconciliación y convivencia en los territorios (ARN, 2021).

De acuerdo con el CONPES 3931 de 2018, la reincorporación

busca potencializar las habilidades de los sujetos para participar activamente en escenarios de construcción de paz, reconciliación, desarrollo comunitario e incidencia en derechos, para contribuir al desarrollo y fortalecimiento del ejercicio autónomo de su ciudadanía, vinculado a las lógicas sociales de los contextos en los cuales reside, que a su vez repercuten en la generación de redes de apoyo y mecanismos que le permitan afrontar situaciones de crisis ante los eventuales riesgos que puedan presentarse para la sostenibilidad de su proceso de reincorporación (CONPES 3931, 2018, p. 31).

Las actividades de reincorporación comunitaria en desarrollo de este objetivo de la ruta de reincorporación económica y social, se han hecho en el marco del ‘Modelo de Fortalecimiento Comunitario’ de la ARN, que promueve la reconciliación entre excombatientes y miembros de las comunidades. Por ejemplo, con la participación de los excombatientes y la comunidad, se construyó una placa huella que conecta la vereda Caño Indio con la vía Tibú-Gabarra; se fortalecieron 30 iniciativas PDET en temas de infraestructura comunitaria, dotación de escuelas y procesos

formativos; se entregó un Centro de Convivencia para la cultura y el deporte en el municipio de San Vicente del Caguán, y se implementaron acciones de prevención para la estigmatización (CPEC, 2021, p. 39).

En su labor de verificación, la ST encontró que algunos excombatientes han manifestado que, si bien han sido objeto de jornadas de socialización de los PDET, no ven reflejada una verdadera participación en su implementación, puesto que dentro de las iniciativas priorizadas no quedaron incluidas las necesidades de los AETCR en materia de intervención social y construcción de infraestructura (Líder 3 MG, 2022). Este hallazgo apunta a una oportunidad de mejoramiento mediante la inclusión de los excombatientes en los procesos participativos en la implementación de los PDET, lo cual puede avanzar también en alcanzar el objetivo de reconciliación mencionado.

### Enfoque étnico

En el 2021, el CNR creó la Mesa Étnica de Reincorporación, como resultado de la incidencia de varias organizaciones, así como de colectivos de excombatientes ante la inexistencia de lineamientos claros para la transversalización del enfoque étnico en el proceso de reincorporación, y la falta del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico”, que se encuentra todavía en construcción.

En materia de participación en proyectos productivos colectivos, hay 826<sup>38</sup> excombatientes de origen étnico que están vinculados de un total de 3.687 proyectos (CPEC, 2021, p. 11), de los cuales, 741 pertenecen a 74 cooperativas de excombatientes. Respecto a los proyectos individuales, hay un total de 524<sup>39</sup> personas de origen étnico vinculadas en diferentes zonas del país (Ibid).

En relación con el acceso a tierras, la ST resalta la habilitación de dos predios en el AETCR de los Monos que son propiedad del resguardo indígena para el desarrollo de proyectos productivos (Ibid, p.19), y el permiso otorgado por la comunidad afrocolombiana del río Curbaradó (Chocó), en donde residen 66 excombatientes (incluidas 20 mujeres), para el uso de 100 hectáreas destinadas al desarrollo de proyectos productivos (NN.UU., 2021, p. 15).

### Enfoque de género

---

<sup>38</sup> 211 negro(a)s, mulato(a)s, afrocolombiano(a)s o afrodescendientes; 598 indígenas; 1 raizal; 1 gitano o Rrom; 10 palenqueros o descendientes de San Basilio (CPEC, 2021, p.10).

<sup>39</sup> 169 negro(a)s, mulato(a)s, afrocolombiano(a)s o afrodescendientes; 353 indígenas; dos palenqueros o descendientes de San Basilio (Ibid, p. 11).

En la implementación de este enfoque, la ST resalta dos logros importantes en materia de reincorporación a nivel territorial. Por un lado, está la labor de la Mesa Técnica de Género del CNR, la cual ha permitido impulsar la inclusión del enfoque diferencial y de género en las estrategias y programas de la reincorporación, así como al momento de brindar asistencia técnica en la formulación y seguimiento a los proyectos productivos para la transversalización de este enfoque (STCVI, 2022, p. 61). Sin embargo, persisten brechas a nivel local sobre la perspectiva de género en estos proyectos (NN.UU., 2021, p. 8). Por el otro, se encuentra el trabajo de los Comités Territoriales de Mujer, Género y Diversidad creados en algunos AETCR y NAR, con el propósito de realizar un trabajo territorial de sensibilización, visibilización y empoderamiento de la población en asuntos de género como garantía de derechos sexuales y reproductivos y violencia basada en género, labor totalmente autogestionada.

Frente a los espacios de cuidado, la CPEC reporta que 1.334 niños son beneficiarios de asistencia alimentarios en los 24 AETCR, y los familiares de 4.204 personas en proceso de reincorporación accedieron en el 2021 a servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— y/o accedieron a la oferta pública educativa del Ministerio de Educación (CPEC, 2021, p. 26).

### 3. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 1

A cinco años de la firma del A.F., la ST reconoce que los compromisos en este tema a nivel territorial son: **iniciados**, con **avances significativos** en la etapa de reincorporación temprana, y con avances y retrasos en la etapa de reincorporación económica y social en el mediano y largo plazo. La reincorporación temprana se implementó en **correspondencia total** frente a los compromisos establecidos en el A.F. Sin embargo, hay oportunidades de avanzar más rápidamente en la implementación de la política de reincorporación para excombatientes de las FARC en el componente de estabilización económica, especialmente, en materia de acceso a tierras para proyectos productivos de los excombatientes y el acceso a vivienda rural y urbana, tal como lo establece el CONPES 3931 de 2018. Esto debido a que aún un número significativo (14 de 24) de AETCR requieren tierras para el desarrollo de proyectos productivos de manera que se pueda potenciar el proceso de reincorporación en el mediano y largo plazo, y para lo cual está pendiente la compra por parte del Gobierno Nacional de 15 predios para seis AETCR.

El proceso de reincorporación en lo económico y social ha tenido avances en la configuración de una institucionalidad local con los CTR, así como con las Mesas Departamentales y Territoriales. Además, la puesta en marcha de los compromisos establecidos en el A.F. (3.2) para la fase temprana en materia de renta básica, asignación única de normalización, seguridad social y planes o programas sociales (A.F. 3.2.2.7), hoy representan un cumplimiento de casi el 86%<sup>40</sup>, sin embargo, la ST no cuenta con información desagregada a nivel territorial sobre el cumplimiento de esta disposición. En materia de salud y educación, si bien fue la apuesta en la primera fase de la reincorporación temprana, es importante señalar que continúan las actividades en los dos ámbitos, para salud con la designación de esquemas de salud para los 24 AETCR, y para educación con la continuación del programa ‘Arando la Educación’, así como educación para el trabajo, técnica y universitaria.

En la fase de reincorporación en el mediano y largo plazo, el CONPES 3931 de 2018 y la ‘ruta de reincorporación en lo económico y social’, establecieron una serie de medidas para dar sostenibilidad al proceso. Las medidas incluyen nuevos elementos como el acceso a tierras que, si bien no fue un compromiso establecido por el A.F., las partes reconocieron su importancia para la sostenibilidad del

---

<sup>40</sup> Desde agosto de 2018 a 2021, han sido desembolsados \$370.330.120.983 (USD 97.45) en garantías económicas distribuidas así: (i) Asignación Única de Normalización para 13. 236 personas; (ii) Renta Básica Mensual para 12.396 personas; y (iii) Asignación Mensual para 12.146 personas (CPEC, 2021. p. 15-16).

proceso. Este acceso está vinculado directamente con la construcción de vivienda en los 24 AETCR y con otras medidas como subsidios de vivienda rural y urbanas fuera de los espacios territoriales.

Ahora, si bien la estrategia de consolidación del Gobierno Nacional continúa vigente para los espacios territoriales en donde se encuentran 2.371 excombatientes, la ST reitera la importancia de aprovechar la oportunidad aún existente para dar sostenibilidad a la reincorporación de las 9.669 personas que se encuentran en las Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR— urbanas y rurales en diferentes zonas del país. Estas personas adelantan su proceso de reincorporación a la sociedad desde distintos frentes, entre los que se incluye la ejecución de proyectos productivos colectivos e individuales con apoyo del sector público, privado y de la cooperación internacional.

Finalmente, la ST identifica diferentes oportunidades de mejoramiento. La primera, son las acciones necesarias para lograr la sostenibilidad económica de los proyectos productivos para la reincorporación en el mediano y largo plazo. En general, este proceso requiere más capacidades administrativas y financieras para la gestión, lo que incluye aspectos relacionados con la comercialización, y para lo cual es clave continuar con el trabajo de la Mesa Técnica de Comercialización del CNR. La segunda oportunidad de mejoramiento se enfoca en las acciones establecidas en el plan de acción del CONPES 3931 de 2018 en materia de acceso a tierras y construcción de vivienda para los excombatientes en proceso de reincorporación dentro y fuera de los AETCR, por lo que el resultado de las sesiones de trabajo de las Mesas Técnicas de Tierras y Vivienda del CNR establecerán la hoja de ruta de las próximas acciones en la materia. En el marco de esta oportunidad, la ST considera que completar el proceso de compras de tierras para los proyectos productivos ya referenciados es una rápida oportunidad de mejoramiento. Por último, la tercera es sobre la necesidad de que los excombatientes y sus familias participen activamente en la planeación e implementación de los PDET, teniendo en cuenta que hay presencia de AETCR en 12 de estas zonas y tienen el derecho a participar en las decisiones que los afectan directamente.

## 2.2 Tema 2: Garantías de seguridad

El A.F establece que

“las garantías de seguridad son una condición necesaria para afianzar la construcción de la paz y la convivencia, y en particular para garantizar la implementación de los planes y programas aquí acordados, garantizar la

protección de las comunidades y de líderes/as comunitarios, de defensores/as de derechos humanos, de los partidos y los movimientos políticos y sociales, y especialmente del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como de sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil” (A.F, 2016, pág. 78).

Con este propósito, el A.F. establece medidas encaminadas a brindar protección y seguridad a todos los habitantes del territorio nacional mediante: (i) el fortalecimiento de la política e investigación criminal frente a las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; (ii) brindar garantías para el partido Comunes, así como a los excombatientes en reincorporación a la vida civil; y (iii) proteger a las comunidades y organizaciones en los territorios.

Tras la firma del A.F., la implementación de este ‘Acuerdo sobre garantías de seguridad’ se concentró en su desarrollo normativo, en la creación y puesta en marcha de las instancias establecidas, así como en la coordinación institucional desde el nivel nacional; por lo cual, el enfoque territorial no representó el principal aspecto de implementación, pues se necesitaban sentar las bases de la arquitectura institucional y de planeación para el proceso. Pese a esto, los mandatos de toda la arquitectura institucional creada han tenido alcance territorial, debido a su objetivo principal de generar las condiciones de seguridad necesarias tanto para la implementación del A.F., como para garantizar la reincorporación de los excombatientes, y la territorialización de las medidas establecidas como un aspecto fundamental para cumplir con lo establecido.

Debido al enorme reto que supone promover las condiciones de seguridad necesarias para el proceso de reincorporación de más de 13.000 excombatientes ubicados en diferentes zonas del país, el enfoque territorial exige ser implementado de forma diferenciada y estratégica. Así, para este informe, el análisis de la ST se concentró en identificar cuáles son las condiciones de seguridad para la reincorporación a nivel nacional y en el marco de las zonas PDET, considerando la implementación del programa integral de protección para excombatientes, y, dos aspectos transversales que han impactado el proceso: la nueva geografía de la reincorporación, y la dinámica de seguridad y de violencia asociada al conflicto en los territorios.

### *I. Condiciones de seguridad para la reincorporación*

A cinco años del A.F., garantizar la protección de los excombatientes continúa siendo uno de los principales desafíos del proceso y “la violencia contra [éstos] sigue siendo la principal amenaza” (NN.UU, 2021, p. 10) para consolidar el tránsito



a la vida civil. A la fecha, son múltiples las afectaciones en materia de seguridad que han tenido diferentes impactos negativos en el desarrollo del proceso de reincorporación a nivel social y económico en múltiples zonas del país.

A nivel individual, de acuerdo con la Misión de Verificación de Naciones Unidas (2021), hasta el 27 de diciembre de 2021, 303 excombatientes, todos en proceso de reincorporación, han sido asesinados (10 mujeres); 79 excombatientes (4 mujeres) han sido víctimas de intentos de homicidio; y 25 han sido reportados como desaparecidos. De acuerdo con la Misión, “cada vez son más numerosas las amenazas de grupos armados ilegales contra excombatientes que participan en iniciativas colectivas, [...], lo cual repercute en sus cooperativas y proyectos productivos” (Ibid, 2021, p. 10).

Por su parte, hasta el 30 de enero de 2022, el Partido Comunes reportó el asesinato de 292 excombatientes. Según este Partido, los departamentos que concentran los casos de homicidios contra la población en reincorporación son: Cauca (38 casos), Nariño (28), Antioquia (25), Caquetá (22) y Meta (21). No obstante, en 19 de los 32 departamentos del país, Comunes (Ibid) registra asesinatos de excombatientes (Comunes, 2022) .

Colectivamente, diferentes grupos de excombatientes han tenido que trasladarse por el deterioro de las condiciones de seguridad en los lugares donde adelantaban el proceso de reincorporación, e incluso, han tenido que solicitar la reubicación de diferentes AETCR, como sucedió en los espacios de Ituango y Llanos del Yarí, y algunas NAR en el país. Los traslados han afectado gravemente el proceso de reincorporación, pues ha implicado tanto el abandono de tierras, como de los proyectos productivos iniciados en esos territorios, y el rompimiento del tejido social en y con las comunidades aledañas.

Aunque estas afectaciones por la seguridad han estado concentradas en las zonas rurales en donde la ST ha registrado 220 de los 306 homicidios de excombatientes hasta diciembre de 2021 (72%), en ciudades como Cali, Medellín y Bogotá, donde han sido constituidas NAR urbanas, Comunes ya ha registrado el asesinato de excombatientes (Comunes, 2022). De hecho, en lo corrido de 2022, en situaciones aisladas en Bogotá, tres proyectos productivos de excombatientes fueron afectados por situaciones de inseguridad: el primer caso, fue la instalación de un artefacto explosivo en un baño del restaurante bar Casa Alternativa, que fue desactivado por la fuerza pública (enero 21); el segundo, fue un ataque en el que fueron dañados los vidrios de la Casa Cultural La Roja y el saqueo de productos (febrero 2); y el último, daños en los vidrios de la entrada del Restaurante La Porta, en donde además hurtaron los productos (febrero 10) (El Tiempo, 22 de

febrero de 2022). A nivel general, estos hechos evidencian que los riesgos de seguridad para los excombatientes y sus proyectos no solo existen en las zonas rurales. Por la nueva dinámica de la reincorporación, con mayor presencia de esta población en las ciudades, el enfoque territorial también requiere incluir una perspectiva urbana de seguridad y protección para el proceso de reincorporación.

Al respecto, en el nivel territorial, la ST destaca que la Secretaría de Gobierno de Bogotá puso en marcha la “Ruta de prevención y protección para personas que se han acogido a los procesos de reintegración o de reincorporación que se han llevado a cabo en el país, para proteger su vida, integridad, libertad y seguridad personal”. Esta medida transitoria para personas en proceso de reincorporación (excombatientes de las FARC) y personas en reintegración (ex miembros de grupos armados del ELN, EPL, ERG, AUC y grupos de crimen organizado) brindará atención psicosocial y jurídica, subsidio de arrendamiento, de transporte y de alimentación hasta por tres meses, mientras la UNP adelanta los estudios de riesgo y la asignación de medidas de protección (Alcaldía Mayor de Bogotá, febrero 10 de 2022).

## II. *Excombatientes en zonas PDET: riesgo de seguridad alto*

El proceso de reincorporación en las zonas PDET avanza de forma colectiva mediante los AETCR y las NAR, pero también de forma individual y dispersa. A excepción de Icononzo, cada uno de los AETCR está ubicado en municipios que forman parte de las 16 zonas PDET, y salvo Montes de María y Pacífico Medio, el resto de las 14 subregiones cuentan con un AETCR en sus municipios.

Como sucede a nivel nacional, la situación de inseguridad en las zonas PDET también ha limitado las garantías para la reincorporación. Sin embargo, el riesgo de seguridad para los excombatientes en estas zonas es diferenciado y está asociado tanto a la dinámica del proceso de reincorporación, como a las condiciones de seguridad territoriales y a los esfuerzos de protección institucionales.

Frente al primer aspecto, en cuanto a la dinámica de reincorporación, desde la firma del A.F. hasta el 31 de diciembre de 2021, la ST registró el asesinato de 295 excombatientes de las FARC, siendo 2019 el año más letal con 84 homicidios, y 2017 el menos letal, con 33. De este total de homicidios, el 70% se concentró en las 16 zonas PDET y el 30% restante, en zonas no PDET. En este orden de ideas, las zonas PDET con el mayor número de asesinatos de excombatientes en su conjunto fueron: Alto Patía y Norte del Cauca (46 homicidios), Cuenca del Caguán

y Piedemonte Caqueteño (34 homicidios), y Macarena-Guaviare (28 homicidios) (Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia, CERAC, 2022).

Desde el registro del primer asesinato de excombatientes y hasta 2021, la ST registra que más del 50% de los asesinatos se han concentrado en las zonas PDET. A excepción de 2017 y 2020, en donde el mayor número de asesinatos se registraron en el PDET Pacífico y frontera Nariñense (7) y en Macarena-Guaviare (12) respectivamente, la subregión del Alto Patía ha concentrado anualmente (2018, 2019 y 2021) la mayor cantidad de homicidios de excombatientes. De hecho, esta última zona PDET es la que también concentra el mayor número de AETCR a nivel nacional, todos en el departamento del Cauca: El Ceral/La Elvira en Buenos Aires, Los Monos en Caldon, El Estrecho en Patía y Monterredondo en Miranda.

Sin embargo, el crítico riesgo de seguridad para la población en reincorporación no es homogéneo en todas las zonas PDET. Las cifras también muestran que desde la firma del A.F., subregiones como la Sierra Nevada y Perijá no registran ningún homicidio de excombatientes y que otras cuatro zonas: Montes de María (1), Sur de Bolívar (1), Urabá Antioqueño (2) y Sur de Córdoba (3), registran menos de cuatro homicidios en el mismo período (Ibid).

Pese a la reducción de los homicidios de excombatientes, el riesgo de seguridad para estas personas continúa siendo crítico: con una población estimada de 13.511 excombatientes, la tasa de homicidio por cien mil personas es 18 veces la tasa de homicidio de la población colombiana. Este crítico riesgo de seguridad se concentra mayoritariamente en las regiones y departamentos con disputas entre grupos armados. Los municipios y regiones PDET que presentan una alta concentración de este tipo de violencia contra excombatientes, al tiempo que disputas entre grupos armados son: El Catatumbo, Bajo Cauca antioqueño, el norte del departamento del Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo.

Al analizar la dinámica de los PDET, los homicidios de excombatientes han estado aún más concentrados municipalmente. Tumaco (Pacífico y Frontera Nariñense) e Ituango (Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño), son los municipios con mayor número de homicidios, con 17 y 11 casos registrados, respectivamente. Sin embargo, otros municipios también registran un alto número de asesinatos: San Vicente del Caguán (Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño) con nueve casos; Argelia (Alto Patía y Norte del Cauca) y San José del Guaviare (Macarena - Guaviare) con ocho casos cada una; Uribe (Macarena - Guaviare) con siete casos y, Buenos Aires (Alto Patía y Norte del Cauca) y La Macarena (Macarena - Guaviare) con seis casos cada uno.

La falta de garantías de seguridad no se reduce a los homicidios, las afectaciones también han incluido el traslado de espacios colectivos de reincorporación en algunas de estas zonas PDET, como el AETCR Santa Lucía en Ituango, Antioquia en el 2020, y el AETCR Urías Rondón en La Macarena, Meta en el 2021. Además, la ST conoció que por lo menos un AETCR más ha solicitado el traslado del espacio por razones de inseguridad: AETCR La Elvira en Buenos Aires, Cauca (Líder 1 AP, 2022).

En suma, la firma del A.F. supuso una mejora en las condiciones de seguridad en las zonas donde hubo presencia histórica violenta de la extinta guerrilla de las FARC; sin embargo, el surgimiento de nuevos grupos armados, como los grupos pos FARC y la reorganización de los grupos guerrilleros, Grupos Desmovilización Paramilitar y de crimen organizado ya existentes, continúan siendo factores de riesgo para la reincorporación.

En los últimos cinco años, las zonas PDET han concentrado alrededor del 50% del total de las acciones ofensivas de los grupos armados en todo el país (170 de 1.119 municipios), lo cual da cuenta de que la reincorporación se da en un contexto de afectación desproporcionada de estos municipios por la inseguridad. Entre el 2016 y el 2017, estas acciones se redujeron considerablemente, pero en 2018, 2019 y 2020, lograron altos niveles de acciones ofensivas que, pese a que no alcanzan los picos de 2013 y 2014, evidencian su aumento (Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia, CERAC, 2022).

Asimismo, existe una alta concentración de disputas entre grupos armados, y entre éstos y la fuerza pública: cerca del 75% del total de combates registrados desde la firma del A.F. entre grupos armados, han ocurrido en las 16 zonas PDET. Además, entre 2016 y 2020 hubo un crecimiento sostenido de los combates en las zonas PDET, sin embargo, la dinámica fue diferenciada a nivel subregional. En Alto Patía y Bajo Cauca, hubo un incremento constante de los combates entre la fuerza pública a doble frente con el ELN y grupos pos FARC y este último PDET con GPDP. Por el contrario, en zonas como Montes de María y Sur del Tolima, la ST no registró enfrentamientos entre grupos armados que, para el caso del Tolima, sí se registraba antes de la firma del A.F. Finalmente, en zonas como Cuenca del Caguán, que antes del proceso registraban altos niveles de combates, desde el 2016 concentra bajos niveles de combates, los más bajos de los últimos 12 años (Ibid).

Para la consolidación del proceso de reincorporación, la ST ha conocido que la presencia de grupos armados, especialmente los denominados pos FARC, ya han impactado los procesos que se adelantan tanto a nivel colectivo como individual.

En el AETCR La Elvira en Buenos Aires, Cauca, los familiares de los excombatientes “tuvieron que pedir permiso a los grupos armados para permanecer en el espacio” (Líder 1 AP, 2022) y, además, los grupos armados “revisan los celulares de los excombatientes para saber si se comunican con los líderes” (Ibid). En los AETCR de Charras y Colinas ubicados en el Guaviare, las amenazas por parte de los grupos armados son constantes y, en este último, 15 escoltas de la UNP (excombatientes) asignados al esquema colectivo y a los esquemas individuales de este espacio, denunciaron ser “declarados objetivo militar de las FARC-EP” (Líder 1 MG, 2022). Ante estos hechos, decidieron trasladarse hacia el casco urbano de San José del Guaviare y abandonar a los protegidos (Sindicato Memoria Viva, 15 de febrero 2022). En Tibú, PDET Norte de Santander, los excombatientes también han tenido que trasladarse tanto del AETCR Caño Indio, como de las NAR ubicadas en el resto del PDET, hacia otros municipios como El Tarra, ante las amenazas de grupos armados (Líder 2 C, 2021).

De igual forma, en Timbiquí, municipio del PDET de Pacífico Medio, las amenazas y la reubicación de un líder de reincorporación generaron la ruptura de un proceso colectivo y el traslado a otros municipios de algunos excombatientes que forman parte de este proceso. Los pocos que quedaron ya no desean articularse con la institucionalidad por razones de seguridad (Funcionario 3 PM, 2021). En Guapi, otro municipio de este PDET, la ST ha registrado en lo corrido de 2022, cinco acciones violentas: en una de las acciones fue asesinado un excombatiente de las FARC en proceso de reincorporación, quien además, pertenecía a una asociación campesina; (ii) una persona más fue secuestrada por un grupo armado no identificado; (iii) se presentaron dos enfrentamientos armados entre el Ejército y el ELN; y (iv) por lo menos 170 personas se desplazaron forzosamente desde la zona rural hacia la cabecera municipal por amenazas de esa guerrilla.

Finalmente, en materia de arquitectura institucional y esfuerzos de protección, el A.F. estableció la creación de un programa de protección integral para los excombatientes y el Partido Comunes (3.4.7.4), que incluyó la creación de: la Subdirección Especializada de la UNP (3.4.7.4.1); la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (3.4.7.4.2), que debe desarrollar e implementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección; el Cuerpo de Seguridad y Protección (3.4.7.4.3); el Programa de reconciliación y convivencia (3.4.7.4.4); y medidas en materia de autoprotección (3.4.7.4.5).

En este Programa y especialmente en el “Plan Estratégico” que el Gobierno entregó en 2021, se encuentran incluidas todas las medidas integrales materiales

e inmateriales para garantizar la seguridad de los excombatientes. Dentro de las medidas materiales están principalmente los esquemas de protección asignados por la UNP y los dispositivos de seguridad en los AETCR, mientras que en las inmateriales, están las estrategias orientadas a prevenir la estigmatización hacia esta población, así como la promoción de una cultura de convivencia y reconciliación en las comunidades. En términos generales, estas medidas se han implementado en todo el territorio nacional, de forma homogénea y respondiendo a la perspectiva rural que tuvo la dinámica inicial del proceso de reincorporación.

Al 31 de diciembre de 2021, cada uno de los AETCR cuenta con un dispositivo de seguridad compuesto por 24 Unidades Básicas de Carabineros —UBICAR— de 730 policías; hay desplegados 55 pelotones del Ejército compuestos por 1.761 personas y, además, hay asignados 26 esquemas de protección colectivos por parte de la UNP. A nivel individual, la UNP ha implementado 377 esquemas de protección para excombatientes (310 individuales, 38 colectivos y tres para sedes del partido Comunes), con 1.409 escoltas asignados y 718 vehículos disponibles (CPEC, diciembre 2021).

En los primeros años del proceso de reincorporación, estos dispositivos de seguridad de los AETCR representaron una importante garantía de seguridad para los excombatientes: hasta abril de 2021, dentro de estos espacios habían ocurrido únicamente dos homicidios y una tentativa de homicidio (CPEC, abril de 2021). Sin embargo, después de cinco años, la protección de los excombatientes se ha enfrentado a serias dificultades por los cambios que supuso la nueva geografía de la reincorporación junto al deterioro de las condiciones de seguridad.

Al respecto, los AETCR ya no son los espacios que concentran a los excombatientes en proceso de reincorporación como estaba inicialmente planeado, en parte por razones de seguridad. De las 12.843 personas que se encuentran activas en reincorporación al 31 de diciembre de 2021, únicamente el 18,46% permanece en estos espacios (Ibid). Actualmente, el 81% de la población adelanta su proceso en aproximadamente 93 Nuevas Áreas de Reincorporación ubicadas en 17 departamentos del país y también de forma dispersa en el territorio (Colombia 2020 de El Espectador, 16 de junio de 2020). Justamente, las afectaciones contra los excombatientes, especialmente los homicidios, se concentran fuera de los AETCR.

Esta nueva distribución geográfica del proceso ha representado serios desafíos institucionales y de formulación de política pública focalizada, pues las NAR no son reconocidas por el Gobierno debido a que no estaban contempladas en el A.F. Esto ha implicado que, salvo que se encuentren a zonas aledañas a los AETCR,

no son objeto de los beneficios que estos espacios tienen y, en materia de seguridad, tampoco cuentan con anillos de protección asignados, por lo cual, garantizar la seguridad colectiva de estos espacios, es un enorme reto que sobrepasa la capacidad inicialmente prevista en materia de protección. Al igual que ha sucedido con los AETCR, las NAR también se han visto afectadas por las condiciones de seguridad: por ejemplo, la NAR en Argelia, Cauca y El Diamante en La Uribe, Meta ubicadas en municipios PDET, tuvieron que ser trasladadas por los mismos excombatientes ante las constantes amenazas a los reincorporados.

En el nivel territorial, la dinámica en el funcionamiento de los dispositivos de seguridad ha variado y esto está estrechamente relacionado con las condiciones de seguridad territoriales. Por ejemplo, en el municipio de Miranda de la zona PDET de Alto Patía y Norte del Cauca, se adelantan dos procesos de reincorporación colectivos: el AETCR Monterredondo y la NAR Finca La Elvira. Actualmente, el primero cuenta con un anillo de seguridad del Ejército, mientras que el segundo es custodiado por una UBICAR de la Policía. Inicialmente, el AETCR contaba con la protección tanto del Ejército como de la base de carabineros de la Policía, sin embargo, esta última tuvo que ser trasladada por petición de la comunidad, ante múltiples presiones por parte de los grupos armados (Funcionario 5 AP, 2022). Salvo este caso, la ST no tiene información de otras NAR que cuenten con protección directa de la Policía, y, aunque este traslado ha representado un respaldo en materia de seguridad para la NAR y para las veredas cercanas, pues el campo de acción de la UBICAR fue ampliado, su presencia en el lugar está en peligro. Esta amenaza surge del hecho de que si la ARN no asume los costos de funcionamiento y mantenimiento, esta UBICAR deberá ser trasladada a una estación de Policía en zona urbana (Ibid). Contraria a esta situación, pero también a lo definido en el A.F. en el AETCR de Colinas, en el PDET Macarena-Guaviare, aunque hay presencia conjunta del Ejército y la Policía, ambos estarían ejerciendo sus labores dentro del Espacio, lo cual, representa un riesgo tanto para la población en reincorporación como para la fuerza pública (Líder 1 MG, 2022).

El cambio en la geografía de la reincorporación y el deterioro en las condiciones de seguridad de algunas regiones, incluidas las PDET, ha evidenciado la necesidad de adoptar una perspectiva más local de la seguridad que se ajuste a las necesidades territoriales particulares. En el marco de esta necesidad, la ST destaca un hecho clave de implementación, que visibilizó el riesgo de seguridad para excombatientes en zonas PDET y que permitió la promoción de acciones para su protección.

Tras la crítica situación de seguridad para los excombatientes en la región del suroccidente del país (Cauca, Nariño y Valle del Cauca) y una diligencia judicial en Popayán, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP ordenó en agosto de 2021 crear una mesa técnica para esta región con el objetivo de diseñar: (i) una estrategia de seguridad orientada a los excombatientes que adelantan su proceso en las NAR; y (ii) una estrategia de reubicación para quienes han salido de los AETCR. Según la Unidad de Investigación y Acusación, estos departamentos concentran “más de un tercio” de la cifra total de asesinatos de excombatientes y es “una de las más peligrosas” para el proceso (UIA, agosto 2021). Tumaco (18 casos), Argelia (8 casos), Caloto (7 casos) y Buenos Aires, Santander de Quilichao y El Charco (6 casos), son los municipios (todos PDET) que concentran en el suroccidente el mayor número de asesinatos de excombatientes (Ibid).

### Enfoque étnico

El Capítulo Étnico estableció la implementación de un Programa de Seguridad y Protección para las comunidades que incluya una perspectiva étnica y cultural; y el fortalecimiento de sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos como la Guardia indígena y la Guardia Cimarrona, como parte de sus salvaguardas fundamentales. Sin embargo, a cinco años de la firma, la ST reitera que las garantías de seguridad para las comunidades étnicas siguen siendo un asunto pendiente por cumplir.

Desde la firma del A.F. hasta el 31 de diciembre de 2021 han sido asesinados 64 excombatientes de origen étnico (21% de los 306 excombatientes asesinados), 41 afrocolombianos (13%) y 22 indígenas (7%), de los cuales cuatro ya fueron investigados y juzgados por la jurisdicción especial indígena. Asimismo, en materia de protección, aunque la UNP ha brindado medidas de protección y fortalecimiento a Guardias indígenas de algunos resguardos, en muchas ocasiones las medidas de seguridad no responden a las necesidades territoriales de protección local de cada comunidad étnica (STCIV, 2022a, p. 66).

### Enfoque de Género

La situación de violencia política no ha sido un asunto exclusivo de los excombatientes: desde la firma del A.F. hasta el 27 de diciembre de 2021, la Misión de Verificación reportó el asesinato de diez mujeres excombatientes y el intento de homicidio de otras cuatro mujeres (NN.UU, diciembre 2021). Abordar la seguridad de las excombatientes continúa siendo un asunto rezagado en materia de seguimiento e investigación a nivel nacional, y más aún, desde una perspectiva



territorial. En su último informe de género (enero 2022), la ST conoció que en el primer semestre de 2021, se encontraba en construcción la Estrategia de seguridad para mujeres excombatientes en el marco de la acción 4.26 de la Política Nacional de Reincorporación, sin embargo, a la fecha de corte de este informe, la ST desconoce el avance de esta Estrategia, pues el SISCONPES no reporta información sobre su puesta en marcha.

Además, la ST desconoce la existencia de rutas de protección con enfoque diferencial para mujeres excombatientes, lo que aumenta su vulnerabilidad en el nivel territorial ante la presencia de alguna amenaza que ponga en riesgo su vida, libertad e integridad personal. Por ejemplo, en el AETCR de Caño Indio, si bien las mujeres están organizadas, no hay una ruta a la que puedan acudir ante alguna situación que amenace su seguridad.

#### 4. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento tema 2

A cinco años de la firma del A.F., la ST reconoce que los compromisos relacionados con la implementación de las medidas materiales en el marco del Programa de Protección Integral a nivel territorial **iniciaron y han avanzado**, pero se encuentran en **correspondencia parcial** con lo establecido en el A.F.

El cambio en la geografía de la reincorporación y el deterioro en la seguridad de algunas zonas han impactado negativamente la provisión de garantías de seguridad y la protección de los excombatientes. Las medidas de protección parecen insuficientes pues, según la JEP, 35 excombatientes murieron esperando la asignación de medidas de protección (El Tiempo, 16 de febrero de 2022). La ST muestra cómo el riesgo de seguridad para esta población en proceso de reincorporación es altísimo y significativamente superior al de la población en el resto del país: con una población estimada de 13.511 excombatientes, la tasa de homicidio por cien mil personas es 18 veces la tasa de homicidio de la población colombiana. Este riesgo aumenta a niveles críticos en zonas como Alto Patía – Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño, Macarena Guaviare, Pacífico y Frontera Nariñense, y Putumayo, regiones que concentran el 72% del total de los asesinatos de excombatientes de las 16 regiones PDET (148 de 204).

Las dinámicas territoriales evidencian dos aspectos claves: por un lado, que la implementación y el funcionamiento tanto de los esquemas como de los dispositivos de la fuerza pública varían regionalmente, y que esta variación está relacionada con la presencia violenta de los grupos armados; y por el otro, que

ante la nueva forma de organización de los excombatientes, estas medidas materiales no son suficientes para garantizar su protección.

En este marco, la ST identifica diferentes oportunidades de mejoramiento. En primer lugar, es fundamental la revisión tanto de los dispositivos de seguridad asignados a los AETCR como del proceso de la asignación de medidas, para identificar falencias en su funcionamiento (cambios, buenas prácticas, debilidades), así como a nivel administrativo y de relacionamiento comunitario que permitan fortalecer su trabajo, teniendo en cuenta las particularidades territoriales y las condiciones de seguridad de cada espacio. En segundo lugar, la ST resalta la priorización hecha por la JEP sobre los departamentos del suroccidente del país como un avance clave para atender la situación de seguridad de las NAR y generar estrategias piloto que en el futuro pueden ser replicadas en otras zonas del país. En tercer lugar, la ST encuentra que una oportunidad de mejoramiento para enfrentar los riesgos emergentes en materia de seguridad, es fortalecer la perspectiva urbana de seguridad y protección para los excombatientes que viven y se han trasladado a las ciudades. Finalmente, la ST reitera la importancia de la implementación integral y con acciones territoriales concretas del resto de compromisos establecidos en el Acuerdo sobre garantías de seguridad, relacionadas con la política e investigación criminal, el Pacto Político Nacional y la Política de Convivencia, entre otros aspectos.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia para la Incorporación y Normalización. (Septiembre 2021). La reincorporación y los PDET. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/PDET/PDET-general-Septiembre-2021.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (10 de febrero de 2022). Distrito crea ruta de atención para personas reintegradas o reincorporadas que estén siendo amenazadas por su regreso a la vida civil. <https://www.gobiernobogota.gov.co/noticias/nivel-central/distrito-crea-ruta-atencion-personas-reintegradas-o-reincorporadas-esten>

CERAC. 2022. Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia. Fecha de consulta 04 de marzo de 2022.

CNR Comunes. [@CNRCOMUNES]. (23 de diciembre de 2021). “Se instala la Mesa Étnica de Reincorporación, y proyecta 2022. Es un avance para contar con garantías de derechos para la población étnica en proceso de reincorporación”. [Tweet]. <https://twitter.com/CNRCOMUNES/status/1474041967801778188>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Diciembre 2021). Informe de gestión “Así avanza la reincorporación”.

102

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Abril 2021). Informe Medidas de Seguridad abril 2021. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/genPagdoc131=5>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Documento CONPES 3931 de 2018 “Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC”. [https://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes\\_finlal\\_web.pdfv](https://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdfv)

Consonante. (13 de agosto de 2021). Se 'trastea' el AETCR de Pondoires: ¿qué está pendiente?. <https://consonante.org/noticia/se-trastea-el-aetcr-de-pondoires-que-esta-pendiente>

Corte Constitucional. [@CConstitucional]. (28 de enero de 2022). “La Corte declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante en tránsito a la vida civil, previsto en el Acuerdo Final de Paz, desarrollado por normas constitucionales y legales”. [Tweet]. <https://twitter.com/cconstitucional/status/1487168234705014784?lang=es>

- El Tiempo. (16 de febrero de 2022). JEP pide a Procuraduría indagar fallas en protección de ex-Farc asesinados. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-pide-a-procuraduria-indagar-fallas-en-proteccion-de-ex-farc-asesinados-652068>
- El Tiempo. (21 de febrero de 2022). Esta es la situación de los excombatientes que residen hoy en Bogotá. <https://www.eltiempo.com/bogota/cual-es-la-situacion-de-los-excombatientes-que-residen-en-bogota-652771>
- Funcionario 5 AP. (15 de febrero de 2022). Entrevista a funcionario de Miranda, Miranda (ST, entrevistador)
- Funcionario 3 PM. (19 de julio de 2021). Entrevista a funcionario de Guapi, Cauca (ST, entrevistador)
- Jurisdicción Especial para la Paz. (25 de agosto de 2021). Comunicado 092 de 2021: JEP ordena a autoridades estatales diseñar un plan de seguridad integral para firmantes del Acuerdos de Paz en las nuevas áreas de reincorporación. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-dise%C3%B1ar-un-plan-de-seguridad-integral-para-firmantes-del-Acuerdo-de-Paz-en-las-nuevas-%C3%A1reas-de-reincorporaci%C3%B3n.aspx>
- Líder 1 AP. (14 de febrero de 2022). Entrevista de ST [no publicada] Entrevista a funcionario de la Alcaldía de Miranda, Cauca. Miranda.
- Líder 1 MG. (15 de febrero de 2022). Entrevista de ST [no publicada] Entrevista a líder de San José del Guaviare. San José del Guaviare.
- Líder 3 MG. (15 de febrero de 2022). Entrevista de ST [no publicada] Entrevista al líder de Colinas, Guaviare. San José del Guaviare.
- Líder 4 MG. (15 de febrero de 2022). Entrevista de ST [no publicada] Entrevista a líder de Charras, Guaviare. San José del Guaviare.
- Líder 2 C. (24 de julio de 2021). Entrevista de ST [no publicada] Entrevista a líder de Cúcuta. Cúcuta.
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. (27 de diciembre de 2021). S/2021/1090  
[https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe\\_sp\\_n2139927.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_sp_n2139927.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República. (2018). Biblioteca del proceso de paz con las FARC. Tomo VI: La discusión del Punto 3 Fin del Conflicto y la discusión del Punto 6 Implementación, Verificación y Refrendación.

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-6-proceso-paz-farc-fin-conflicto-implementacion-verificacion-refrendacion.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Presidencia de la República. (2018). Biblioteca del proceso de paz con las FARC. Tomo VII: Los mecanismos e instancias de participación de la mesa de conversaciones y la construcción de paz desde los territorios. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-7-proceso-paz-farc-mecanismos-participacion-mesa-conversaciones.pdf>

Partido Comunes. [@ComunesCol]. (2 de febrero de 2022). “No denunciaremos sólo el asesinato de firmantes de paz, también el de líderes sociales, estos hechos demuestran la sistematicidad de los enemigos de la paz y la responsabilidad del Estado colombiano”. [Tweet]. <https://twitter.com/ComunesCoL/status/1488957469908951043>

Procuraduría General de la Nación. (Abril 2021). Información sobre la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20de%20ge%CC%81nero\\_2021\\_completo\\_Dic13.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20de%20ge%CC%81nero_2021_completo_Dic13.pdf)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). Ambiente y desarrollo sostenible. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/climate-and-disaster-resilience/enfoque.html>

104

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.a). Programa Ambientes para la Paz. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/climate-and-disaster-resilience/enfoque.html>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (Octubre 2021). “Décimo Informe de verificación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (Enero 2022). “Sexto Informe de verificación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia”. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (Enero 2022a). “Tercer Informe de verificación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia”. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (Mayo 2018).  
“Segundo Informe de verificación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.”  
<https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Sindicato Memoria Viva. [@viva\_memoria]. (15 de febrero de 2022). “¡ALERTA!  
Ayer 14 de feb a las 5pm, afiliados a Sindicato Memoria Viva y trabajadores  
UNP, que ejercen funciones en Colinas, San José del Guaviare, fueron  
declarados OBJETIVO MILITAR por grupo al margen de la ley. Por  
peligrosidad del hecho, escoltas se desplazaron forzosamente.” [Tweet].  
[https://twitter.com/viva\\_memoria/status/1493627472662913026](https://twitter.com/viva_memoria/status/1493627472662913026)

Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. (24 de agosto de 2021).  
Diagnóstico de los casos de violencia letal que afectan a los  
excombatientes de las FARC-EP en el Valle del Cauca, Cauca y Nariño.  
<https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Situaci%C3%B3n%20de%20violencia%20letal%20contra%20excombatientes%20de%20las%20FARC-EP%20en%20Valle%20del%20Cauca,%20Cauca%20y%20Nari%C3%B1o.pdf#search=suroccidente>

WWF. (7 de noviembre de 2020). Excombatientes que construyen paz a través de  
la conservación ambiental están en riesgo.  
<https://www.wwf.org.co/?365116/Excombatientes-que-construyen-paz-a-traves-de-la-conservacion-ambiental-estan-en-riesgo>

## Punto 4 — Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo Final —A.F.— sienta las bases para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (A.F., 2016, Punto 4, pág. 99), por lo cual promueve una visión que dé un tratamiento diferenciado a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas (A.F., 2016, Introducción, p. 8).

Así, un componente fundamental del A.F. es garantizar la seguridad de los territorios en los que se implementen programas de sustitución, lo que incluye la descontaminación del territorio de Minas Antipersonal —MAP—, Municiones sin Explotar —MSE—, Municiones Usadas sin Explotar —MUSE— y Artefactos Explosivos Improvisados —AEI—. Ahora bien, aunque el tema se contempla en el Punto 4 del A.F., no puede perderse de vista su importancia, ya que es transversal para garantizar la transformación estructural de los territorios y así lograr la implementación integral y sostenible de los otros puntos del A.F.

Este punto está subdividido en cuatro temas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal.

106

### 1. Introducción

Para este informe, la ST dio prioridad a la verificación del enfoque territorial del A.F., con énfasis en los temas relacionados al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS—, a los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo —PISDA—, y a la acción integral contra las minas antipersonal. En este orden de ideas y al tener en cuenta que “muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas” (A.F., 2016, p. 98), y que el Acuerdo establece que:

Para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un **enfoque territorial** basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades (A.F., 2016, p. 99).

De acuerdo con lo dispuesto en el A.F., el PNIS es uno de los elementos que hace parte de la Reforma Rural Integral –RRI–, por lo tanto, se rige por una serie de principios territoriales expuestos a continuación. En primer lugar, el A.F. en el numeral 1.2.2. señala que uno de los criterios de priorización para implementar con mayor celeridad e inversión de recursos, son los planes nacionales en las subregiones PDET y en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas (A.F., 2016, p. 22). Así mismo, en los casos en donde las zonas afectadas no coincidan con los PDET “se ejecutarán planes integrales de desarrollo en acuerdos con las comunidades” (A.F. 4.1.1, 2016, p. 103). Finalmente, el programa se integrará a los planes de desarrollo en sus diferentes niveles en el ordenamiento territorial (Ibid).

En segundo lugar, el PNIS debe incorporar un enfoque diferencial que reconozca y tenga en cuenta “las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios, y garantizar la sostenibilidad socioambiental” (A.F. 4.1.1, 2016, p. 103).

Por otra parte, la implementación, sostenibilidad y cumplimiento del programa requieren de:

La provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico (A.F., 2016, p. 106).

En este sentido, la Presidencia de la República expidió el Decreto 896 del 29 de mayo de 2017, por el cual se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS– y los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–. Al mismo tiempo, el decreto establece las instancias para la ejecución del PNIS a nivel nacional y las instancias territoriales para la coordinación y gestión del programa. Adicionalmente, el documento incluye los beneficiarios del PNIS, los elementos para su desarrollo, y la participación de las entidades del orden nacional (Decreto 896 del 29 de mayo de 2017).

Posteriormente, el 13 de diciembre de 2018 el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la política pública “Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas ilícitas” del Gobierno. Esta política se basa en



cinco pilares: i) disminuir el consumo de drogas; ii) atacar la oferta de drogas<sup>41</sup>; iii) desarticular las organizaciones criminales; iv) afectar las economías y rentas del crimen organizado; v) transformar los territorios en el tránsito de las economías lícitas (Observatorio de Drogas de Colombia, 2018, p. 1). En este informe la ST busca responder a las preguntas de **cómo fue el desarrollo e implementación del PNIS y los PISDA** a nivel territorial y comparativamente en las subregiones PDET, e identificar cuál fue la oferta de las nuevas alternativas de programas de sustitución en las subregiones donde hay cultivos de uso ilícito y **cuál ha sido la evolución de los cultivos** de uso ilícito en estas subregiones.

## 2. Análisis por tema

### 2.1 Tema 1: PNIS, PISDA y nuevas alternativas de sustitución de cultivos de uso ilícito

Para cumplir con el compromiso de crear el PNIS (A.F. 4.1), de manera oportuna, el Gobierno expidió el decreto 896 del 29 de mayo de 2017, seis meses después de la firma del Acuerdo Final, decreto que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS–, por medio del Acto Legislativo 01 de 2016. El documento tiene concordancia con lo establecido en el A.F., ya que respeta lo enmarcado en los distintos numerales del Punto 4. Por ejemplo, el Artículo 7 incorpora los elementos del programa (A.F., 4.1.3), tales como: las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; los Planes de Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–; los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades; la priorización de territorios; y el Tratamiento Penal Diferencial (Decreto 896 del 29 de mayo de 2017).

En cuanto a la priorización en términos territoriales, el párrafo 3 del Artículo 7 del decreto, utiliza los mismos criterios que se encuentran en el numeral 4.1.3.3 del A.F. que son: zonas priorizadas en el marco de los PDET; densidad de cultivos de uso ilícito y de población; Parques Nacionales Naturales; y comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial<sup>42</sup> (Decreto 896 del 29 de mayo de 2017). En materia de participación y seguimiento, el artículo 4 de este decreto

---

<sup>41</sup> Este pilar incluye dentro de sus objetivos estratégicos la reducción de cultivos de uso ilícito, la reducción de las vulnerabilidades territoriales, la reducción de la producción de droga y la reducción de la disponibilidad de drogas de síntesis y NSP (Ruta Futuro, 2018, p. 2-3).

<sup>42</sup> La ST ha señalado en numerosos informes, el proyecto de Ley que establece el tratamiento penal diferenciado para quienes estén involucrados en el cultivo de uso ilícito, es uno de los compromisos no cumplidos en el marco del A.F., por lo cual, este criterio aún no puede ser usado como uno de definición de focalización del PNIS.

define las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS, estos son: los consejos asesores territoriales; las comisiones municipales de planeación participativa; y los consejos municipales de evaluación y seguimiento (Ibid).

Así mismo, el decreto presenta concordancia con el A.F. respecto a los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo – PISDA–, ya que establece los siguientes componentes: los Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos –PAI–; la obras de infraestructura rápida; el componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; el plan de formalización de la propiedad; los planes para zonas apartadas y con baja concentración de población (una forma de focalización en sí misma); y los cronogramas, metas e indicadores, que están establecidos en el numeral 4.1.3.6 del A.F. (Ibid).

En cuanto a otros instrumentos de política pública que se han creado para dar solución al problema de las drogas ilícitas, el 13 de diciembre de 2018, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la política pública gubernamental “Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el Problema de las Drogas”. Dentro del objetivo 1 del pilar número 2 de esta política (reducir los cultivos de uso ilícito), la ST resalta que la política corresponde de manera parcial a lo establecido en el A.F. (4.1), debido a que, si bien tiene estrategias para reducir los cultivos de uso ilícito como: (i) intervención de la fuerza pública para recuperación de la seguridad, lo que contribuye de manera parcial al compromiso de garantías de seguridad; (ii) erradicación manual voluntaria y (iii) sustitución de cultivos de uso ilícito.

Adicionalmente, la Política Ruta Futuro incluye acciones como la reactivación del “Programa de Aspersión Aérea”, la cual se implementaría

En áreas o zonas (...) con alto nivel de afectación, en las cuales se dificulta realizar otro tipo de programas por estar muy alejados, por presencia de minas antipersonas y/o por problemas de seguridad para ejecutar programas de erradicación manual (Ruta Futuro, 2018, p. 43).

En este orden de ideas, el A.F. mantiene como una opción válida el uso de la aspersión aérea siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades (...) priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medioambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito (A.F., 2016, p. 107).

No obstante, la política Ruta Futuro incluye la erradicación manual forzosa en municipios donde se ejecuta el PNIS (Ruta Futuro, 2018, p. 43), punto que no está en concordancia con el A.F. dado que, según el Acuerdo, la erradicación forzosa se llevará a cabo:

en los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con las comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades de persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades (A.F. 4.1.3.2, pág.107).

En materia territorial, el objetivo estratégico 2 del pilar 2 de la política Ruta Futuro (Reducir las vulnerabilidades territoriales), se encuentra en concordancia parcial con lo establecido en el numeral 4.1.1. del A.F., el cual menciona que:

El PNIS que se implemente debe tener un enfoque territorial y de género en los términos definidos en la RRI, (...) debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales (A.F., 2016, p. 103).

110

En este sentido y con correspondencia con el numeral 4.1.1. del A.F., la política incluye: programas de desarrollo alternativo y desarrollo territorial; la titulación de tierras; la expansión de la red vial e infraestructura para el impulso de la competitividad agropecuaria; la creación de programas de impulso a la producción y comercialización agropecuaria; el fortalecimiento de la estrategia para la implementación de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en los PDET; y el aumento en la inversión en programas sociales (Ruta Futuro, 2018, p. 45-47).

Sin embargo, dado que la política no incluye las salvedades mencionadas, como: la existencia de una oferta de sustitución para adelantar la erradicación; la participación de las comunidades en la planeación y/o ejecución de los proyectos o programas de la Ruta Futuro o de “construcción conjunta”; hay una falta de correspondencia con el A.F., en particular en el compromiso 4.1.1:

La transformación de los territorios y las alternativas para las comunidades (...) partirán de la construcción conjunta y participativa entre estas y las autoridades nacionales, departamentales y municipales, de la solución al problema de los cultivos de uso ilícito y la superación de las condiciones de pobreza (A.F. 4.1.1., 2016, p. 103).

### *Implementación desde un enfoque territorial*

La ST registró en su Décimo informe de verificación (2021) que, a 31 de diciembre de 2020, el PNIS alcanzó una cobertura a nivel nacional de 107 acuerdos colectivos de sustitución y la vinculación de aproximadamente 99.097 familias vinculadas al PNIS, a través de acuerdos individuales en 56 municipios de 14 departamentos (CPEC, 2019). De este modo, la ST señala el cumplimiento del numeral 4.1.3.2 del A.F., el cual especifica que “con el fin de formalizar (...) la decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito, se celebrarán acuerdos entre las comunidades, el Gobierno y las entidades territoriales” (A.F., 2016, p. 107).

Posterior a la firma de los acuerdos, la ejecución del PNIS se basa en el Plan de Atención Inmediata –PAI–, descrito en el punto 4 del A.F., el cual contempla los siguientes componentes:

un ciclo de atención durante 29 meses, que inician con el primer pago de Asistencia Alimentaria Inmediata, a través de una serie de acciones secuenciales, coordinadas y articuladas en los siguientes componentes: pago por labores de adecuación y preparación de terrenos, proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria – Huerta casera, proyectos de generación de ingresos rápidos, proyectos productivos de largo plazo, monitoreo y evaluación; todo esto acompañado por una estrategia de asistencia técnica (UNODC, 2021).

111

Además, todos los componentes se implementarán una vez la familia cumpla con su compromiso de erradicación (UNODC, 2021).

Referente a la implementación del PNIS a nivel territorial, la ST registró (2021) como principal cumplimiento, el levantamiento del 98% de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias inscritas al PNIS (ST, 2021), y la erradicación de 45.002 hectáreas durante la vigencia del programa (ART, 2021). Además, “se verificó una muestra de 5.116 hectáreas en 48 municipios de 13 departamentos, representativa para 22.917 hectáreas de intervención del PNIS, con solo un 0,8% de resiembra” (ART, 2021, p. 14); en general, estos hechos representan, para la ST, una muestra del compromiso de cumplir con lo acordado en el A.F. por parte de las familias que suscribieron acuerdos.

En cuanto al PAI, la ST señala el cumplimiento completo, pero con retrasos en el desembolso de los pagos, retrasos que se mantienen en el componente de Asistencia Alimentaria Inmediata —AAI—, que entregó pagos a 76.185 familias, de las cuales, para finales de 2021, 68.303 ya habían recibido la totalidad de pagos definidos (ART, 2021). No obstante, como lo ha señalado la ST desde su séptimo informe de verificación, en el proceso de pagos se registraron retrasos, por lo cual

7.882 familias al 31 de diciembre de 2021, no habían recibido la totalidad de los desembolsos. Adicionalmente, la ST no conoce el estado de la AAI para las 22.911 familias restantes que no aparecen reportadas en la información de pagos de la ART hasta el 31 de diciembre del 2021.

Por otra parte, la ST identifica un obstáculo para la sostenibilidad del programa PNIS, y es que el diseño y la puesta en marcha de los proyectos productivos se desarrolla a un ritmo bajo de ejecución. A 31 de octubre de 2021, si bien 73.302 familias eran beneficiarias del servicio de Asistencia Técnica Integral, al 31 de diciembre del mismo año, solo se había contratado la operación de 14.725 proyectos productivos (ART, 2021), una cifra baja debido a que una vez finalizan los pagos por AAI, se espera que las familias subsistan económicamente de tales proyectos productivos. La ST señala que, de no acelerarse el desarrollo de los proyectos productivos, las familias suscritas al PNIS podrían quedar en situación de inseguridad económica y alimentaria, sobre todo, aquellas que ya cumplieron con el levantamiento de los cultivos y que culminaron la totalidad de los pagos por AAI.

En cuanto a la implementación de los PISDA en los ocho municipios que no se encuentran en las subregiones PDET<sup>43</sup>, la ST encontró que tales planes fueron formulados cuatro años después de la firma del A.F y comenzaron su implementación a comienzos del 2021. En estos documentos de formulación de los planes PISDA quedaron identificadas 1.444 iniciativas<sup>44</sup> de proyectos de desarrollo alternativo con fines de sustitución, para cumplir con los compromisos adquiridos con 3.561 familias dentro del PNIS en estos municipios. En este sentido, la ST, verificó el cumplimiento completo de este compromiso de formulación de los PISDA establecido en el A.F. (4.1.3), de forma oportuna y con una secuencia correcta.

Las iniciativas del PISDA pertenecen a los siguientes componentes por tipo de proyecto:

---

<sup>43</sup> Rosas y Piamonte en Cauca; Ipiales en Nariño; Bolívar, Dagua y El Dovio en Valle del Cauca; Cumaribo en Vichada y Barrancominas en Guainía.

<sup>44</sup> Las iniciativas PISDA son proyectos propuestos y concertados por las comunidades que incorporan un componente de sustitución.

**Tabla 1. Iniciativas PISDA por componente - Municipios PNIS de no coincidencia PDET**

Componente PISDA	No. Iniciativas
Sostenibilidad y recuperación ambiental	205
Obras de infraestructura social de ejecución rápida	745
Plan de formalización de la propiedad	111
Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población	383
<b>Total</b>	<b>1.444</b>

**Fuente:** Agencia de Renovación del Territorio, 2021, p. 25.

Con respecto a los compromisos ambientales del A.F. Con relación al PNIS, la ST destaca como un avance, la inclusión de las 205 iniciativas en sostenibilidad y recuperación ambiental, que se dan en correspondencia con el A.F., dando prioridad a este tipo de iniciativas en materia de sostenibilidad, protección ambiental y restauración de ecosistemas afectados (A.F. 4.1.3.5., 2016, p. 114). También, la ST destaca la inclusión dentro de los documentos PISDA, de las 383 iniciativas para zonas apartadas y con baja concentración de población, lo cual es un criterio de priorización del PNIS y la RRI, como se mencionó anteriormente. Igualmente, la ST identifica que dar cumplimiento a este compromiso supone acelerar la implementación de los PISDA, ya que el último informe de la ART (2021) registra que: a octubre del 2021, se habían desarrollado 31 mesas de impulso para la construcción de ocho planes de trabajo que agrupan las iniciativas priorizadas para 2021 (ART 2021); sin embargo, a febrero de 2022, la ST no encontró información que documentara avances de los planes de trabajo o registrara la existencia de iniciativas con ruta de implementación activada en estos ocho municipios PISDA.

#### *Implementación en subregiones PDET*

En cuanto a las subregiones PDET, el primer monitoreo de la UNODC (2016) que se hizo con el fin de establecer las hectáreas de cultivos de uso ilícito que serían sustituidas en el marco del PNIS, encontró que: en el 2016, habían 57.908 ha de

estos cultivos en diez subregiones PDET, las cuales estaban distribuidas de la siguiente manera:

**Tabla 2. Hectáreas de cultivos de uso ilícito en subregiones PDET para el año 2016**

Subregión PDET	Áreas diagnosticadas por UNODC
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	6.537
Arauca	406
Sur de Bolívar	2.845
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	9.251
Alto Patía y Norte del Cauca	1.429
Pacífico y Frontera Nariñense	12.076
Sur de Córdoba	2.914
Macarena Guaviare	7.205
Catatumbo	1.888
Putumayo	13.357

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UNODC, 2021.

La implementación de los componentes del PNIS inició con la firma de acuerdos colectivos e individuales de sustitución. En las subregiones PDET, 95.537 familias se inscribieron al programa en 48 de los 170 municipios que componen las subregiones, destacándose el total de los municipios del PDET de Putumayo (UNODC, 2021). La distribución por subregión PDET de las familias inscritas es la siguiente:

**Tabla 3. Familias inscritas al PNIS, por subregión PDET**

Subregión PDET	Municipios PNIS-PDET	Familias inscritas
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5	11.567
Arauca	1	496
Sur de Bolívar	3	2.754
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	9	12.960
Alto Patía y Norte del Cauca	3	4.664
Pacífico y Frontera Nariñense	1	16.524
Sur de Córdoba	4	6.353
Macarena Guaviare	11	16.881
Catatumbo	2	2.988
Putumayo	9	20.350
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>95.537</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UNODC, 2021.

Respecto al cumplimiento del levantamiento de los cultivos de uso ilícito, que es requisito para implementar los componentes posteriores del PNIS, la ST encontró que el porcentaje promedio de cumplimiento de áreas erradicadas voluntariamente y verificadas por la UNODC en los municipios PNIS-PDET, fue del 99%, lo que demuestra la voluntad y compromiso de las comunidades inscritas. Este levantamiento fue verificado por parte de la UNODC en diez de las 16 subregiones PDET: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Arauca, Sur de Bolívar, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Alto Patía y Norte del Cauca, Pacífico y Frontera Nariñense, Sur de Córdoba, Macarena-Guaviare, Catatumbo y Putumayo (UNODC, 2021).



**Tabla 4. Hectáreas erradicadas voluntariamente en el marco del PNIS - 10 subregiones PDET.**

PDET	Áreas diagnosticadas por UNODC	Hectáreas erradicadas voluntariamente	Porcentaje promedio de cumplimiento en las áreas verificadas
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	6.537	4.738	99%
Arauca	406	406	100%
Sur de Bolívar	2.845	2.035	100%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	9.251	6.354	98%
Alto Patía y Norte del Cauca	1.429	713	98%
Pacífico y Frontera Nariñense	12.076	3.575	99%
Sur de Córdoba	2.914	2.490	99%
Macarena Guaviare	7.205	4511	98%
Catatumbo	1.888	922	99%
Putumayo	13.357	9.904	98%

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UNODC, 2021.

Como se muestra en la tabla anterior, para el 31 de diciembre de 2020, el cumplimiento del compromiso del levantamiento de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias inscritas al PNIS, fue homogéneo y completo, en las subregiones PDET donde se desarrolla el programa.

Respecto a la implementación en las subregiones PDET, la ST encontró que no se firmó ningún tipo de acuerdo individual del PNIS en 6 subregiones: Pacífico Medio, Montes de María, Urabá Antioqueño, Chocó, Sur de Tolima y Sierra Nevada y Perijá. No obstante, en los municipios de la región PDET Sur de Tolima entre el 2000 y el 2016 el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia no registró presencia de cultivos de uso ilícito en estos territorios (Observatorio de Drogas de Colombia, 2020). En el caso de Montes de María, Sierra Nevada y Perijá, y Urabá

Antioqueño, la mayoría de sus municipios no tenían presencia de cultivos de uso ilícito a la hora de firmar los acuerdos colectivos e individuales (Ibid).

Por el contrario, la ST encontró que, en el caso de Chocó y Pacífico Medio, sí se presentaron cultivos de uso ilícito en todos los municipios de estas subregiones entre el año 2000 y el 2016 (Ibid), pero en estas subregiones no se firmaron acuerdos individuales de sustitución en el marco del PNIS. Lo anterior llama la atención, pues, a pesar de que uno de los criterios de priorización para el programa en subregiones PDET son las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas (A.F., 2016, p. 22), criterios que aplican tanto para la subregión de Pacífico Medio como para Chocó, en estas subregiones no se suscribieron acuerdos individuales de sustitución. Por lo tanto, estas dos subregiones quedaron fuera de la priorización e implementación del PNIS, lo que implica un retraso en el cumplimiento del programa.

En el caso de la subregión PDET del Chocó, la Procuraduría informó que en la segunda mitad del 2017 se firmaron acuerdos colectivos en cinco municipios que incluyen, aproximadamente, 7.500 familias con voluntad de sustituir. Sin embargo, para finales del 2020, no se había firmado ninguno de los acuerdos individuales, por lo tanto, esta subregión PDET no contaba con opciones de sustitución en el marco del A.F. (Procuraduría, 2020c, p. 23). Una situación similar se presentó en las subregiones de Pacífico y Frontera Nariñense, y Sur de Bolívar. A pesar de que son dos subregiones en las cuales hay familias inscritas al PNIS, en Pacífico y Frontera Nariñense, se firmaron acuerdos individuales con familias en uno de los cinco municipios en los que se habían firmado acuerdos colectivos (Procuraduría, 2020a, p. 100); y en Sur de Bolívar, se firmaron acuerdos individuales en tres de los seis municipios donde se habían firmado acuerdos colectivos (Procuraduría, 2020b, p. 22).

Respecto a los componentes del PNIS del Plan de Atención Inmediata, que incluye: (i) los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata —AAI—; (ii) proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria; (iii) asistencia técnica; (iv) proyectos de generación de ingresos rápidos; y (v) proyectos productivos de largo plazo; la ST encontró información para verificar el cumplimiento de tres de estos componentes: pagos por AAI, proyectos de seguridad alimentaria, y asistencia técnica integral. La información por subregión es la siguiente:

**Tabla 5. Pagos de AAI para familias inscritas en el PNIS, por subregión PDET**

Subregión PDET	Familia inscritas	Familias que recibieron la totalidad de pagos (Al 31 de diciembre de 2020)	Porcentaje de familias que recibieron la totalidad de pagos
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	11.567	7.606	65,8%
Arauca	496	349	70,4%
Sur de Bolívar	2.754	2.579	93,6%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	12.960	6.594	50,9%
Alto Patía y Norte del Cauca	4.664	996	21,4%
Pacífico y Frontera Nariñense	16.524	12.038	72,9%
Sur de Córdoba	6.353	2.465	38,8%
Macarena Guaviare	16.881	10.731	63,6%
Catatumbo	2.988	631	21,1%
Putumayo	20.350	12.368	60,8%
<b>Total</b>	<b>95.537</b>	<b>56.357</b>	<b>59,0%</b>

118

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UNODC, 2021.

El estado del componente del PNIS de pagos por AAI para las subregiones PDET es que de las 95.537 familias inscritas, el 59% (56.357) han recibido la totalidad de los pagos, con un alto nivel de diferenciación entre subregiones PDET. Las subregiones con mayor porcentaje de pagos completados son: Sur de Bolívar (93,6%), Pacífico y Frontera Nariñense (72,9%) y Arauca (70,4%). Al contrario, las subregiones más rezagadas en los pagos de AAI son: Catatumbo (21,1%), Alto Patía y Norte del Cauca (21,4%) y Sur de Córdoba (38,8%). Nótese que, en aquellas regiones donde hay expansión reciente de cultivos de uso ilícito coinciden con aquellos lugares donde los pagos de alimentación no han alcanzado un alto

nivel de cumplimiento. La ST no conoce la razón por la cual el alcance de este programa tiene tan alto nivel de diferenciación con bajos niveles de cumplimiento en esas regiones, pero sí destaca la presencia de condiciones de contexto de alta inseguridad con presencia permanente de organizaciones criminales ligadas a la producción y tráfico de drogas ilícitas.

Con respecto al siguiente componente del PNIS, Asistencia Técnica Integral, la ST encontró que el 67,9% de las familias inscritas al PNIS habían recibido o estaban recibiendo Asistencia Técnica Integral en el marco del programa, con un nivel de cumplimiento alto, pero con importantes diferencias por subregión. No obstante, la ST no pudo constatar con la información disponible si esta asistencia técnica era para los proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, para los proyectos de generación de ingresos rápidos, o para los proyectos productivos de largo plazo, o si combina todos los procesos de asistencia técnica. La información por subregiones PDET es la siguiente:

**Tabla 6. Familias inscritas en el PNIS que han recibido Asistencia Técnica Integral, por subregión PDET.**

Subregión PDET	Familia inscritas	Familias que recibieron Asistencia Técnica Integral (Al 31 de diciembre de 2020)	Porcentaje de familias que recibieron Asistencia Técnica Integral
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	11.567	8.180	70,7%
Arauca	496	361	72,8%
Sur de Bolívar	2.754	2.628	95,4%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	12.960	9.133	70,5%
Alto Patía y Norte del Cauca	4.664	1.270	27,2%
Pacífico y Frontera Nariñense	16.524	10.885	65,9%
Sur de Córdoba	6.353	4.355	68,6%

Macarena Guaviare	16.881	12.300	72,9%
Catatumbo	2.988	1.131	37,9%
Putumayo	20.350	14.622	71,9%
<b>Total</b>	<b>95.537</b>	<b>64.865</b>	<b>67,9%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UNODC, 2021.

Las subregiones con mayor porcentaje de familias que han recibido Asistencia Técnica Integral son: Sur de Bolívar (95,4%), Macarena-Guaviare (72,9%), Arauca (72,8%), y Putumayo (71,9%). Por su parte, las subregiones de Alto Patía Norte del Cauca y Catatumbo, son las subregiones con menor porcentaje de familias que han recibido asistencia técnica, 27,2% y 37,9% respectivamente. A diferencia del caso anterior, el cumplimiento es alto para algunas subregiones como Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Putumayo con alta presencia de cultivos y avances importantes en materia de sustitución, pese a la presencia de organizaciones armadas ligadas a la fabricación y tráfico de drogas ilícitas. En este caso, la ST destaca el papel del componente de Asistencia Técnica Integral en el éxito de la sustitución, y encuentra allí una oportunidad de mejoramiento para acelerar el componente y lograr un alcance sostenible de los objetivos del PNIS.

Por último, la ST encontró información acerca de los proyectos de seguridad alimentaria en subregiones PDET, que muestra que el 63,8% de las familias inscritas al PNIS en estas subregiones, estaban desarrollando proyectos de seguridad alimentaria, lo que evidencia un nivel de cumplimiento alto. No obstante, la ST no encontró información más detallada sobre el estado de estos proyectos. La información a nivel subregional detalla que:

**Tabla 7. Familias inscritas en el PNIS que están desarrollando proyectos de seguridad alimentaria, por subregión PDET.**

Subregión PDET	Familias inscritas	Familias que están desarrollando proyectos de seguridad alimentaria (Al 31 de diciembre de 2020)	Porcentaje de familias que están en proyectos de seguridad alimentaria
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	11.567	7.721	66,8%
Arauca	496	361	72,8%
Sur de Bolívar	2.754	1.749	63,5%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	12.960	7.720	59,6%
Alto Patía y Norte del Cauca	4.664	1.266	27,1%
Pacífico y Frontera Nariñense	16.524	10.838	65,6%
Sur de Córdoba	6.353	4.323	68,0%
Macarena Guaviare	16.881	11.212	66,4%
Catatumbo	2.988	1.136	38,0%
Putumayo	20.350	14.600	71,7%
<b>Total</b>	<b>95.537</b>	<b>60.926</b>	<b>63,8%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UNODC, 2021.

La anterior tabla demuestra que hay diferencias entre subregiones PDET en los porcentajes de familias que desarrollan proyectos de seguridad alimentaria. Las subregiones con mayor número de familias recibiendo este componente son: Putumayo (71,7%), Sur de Córdoba (68%) y Pacífico y Frontera Nariñense (65,6%). Por el contrario, las subregiones de Alto Patía-Norte del Cauca y Catatumbo, son las que menor avance registran en el porcentaje de familias con proyectos de seguridad alimentaria.

Por último, la ST no encontró información desagregada por municipio o subregión PDET de la implementación del componente de proyectos productivos de largo plazo, por lo que no se pudo verificar el cumplimiento de este componente del PAI a nivel subregional.

En cuanto al PISDA, la ST encontró que en los municipios PNIS de coincidencia con subregiones PDET, se identificaron 812 iniciativas con la etiqueta de sustitución de cultivos de uso ilícito en los documentos de construcción de los PDET. Posteriormente, mediante la Resolución 54 del 28 de septiembre de 2020, las 812 iniciativas de sustitución identificadas en los PDET fueron integradas a 48 documentos PISDA para las diez subregiones de coincidencia PNIS-PDET (ART, 2021). Finalmente, a 31 de octubre de 2021, 296 iniciativas de sustitución de los municipios PNIS-PDET tenían una ruta de implementación activada, a través de la asociación de la iniciativa a un proyecto, contrato, convenio o gestión (ART, 2021). La distribución por subregión es la siguiente:

**Tabla 8. Iniciativas PISDA en municipios PNIS-PDET por subregión.**

Subregión	Total de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	Total de iniciativas PISDA	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Alto Patía y Norte del Cauca	24	71	34%
Arauca	1	7	14%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	12	25	48%
Catatumbo	4	9	44%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	65	177	37%
Macarena-Guaviare	55	201	27%
Pacífico y Frontera Nariñense	27	38	71%

Putumayo	75	201	37%
Sur de Bolívar	21	65	32%
Sur de Córdoba	12	18	67%
<b>Total</b>	<b>296</b>	<b>812</b>	<b>36%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el informe Avanza sustitución de la ART, al 31 de octubre de 2021.

Según la ART (2021), el 36% del total de iniciativas PISDA en los municipios PNIS-PDET, contaban con ruta de implementación activa, sin embargo, a nivel subregional, la ST identifica diferencias importantes. En primer lugar, las regiones con mayor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación son: Pacífico y Frontera Nariñense, 71%; Sur de Córdoba, 67%; y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 48%. En contraste, Arauca, que cuenta con siete iniciativas PISDA, tiene solo una iniciativa con ruta de implementación activada; Macarena-Guaviare, tiene 27% iniciativas con ruta de implementación que, a pesar de ser un porcentaje bajo respecto a las totales, cuenta con 55 iniciativas de la subregión que ya tienen ruta de implementación.

123

La ST identifica como oportunidad de mejoramiento, el acelerar la implementación de los PISDA en las cuatro subregiones con menos iniciativas con ruta de implementación activada: Arauca, Macarena-Guaviare, Sur de Bolívar y Putumayo. Además, estas subregiones coinciden con una alta prevalencia de cultivos de uso ilícito donde, como en Arauca, hay avances importantes en materia del componente de Asistencia Técnica, lo que podría potenciar sus resultados y mejorar su sostenibilidad con las iniciativas PDET. En términos generales, la ST destaca como un avance reciente de implementación, el hecho de que la inclusión de las iniciativas PISDA resuelve un atraso identificado previamente por la misma ST, y da un impulso importante al cumplimiento tanto del PNIS como de las iniciativas PDET mencionadas. Igualmente, la ST destaca que la integración e impulso de estas iniciativas PDET, con un componente del punto relacionado a la sustitución de cultivos de uso ilícito, es un avance importante para la implementación integral del A.F. En resumen, como la ST ha señalado de manera reiterada en sus informes anteriores, estos hechos permiten mejorar los resultados de implementación de forma simultánea en las disposiciones de solución al problema de las drogas ilícitas y de reforma rural integral.



Respecto al proceso participativo de construcción de los PISDA, la ST encontró que fuentes locales de San José del Guaviare, señalaron que no hubo una participación de las comunidades en la construcción en dichos planes (Líder 1 de OSC MG, 2022). Así mismo, la Procuraduría informó que en la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense, las familias que hacen parte del PNIS “consideran que no hay espacios de diálogo en los que sean tenidos en cuenta, tampoco hay claridad de los pasos a seguir y sienten que su voz y sus inconformidades no son tenidas en cuenta por la institucionalidad” (Procuraduría General de la Nación, 2020a, p. 104). La ST no encontró documentación de participación en la construcción de estos PISDA, y señala que podría ser un incumplimiento al compromiso donde se establece que: el PISDA se “elaborará e implementará con la participación activa de las comunidades, incluidas sus organizaciones sociales territoriales.” (A.F., 2016, p. 110).

Además del PNIS, hay otros programas de sustitución de cultivos de uso ilícito que presentan alternativas por parte del Gobierno Nacional a las comunidades que tienen interés o voluntad de sustituir, tanto en municipios PDET como no PDET. No obstante, al tener en cuenta que dichas alternativas surgieron después de la firma del A.F., la ST no establece si tienen correspondencia o no con este, ya que el A.F. solo hace referencia al PNIS. Sin embargo, al ser alternativas de sustitución, la ST señala que permiten avanzar en la meta del cumplimiento de erradicación de cultivos de uso ilícito. Los diferentes programas que se han creado por el Gobierno son: Sustitución con Legalidad; Territorios para la Conservación – TpC– y Pago por Servicios Ambientales –PSA–; Formalizar para Sustituir (CPEC, 2021); Erradicación con Corazón<sup>45</sup>; Programa Nuestra Tierra Próspera<sup>46</sup>; Acuerdos de Raíz<sup>47</sup>; y el Programa Hecho a la Medida<sup>48</sup> (UNODC, 2021). Con respecto a este último, según la CPEC, a 2021 hubo avances en los PDET de Sur de Bolívar, Catatumbo, Putumayo, Pacífico Medio y Alto Patía y Norte del Cauca (CPEC, 2021). Estos avances han tenido lugar en dos etapas del programa: diseño de los proyectos productivos o la gestión financiera (Ibid).

---

<sup>45</sup> Tiene presencia en: 5 municipios del PDET de Putumayo, 1 municipio en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 4 municipios en Macarena-Guaviare, 2 municipios en Sur de Córdoba y 1 municipio en Pacífico y Frontera Nariñense.

<sup>46</sup> Tiene presencia en: 1 municipio de Catatumbo, 1 de Pacífico y Frontera Nariñense y 1 en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

<sup>47</sup> Tiene presencia en: 1 municipio de Pacífico y Frontera Nariñense.

<sup>48</sup> Tiene presencia en: 4 municipios de Sur de Córdoba, 1 municipio en Catatumbo, 2 municipios en Putumayo, 4 municipios en Macarena Guaviare, 1 en Pacífico Medio y 1 municipio en Pacífico y Frontera Nariñense.

Igualmente, la ST encontró que hay inconformidades por parte de la comunidad de San José del Guaviare con respecto al programa Hecho a la Medida, porque hay dificultades para conseguir recursos para los proyectos productivos de sustitución de cultivos de uso ilícito, debido a que una vez presentadas, las propuestas entran a competir por financiación en el OCAD Paz con otros proyectos, sin que haya retroalimentación a los gestores de los mismos en las comunidades (Funcionario 6 MG, 2022). La ST también encontró que, por medio de este programa, en Pacífico Medio se presentó al OCAD Paz un proyecto de sustitución en Timbiquí, el cual consistía en la construcción de una planta de transformación de coco, en el cual la estructuración y formulación del proyecto se hizo con recursos propios de la Alcaldía. Al respecto, la ST encontró que a junio de 2021 el proyecto se encontraba a la espera de las observaciones del DNP para ser financiado por el OCAD Paz, y a noviembre del mismo año, se confirmó, que el proyecto seguía en revisión (Funcionario 3 PM, 2021). En general, en las visitas de la ST a las regiones, se encontró que la falta de capacidad para la gestión de proyectos y la falta de articulación entre las agencias de Gobierno con los responsables de gestar tales iniciativas de desarrollo, son los obstáculos que impiden potenciar estos programas.

Además, en la visita de campo a la subregión PDET de Pacífico Medio en el 2021, la ST encontró que no existen capacidades en las instituciones locales de seguridad y justicia, en los municipios que hacen parte de la región PDET, para acompañar el despliegue de las acciones del PNIS, como lo señalaron diferentes funcionarios entrevistados

Hay una reducida capacidad de labores de investigación por parte de la Policía, hay solo dos funcionarios de la Seccional de Investigación Judicial y un fiscal en el casco urbano. Además, hay un reducido nivel de confianza por parte de la ciudadanía para denunciar (Funcionario 2PM, 2021).

Los funcionarios, además, mostraron preocupación por el eventual impacto en términos de inseguridad y en las relaciones con las comunidades, ante un eventual inicio de la erradicación no concertada y por fuera del programa. Finalmente, los funcionarios señalaron la falta casi absoluta de capacidades en términos de equipamiento para la provisión de seguridad y presencia de las fuerzas de seguridad del Estado en la región.

*Evolución de los cultivos de uso ilícito en subregiones PDET después de la firma del A.F.*

Para el año 2020, el 95% de los cultivos de coca de Colombia estaban ubicados en los 170 municipios PDET priorizados por el A.F., con un total de 135.459 ha sembradas. En ese mismo año, los cultivos se concentraban en el 79% de los municipios PDET, es decir, en 135 de 170. Los cálculos de la ST muestran que, desde la firma del A.F., el área de cultivos de coca se ha reducido en 102 de estos 170 municipios (60% de ellos), mientras que en 68, el área cultivada ha crecido. El crecimiento del área total sembrada con coca en las subregiones PDET cayó 2% después de la firma del A.F., al pasar de 138.151 ha en 2016 a 135.459 ha en 2020. Este crecimiento en el área sembrada de cultivos de coca en subregiones PDET, es similar al registrado para el total nacional, con una disminución<sup>49</sup> de 2% de 2016 a 2020 (al pasar de 146.120 ha a 142.770).

Las subregiones PDET de Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, y Putumayo, concentraban en 2020 el 66% (89.403 ha) del total de cultivos de uso ilícito en las 16 subregiones (135.459 ha). En particular, en el caso de la subregión PDET de El Catatumbo, hubo un crecimiento sostenido de los cultivos de uso ilícito, que alcanza el 61,3% después de la firma del A.F. al pasar de 24.389 ha en 2016 a 39.340 ha para 2020; esta área equivale al 30% del total de los cultivos de coca en las subregiones PDET el 2020. Todos los municipios de la subregión PDET del Catatumbo tuvieron cultivos de coca entre el 2017 y el 2020 y en todos los municipios ha crecido en este mismo periodo de tiempo. Por ejemplo, el municipio de Tibú alcanzó la mayor área sembrada de coca en la subregión, con 19.334 ha en el 2020, seguido de El Tarra (5.916 ha), Sardinata (4.603) y Teorama (4.217) (Sistema de información de drogas de Colombia, 2020). En el mismo año, El Tarra, Sardinata y Teorama también fueron los municipios con mayor área sembrada de cultivos de coca en todo el país; así mismo, Norte de Santander fue el departamento con mayor área sembrada de estos cultivos (UNODC, 2021). Por otro lado, la subregión de Alto Patía-Norte del Cauca, es la segunda región PDET con mayor aumento de cultivos de uso ilícito, 43,9% de crecimiento, al pasar de 10.418 ha en 2016 a 14.999 ha en 2020.

Al respecto, las variaciones en el área mostrarían que el PNIS es un factor asociado a una mayor reducción de cultivos ilícitos. En efecto, tras la firma del A.F. hay una reducción en las hectáreas sembradas con cultivos de coca a nivel

---

<sup>49</sup> En este reporte la base que se usa para calcular la variación de cultivos de uso ilícito es el año 2016, pues en noviembre de ese año se firmó el A.F. El área sembrada con estos cultivos de uso ilícito a nivel nacional aumentó 48% en 2016 al pasar de 96.074 ha a 146.120 ha frente a 2015.

nacional de 2,3%, al pasar de 146.120 ha en 2016, a 142.770 ha en 2020. No obstante, esta reducción fue mayor en los 56 municipios en donde se implementó el PNIS, con una caída del 18,2%, al pasar de 103.115 ha en 2016, a 84.342 en 2020. Sin embargo, como ya señalamos, algunas regiones mostraron un aumento significativo de cultivos ilícitos, lo que indica una concentración de la siembra. Las subregiones PDET que presentaron mayor aumento en este tipo de cultivos de 2016 a 2020 fueron: Sur de Bolívar (152% al pasar de 3.317 ha a 8.344); Alto Patía-Norte del Cauca (44%, al pasar de 10.418 ha a 14.999); Catatumbo (61%, al pasar de 24.389 ha a 39.340); Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (37%, al pasar de 8.512 ha a 11.671); y Sur de Córdoba (40%, al pasar de 2.669 ha a 3.749).

Una observación relevante para la labor de verificación de la ST, en términos de este informe regional, es el impacto ambiental de los cultivos de uso ilícito. Según el IDEAM, en el 2020 fueron deforestadas directamente 12.939 hectáreas para sembrar cultivos de uso ilícito en Colombia, y hubo una deforestación indirecta<sup>50</sup> en 38.449 hectáreas, lo que significa que para ese año, la deforestación directa total fue del 29,94% de la registrada a nivel nacional (171.685 ha) (IDEAM, 2021). Así mismo, el 67% de la deforestación que ocurre por los cultivos de uso ilícito, se concentró en 12 zonas en el territorio nacional, las cuales coinciden en subregiones PDET con crecimiento de cultivos de uso ilícito como: Macarena-Guaviare, Putumayo, Sur de Bolívar, Catatumbo y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (Ibid).

### *Condiciones de seguridad*

La inseguridad dificulta seriamente la implementación del A.F. a nivel territorial. La ST encontró que para 2021, el 25% de los homicidios en Colombia ocurrieron en municipios que hacen parte de las 16 subregiones PDET y que este tipo de hechos violentos, han aumentado en estos municipios en 54% después de la firma del A.F. al pasar de 2.215 casos en 2016, a 3.418 en 2021, siendo el año 2018 el de mayor crecimiento (27%), con respecto al año anterior, al pasar de 2.601 homicidios en 2017 a 3.315 en 2018. Las subregiones PDET más violentas, según su participación en el total de los homicidios de Colombia para 2020 son: Alto Patía-Norte del Cauca (19%); Bajo Cauca-Nordeste Antioqueño (13%); y Sierra Nevada-Perijá (13%). Así mismo, según la tasa de homicidios para 2020, las regiones PDET con mayor riesgo de homicidios son: Bajo Cauca-Nordeste

<sup>50</sup> Según el IDEAM, la deforestación directa es cuando “se reemplaza bosque por lotes de coca” y la deforestación indirecta es cuando hubo deforestación a una distancia de hasta un kilómetro de los lotes de coca (IDEAM, 2021, p. 10).

Antioqueño, con una tasa de 124 homicidios por cada cien mil habitantes; Alto Patía-Norte del Cauca (86); Catatumbo (79) y Pacífico y frontera nariñense (70).

En cuanto a la violencia política homicida, aquella dirigida contra defensores de derechos humanos, activistas políticos y comunitarios, la ST encontró una gran concentración de este tipo de violencia en municipios que pertenecen a subregiones PDET. El 48% del total de las muertes por violencia política registradas en 2021 en el país, ocurrieron en estas subregiones (64 de 133). Este tipo de violencia homicida ha aumentado 35% en los municipios mencionados, al pasar de 43 muertes en 2016, a 58 en 2021; puntualmente, el 2018 fue el año de mayor deterioro en las condiciones de seguridad en esas subregiones frente al año anterior, al haber aumentado en más de dos veces el número de muertes a las registradas en 2017 (de 43 a 132). A nivel subregional, en 2021, Alto Patía-Norte del Cauca, fue la subregión con mayor concentración de muertes en acciones de violencia política, con el 23% del total de homicidios en las 16 subregiones (15 de 64), seguida de Putumayo, que concentra el 11% de las muertes por este tipo de violencia (7 muertes). Finalmente, la subregión donde más aumentó la violencia política homicida después de la firma del A.F. fue Putumayo, pues incrementó de dos muertes en 2016, a siete casos en 2021.

Por otro lado, la violencia política homicida en municipios PNIS aumentó en 56%, al pasar de 18 casos en 2016 a 28 en 2021; es decir, hubo un aumento mayor al ocurrido a nivel nacional, donde este tipo de violencia incrementó en un 46% al pasar de 91 casos en 2016, a 133 en 2021.

La ST también encontró que para el año 2021, el 52% del total de acciones ofensivas violentas llevadas a cabo por grupos armados a nivel nacional, se concentraron en municipios de las 16 subregiones PDET (628 de 1.201). Los municipios más afectados en estas subregiones son: Argelia (47 acciones), Alto Patía-Norte del Cauca; Tarazá (20); e Ituango (18) en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; y Tibú (47), en la subregión del Catatumbo.

La ST señala estas difíciles condiciones de inseguridad para las comunidades y para la implementación de los compromisos en el A.F., así como la insuficiencia de acciones que den garantías de seguridad en las subregiones PDET, de manera que no es posible cumplir con los compromisos de este punto sobre solución al problema de las drogas ilícitas. Esto dificulta el cumplimiento de la disposición del A.F. que compromete al Estado en “la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades” (A.F., 2016, p. 106).

## Enfoque étnico

El capítulo étnico del A.F. (6.2) establece cuatro salvaguardas en materia de solución al problema de drogas ilícitas, las cuales buscan garantizar: (i) la participación de las comunidades étnicas en el diseño y ejecución del PNIS; (ii) la priorización de los pueblos étnicos que están en riesgo de exterminio físico y cultural y cuyos territorios han sido afectados por los cultivos de uso ilícito; (iii) el Programa de Desminado y Limpieza en territorios étnicos; y (iv), la devolución y restitución de Tierras de distintas comunidades indígenas (A.F., 2016, p. 208). Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —SIIPO—, el avance del enfoque étnico en el Punto 4 del A.F. ha sido del 24,02% (SIIPO, 2022). En cuanto a los indicadores que corresponden al Punto 4.1. del A.F., la ST conoció que: la incorporación de un enfoque étnico en los PISDA, producto de la consulta y/o concertación con las respectivas comunidades étnicas, se cumplió en un 100%; el avance en “la creación de un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas” se encuentra en 0,00%; y el avance del “número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS” también se encuentra en un 0,00% (SIIPO, 2022).

129

Como resultado, la ST señala que el cumplimiento de las salvaguardas ha sido poco documentado, por lo que no es posible saber si estas han sido efectivas. Además, debido a que 15 de las 16 subregiones PDET cuentan con presencia de grupos étnicos, la ST resalta la importancia de que estas salvaguardas se cumplan en todas las subregiones para garantizar la participación de estos grupos en la solución al problema de las drogas en sus territorios, y se minimicen y reconozcan las afectaciones a las comunidades étnicas.

En cuanto a la vinculación al PNIS, el Decreto Ley 896 de 2017, no establece objetivos específicos para la vinculación de familias de grupos étnicos al programa. Por lo tanto, como lo mencionó la ST en su Primer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico, el Gobierno Nacional afirmó que, en ausencia de la consulta, expediría unos lineamientos para buscar la armonización entre el marco jurídico del PNIS y los usos y costumbres de las comunidades étnicas (ST, 2020, p. 88). Sin embargo, la ST desconoce el avance de dichos lineamientos y de la consulta acordada con las comunidades.

Ahora bien, la ST también encontró que, a octubre de 2021, 99.097 familias estaban vinculadas al PNIS en todo el país, de las cuales 13.509 se encuentran en

territorios con presencia de grupos étnicos en cinco PDET: 2.794 en Alto Patía y Norte del Cauca; 10.238 en Pacífico y Frontera Nariñense; 70 en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; y 373 en Macarena-Guaviare (CPEC, 2021, p. 19). Este hallazgo mostraría que la salvaguarda se cumplió parcialmente en términos de la priorización referida; sin embargo, la ST encontró que a diciembre de 2020, fueron erradicadas y verificadas por la UNODC, 3.957 de las 4.034 hectáreas con cultivos de uso ilícito, ubicadas en territorios étnicos en todo el país (UNODC, 2021), lo cual hace parte del cumplimiento de la disposición 4.1.3.2. del A.F. en materia de levantamiento de cultivos. De estas 3.957 hectáreas erradicadas, el 85,8% (3.395 ha) se encontraba en subregiones PDET (3.395 ha), distribuidas de la siguiente manera: Pacífico y Frontera Nariñense (1.669 ha), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (670 ha), Sur de Córdoba (429 ha), Macarena Guaviare (279 ha), Putumayo (256 ha), Alto Patía y Norte del Cauca (74 ha), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (17 ha) y Sur de Bolívar (1 ha) (Ibid). La ST desconoce por qué no hay familias étnicas vinculadas al PNIS en las subregiones PDET de Sur de Córdoba, Putumayo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, y Sur de Bolívar, pues en estas subregiones hubo erradicación voluntaria de los cultivos de uso ilícito por parte de las comunidades étnicas.

En materia de la firma de acuerdos colectivos, la Defensoría del Pueblo informó que no existen acuerdos colectivos que se hayan hecho con grupos étnicos como sujetos colectivos, resguardos u organizaciones étnicas (Defensoría del Pueblo, 2020). Más aún, en las subregiones PDET de Pacífico y Frontera Nariñense, el PNIS no cuenta con un enfoque que permita la vinculación colectiva de resguardos y consejos comunitarios (Procuraduría, 2020a, p. 100); en Chocó, el PNIS no cuenta con una ruta que permita la implementación del PNIS en los territorios étnicos (Procuraduría, 2020c, p. 23). Adicionalmente, la ST documentó el caso de la comunidad Jiw en el Guaviare, donde ante los incumplimientos en el pago de los beneficios y la falta de asistencia técnica por parte del Gobierno, han debido desplazarse a otros territorios a sembrar y/o recolectar hoja de coca (líder 2 MG, 2022). Finalmente, la ST encontró en sus visitas a los territorios que no hay una participación efectiva de las comunidades étnicas en el diseño y la ejecución del PNIS, por lo tanto, con respecto al compromiso de la disposición del A.F. del enfoque diferencial étnico, que considera las necesidades de las comunidades étnicas y de las mujeres en estas comunidades (A.F. 4.1.1, 2016, p. 103), la ST encuentra que la implementación del PNIS en comunidades étnicas no se cumplió con correspondencia con estos principios.

## Enfoque de género

En la implementación del PNIS, la transversalización del enfoque de género ha sido tardía, lenta y centralizada. El avance más importante ha sido la creación del Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el PNIS y su adopción mediante la Resolución 005 de la DSCI en el primer semestre de 2021. Este protocolo es un instrumento técnico y metodológico para impulsar acciones afirmativas y el cierre de brechas de género. Sin embargo, la ST desconoce cómo avanza la estrategia de territorialización y si existe una focalización para su implementación.

A nivel territorial, según información de la CPEC (diciembre 2021), se diseñaron dos proyectos de atención diferencial para mujeres cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras. El primero, en San José del Guaviare, El Retorno y Tumaco (todos municipios PDET) con el objetivo de fortalecer la autonomía económica de 194 mujeres que firmaron acuerdos individuales de sustitución voluntaria. Este proyecto busca brindar Asistencia Técnica Integral, y Proyectos Productivos de ciclo corto y ciclo largo. El segundo proyecto está destinado a 600 mujeres en el Cauca, Caquetá, Meta y Putumayo, con la puesta en marcha de modelos de negocios inclusivos de agro (CPEC, 2021).

### 3. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 1

La implementación del enfoque territorial del punto 4.1 del A.F. se inició a tiempo, presenta avances sostenidos que están en correspondencia con lo establecido en el A.F. en materia de criterios y principios para la implementación regional, pero también ha tenido retrasos y obstáculos que pueden representar el incumplimiento de distintos numerales del A.F. En cuanto a los mecanismos de política, el diseño y la puesta en operación del PNIS se dio en el tiempo acordado y en concordancia con lo establecido en el A.F. El decreto 896 del 29 de mayo de 2017, que crea el PNIS, concuerda con lo establecido en los diferentes numerales del punto 4.1. del A.F. y cumple con la priorización en términos territoriales que se encuentran en el numeral 4.1.3.3. del A.F.

En cuanto a la política pública Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas, expedida en 2018, la ST señala que esta tiene correspondencia parcial con lo establecido en el A.F. La política presenta acciones para reducir los cultivos de uso ilícito que están en concordancia con lo establecido en el numeral 4.1.3.2. del A.F., tales como: (i) la erradicación manual voluntaria; (ii) la sustitución de cultivos de uso ilícito; y (ii) la reactivación de la aspersión aérea en zonas de difícil acceso y con alto nivel de afectación para



“realizar otro tipo de programas por estar muy alejados, por presencia de minas antipersonas y/o por problemas de seguridad para ejecutar programas de erradicación manual” (Ruta Futuro, 2018, p. 43), y que tal erradicación se hará en zonas con alto nivel de afectación en caso de que persista la dificultad para realizar otro tipo de proyectos (Ruta Futuro, 2018, p. 43). Al respecto, ha de aclararse que el A.F. establece tal prioridad “de la erradicación manual donde sea posible”, y que “de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito” (A.F., 2016, p. 107), por lo cual, tal diseño de la política no contradice al A.F. Por otro lado, la estrategia de erradicación manual forzosa, que está incluida en la política Ruta Futuro, no especifica si este tipo de erradicación se haría después de una socialización con las comunidades. De no ser así, la ST señala que este diseño de política podría no tener correspondencia con el A.F., ya que este establece que, cuando las familias han suscrito acuerdos dentro del PNIS y “haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos (...), el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades” (A.F. 4.1.3.2., 2016, p. 107).

En cuanto al levantamiento de los cultivos de uso ilícito, la ST destaca el cumplimiento de lo acordado con los cultivadores, dada la erradicación del 99% del área comprometida mediante acuerdos en 48 municipios de diez subregiones PDET, cumplimiento que es requisito para la implementación de los posteriores componentes del PNIS. Pese a esto, la ST señala que no se priorizaron municipios para firmar acuerdos individuales en subregiones PDET como: Pacífico y Frontera Nariñense, Sur de Bolívar o Chocó, a pesar de que se habían firmado acuerdos colectivos en todos los municipios de estas subregiones donde hubo presencia de cultivos de uso ilícito entre 2016 y 2017. Al respecto, el A.F. establece que las zonas priorizadas para la implementación del PNIS son aquellas que tienen presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas (A.F., 2016, p. 22).

En cuanto al avance de los componentes del PNIS que hacen parte del PAI: (i) pagos por Asistencia Alimentaria Inmediata; (ii) Asistencia Técnica Integral; y (iii) Proyectos de seguridad alimentaria; la ST encontró que estos se han desarrollado en correspondencia con lo establecido en el A.F., pero con retrasos en su implementación y una alta diferenciación entre subregiones PDET. Puntualmente, los pagos por Asistencia Alimentaria alcanzaron una cobertura del 60% de las familias inscritas, no obstante, la ST encontró que en aquellas subregiones PDET

donde hay expansión reciente de cultivos de uso ilícito y presencia de condiciones de alta inseguridad, es donde se registran los niveles más bajos de cumplimientos de este componente. Por otro lado, el componente de Asistencia Técnica Integral es el de mayor cumplimiento registrado, con el 67% de las familias que han recibido o están aún recibiendo este beneficio; no obstante, la ST no encontró información acerca de cómo se desarrolla la asistencia técnica y de si va dirigida a proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, proyectos de generación de ingresos rápidos, o para los proyectos productivos de largo plazo. Por último, los proyectos de seguridad alimentaria también tuvieron un nivel de cumplimiento alto con diferencias entre subregiones PDET. Tanto en el componente de Asistencia Técnica, como en el de proyectos de seguridad alimentaria, las subregiones PDET que registran menor cumplimiento son Alto Patía-Norte del Cauca y Catatumbo. La ST no tiene información sobre aquellas subregiones PDET que tuvieron más retrasos en estos componentes.

En cuanto al PISDA, la ST encontró que se construyeron los documentos de dicho Plan de forma oportuna y en concordancia con lo establecido en el A.F. Como resultado, se construyeron ocho documentos para municipios PNIS que no hacen parte de los PDET, en los cuales se identificaron 1.444 iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito; y, para los 48 municipios PNIS-PDET, se identificaron 812 iniciativas de sustitución en la construcción de los PDET, de las cuales 296 ya cuentan con una ruta de implementación activa. La ST encuentra como oportunidad de mejoramiento en este compromiso, el acelerar la implementación de los PISDA, y, en particular, hacerlo de forma prioritaria en los ocho municipios PNIS que no son PDET, que a febrero de 2022, no tenían ninguna iniciativa con ruta de implementación activa.

Por otro lado, la ST encontró que desde la firma del A.F., el área de cultivos de coca en el 60% de los municipios PDET se ha reducido, lo que representa un avance para el cumplimiento del A.F. Sin embargo, la ST señala como dos obstáculos para el cumplimiento del PNIS el hecho de que: (i) en el 40% restante de los municipios PDET, el área de cultivos de coca ha aumentado; y (ii) que el 95% de los cultivos de uso ilícito a nivel nacional se encuentran en las subregiones PDET. Esto representa un enorme riesgo para el cumplimiento de todos los puntos del Acuerdo en estas zonas, y en sí mismo, es un retraso en el cumplimiento del PNIS, ya que uno de los objetivos del programa implica que este logre “que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir” (A.F. 4.1.2, 2916, p. 105).

Por otro lado, respecto a las condiciones de seguridad en las subregiones PDET, la ST encontró que aún existen serios obstáculos para desarrollar el PNIS de forma segura en estos territorios, dado que, entre 2017 y 2021, han aumentado desproporcionadamente los homicidios, las acciones violentas de grupos armados y la violencia política homicida en las subregiones PDET frente al resto del país. Dado que el A.F. establece que el cumplimiento de los objetivos del PNIS requiere “la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades” (A.F. 4.1.3.1., 2016, p. 106), la imposibilidad de dar cumplimiento al PNIS por la ausencia de estas garantías, es un obstáculo que parece, por el momento, insalvable para el cumplimiento de este programa si no se adoptan las medidas necesarias por parte del Estado para otorgar tales garantías.

La ST resalta, en consecuencia, que una oportunidad de mejoramiento es la ampliación de la capacidad de los organismos estatales de investigación policial y judicial en las subregiones PDET, al incluir en particular, aquellas nuevas capacidades definidas en el mismo A.F. y durante la implementación del Acuerdo. Por ejemplo, se mencionan la Unidad de investigación y desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo de la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Élite en la Policía Nacional, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz.

Del mismo modo, como la ST pudo constatar en visitas de campo, la capacidad material de las instituciones de seguridad y justicia también es insuficiente en las subregiones PDET. Por lo tanto, otra oportunidad de mejoramiento radica en el aumento del equipamiento para la provisión de seguridad, y la ampliación del dispositivo permanente de presencia de las fuerzas de seguridad del Estado en las subregiones PDET y en los municipios donde se iniciarán labores de erradicación no concertada de cultivos de uso ilícito.

Finalmente, la ST señala que el PNIS no cuenta con un enfoque étnico diferenciado y tampoco ha avanzado en la firma de acuerdos colectivos con comunidades étnicas, lo cual implica un retraso para la implementación de este enfoque con respecto a la solución al problema de las drogas ilícitas. Sin embargo, el Gobierno Nacional afirmó que expedirá unos lineamientos para armonizar el marco jurídico del PNIS con las costumbres de las comunidades étnicas (ST, 20202, p. 88). Esto corresponde con el A.F., el cual establece que “el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de las plantas tradicionales

catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello” (A.F. 6.2.3.d, 2016, p. 208). Por otro lado, la ST destaca como un avance final, la vinculación al PNIS de 13.509 familias de comunidades étnicas y la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito en 3.957 ha, ubicadas en territorios étnicos de las subregiones PDET, lo cual hace parte del cumplimiento de la disposición 4.1.3.2 del A.F.

## 2.2 Tema 2: Acción Integral contra las minas antipersonal

La descontaminación del territorio de MAP, MSE, MUSE y AEI, es fundamental para garantizar una exitosa implementación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y contribuir a la transformación estructural de los territorios, según lo dispuesto en el punto 4 del A.F. Sin embargo, no puede perderse de vista su importancia transversal para la implementación integral y sostenible de otros puntos. En este sentido, el presente apartado aborda la puesta en marcha del programa de desminado humanitario desde un enfoque territorial.

Tras cinco años de la implementación del A.F., la ST destaca como un avance significativo en el cumplimiento de los compromisos, por parte de ex combatientes de las las FARC-EP en este tema, la entrega de los primeros metros cuadrados desminados manualmente por la cooperativa Humanicemos DH, en el Resguardo Indígena de La Montañita, Caquetá, a finales de 2021 (UNMAS, 2021). En efecto, el A.F. dispone que los ex integrantes de las FARC llevarán a cabo “contribuciones concretas a la reparación de los daños causados” mediante, entre otras, “acciones que podrán incluir la limpieza y descontaminación de los territorios de MAP, AEI, MUSE o REG” (A.F., 2016, p. 179).

En concreto, el A.F dispone en este tema que “en el marco de su implementación, pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas en el territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (A.F., 2016, p. 69). En este sentido, el A.F. busca que los programas especiales de desminado humanitario sean una opción para la reincorporación de los exintegrantes de las FARC a la vida civil (3.2.2.6), además de brindar garantías de no repetición, al priorizar los territorios de comunidades étnicas especialmente perjudicados por este fenómeno (A.F. 4.1.3.1).

Paralelamente a la implementación del A.F., la ST resalta cuatro aspectos importantes en materia de política pública que no responden a compromisos derivados del mismo, pero que tienen aspectos en correspondencia. En primer

lugar, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene como meta declarar al 81,46% (548 de 1.119) de “municipios del país como libres de sospecha de MAP” durante el cuatrienio 2018-2022. En segundo lugar, la Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal, expedida en 2008 establece un “panorama conjunto entre el nivel nacional y el nivel local sobre los actores y procesos relevantes en el territorio (...) para concertar las necesidades locales, así como el esquema de transferencia de capacidades adicionales” (Presidencia, 2009, p. 73). En tercer lugar, se encuentran las acciones para cumplir con los compromisos dispuestos en la Convención de Ottawa, de la cual el Estado de Colombia hace parte desde 2001<sup>51</sup>, que hace referencia a la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y también habla sobre su destrucción; finalmente, se encuentra el Plan Estratégico del Gobierno en materia de desminado “Hacia una Colombia Libre de Sospecha de Minas Antipersonal para todos los colombianos 2020–2025” que define una priorización municipal -sin dar detalle- según la prevalencia de incidentes y accidentes por MAP y MUSE (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2020, p. 42).

Adicionalmente, el Gobierno estableció las condiciones en materia de medio ambiente para el desarrollo de actividades de desminado, mediante el Decreto 1195 de 2017, que dispone los parámetros técnicos para el manejo de residuos generados en este tipo de labores humanitarias, la protección de fuentes hídricas y su coordinación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 1195 de 2017).

#### *El desminado por MAP, AEI, MUSE o REG a nivel territorial*

Desde la firma del A.F el Gobierno ha reportado 407 eventos con MAP y MUSE en el país, en los cuales 72 personas murieron y 607 resultaron heridas. Frente a las labores de desminado a nivel nacional a febrero de 2022, el 41% del total de los municipios del país (466 de 1.122) han sido declarados libres de sospecha de este tipo de artefactos; otros 110 se encuentran en intervención de descontaminación (Antioquia, Cauca, Santander, Tolima, Huila y Meta); y 146 se encuentran pendientes de intervención, concentrándose principalmente en Antioquia, Chocó, Norte de Santander y Nariño (Descontamina, 2022).

---

<sup>51</sup> En la actualidad está prevista para diciembre de 2025.

### *El desminado y el riesgo por MAP, AEI, MUSE o REG en las subregiones PDET*

El programa de desminado implementado en el marco del A.F., inició en 2016 con el plan piloto en las veredas Orejón en Briceño, Antioquia, y Santa Helena en Mesetas, Meta, -ambos municipios PDET-, con la cooperación de la Ayuda Popular Noruega. Sin embargo, no fueron las primeras labores de desminado, pues desde 2004 se han llevado a cabo este tipo de labores en el país.<sup>52</sup>

Al respecto, todas las 16 zonas PDET han sido afectadas por la presencia de MAP, MUSE y AEI y, como consecuencia, el número de víctimas por accidentes con estos artefactos tiende a ser mayor en estos lugares que en otras zonas del país (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 99). En particular, desde la firma del A.F y hasta enero de 2022, en los municipios que hacen parte de las regiones PDET, se ha reportado el 94% de la totalidad de incidentes y/o accidentes con MAP y MUSE en el país (369 de 407). Las subregiones PDET más afectadas por este tipo de eventos en su orden son: Catatumbo, 90 incidentes; Pacífico y Frontera Nariñense, 85; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 44; y Chocó, 36.

En este orden de ideas, y con información del Gobierno, a diciembre de 2021, el 24% (41) de los municipios que conforman las subregiones PDET, están libres de MAP y MUSE o no reportan este tipo de incidentes (Descontamina, 2022). Vale resaltar que en estos municipios habita el 32% de la población total de estas subregiones, 2.225.739 de 6.841.102 personas. Estos municipios se concentran en las subregiones de Montes de María (11), Sierra Nevada-Perijá (11), Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño (6) y Alto Patía-Norte del Cauca (5).

Pese a que no hay información desagregada que permita precisar el avance en el desminado en los cinco años de la implementación del A.F., ni dónde se han priorizado estas actividades a nivel territorial, la información sobre dónde se adelantan estas tareas, muestra que sí hay una concentración de las acciones en los municipios incluidos en las regiones PDET. Así, a diciembre de 2021, el 32% de los municipios PDET están en intervención de descontaminación (51); en los cuales habita el 28% del total de la población de estas subregiones (1.962.674). Las subregiones PDET que concentran los municipios en intervención son:

---

<sup>52</sup>A la fecha de la redacción del presente documento, en total hay cinco organizaciones civiles que llevan a cabo actividades de desminado humanitario en el país, entre ellas Humanicemos DH, cooperativa de ex combatientes de las ex FARC-EP, que adelantan este tipo de actividades en el país desde 2020. Igualmente, las organizaciones civiles acreditadas para adelantar acciones de desminado son: The HALO Trust, Federación Handicap International (Humanity & Inclusion), Campaña Colombiana Contra Minas, Danish Demining Group, y Humanicemos DH (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 16).

Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (10), Putumayo (7), Urabá Antioqueño (7) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (6).

Pese a estas actividades de desminado, casi la mitad (46%) de los municipios que componen estas subregiones PDET (78), están priorizados o se encuentran por priorizar, sin embargo, no hay información sobre el inicio de este tipo de labores. Los PDET que tienen un mayor número de municipios pendientes por intervenir son: Alto Patía-Norte del Cauca (15), Chocó (10), Pacífico y Frontera Nariñense (10), Catatumbo (8), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (7).

En todos los PATR de los 16 PDET en correspondencia con lo dispuesto en el A.F., se incluyen iniciativas de desminado, y actividades relacionadas a la educación en riesgo por MAP, MUSE y AEI, así como la atención integral a víctimas (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 101). La OACP, además, ha implementado espacios de articulación con la ART, para llevar a cabo ejercicios de socialización del riesgo por este tipo de artefactos en los municipios que componen las subregiones PDET, para fomentar la incorporación de acciones AICMA en sus Planes de Desarrollo (Ibid, p. 102)

### Enfoque étnico

El A.F. establece en una de las salvaguardas, que la implementación de operaciones de desminado debe hacerse en concertación con los pueblos étnicos; de manera prioritaria con los pueblos Embera, Jiw, Nukak y Awá; además, con los Consejos Comunitarios de Alto Mira, Frontera, río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca (A.F., 6.2.3.d. 2016, p. 208). Sin embargo, la ST desconoce el avance que ha tenido esta implementación del programa en estas comunidades y en los PDET en los que se encuentran ubicadas, debido a que hay poca información documentada sobre las operaciones de desminado con un enfoque diferencial.

En cuanto a la presencia de MAP en los territorios étnicos, según Descontamina, en el 2021 hubo 28 incidentes por MAP en territorios étnicos dentro de los PDET, además de otros dos por MUSE; los de MAP ocurrieron en ocho en Pacífico y Frontera Nariñense, seis en Catatumbo, cinco en Alto Patía y Norte del Cauca, tres en Putumayo, dos en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, dos en Urabá Antioqueño, uno en Chocó y uno en Pacífico Medio (Descontamina, 2022). Así mismo y de acuerdo con el A.F., la priorización debe considerar estas ocho de 16 subregiones PDET, según el nivel de riesgo en que se encuentren.

La ST encontró que hubo 623 labores de desminado en operaciones militares<sup>53</sup>: 471 en Pacífico y Frontera Nariñense; 87 en Macarena Guaviare; 33 en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; 21 en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; cinco en Sur de Córdoba; tres en Chocó; dos en Alto Patía y Norte del Cauca; y uno en Arauca (Descontamina, 2022). Los territorios étnicos que tenían el mayor número de artefactos están ubicados en el PDET de Pacífico y Frontera Nariñense, donde fueron encontrados 471 artefactos en las operaciones de desminado y se presentaron ocho accidentes por MAP (Ibid). Igualmente, el avance de las labores de desminado en comunidades étnicas se encuentra en concordancia a la priorización establecida en el numeral 6.2.3.d. del A.F.; sin embargo, la ST señala como una oportunidad de mejoramiento, que se adelanten labores de desminado en subregiones PDET en las que no se han hecho, pero donde hubo incidentes con MAP/MUSE, tal como es el caso de Catatumbo, Putumayo, Urabá Antioqueño y Pacífico Medio.

### Enfoque de género

El A.F. no reconoce directamente impactos diferenciados en las mujeres como víctimas de artefactos explosivos, ni como descontaminadoras del territorio. Según Descontamina Colombia (2022), las mujeres afectadas representan cerca del 14% del total de víctimas por MAP, MUSE y AEI: 7,63% correspondientes a mujeres mayores de edad y 5,77% a niñas y adolescentes. Sin embargo, en esta población los incidentes por este tipo de artefactos generan en ellas una mayor carga de cuidado, que es aún más marcada en la ruralidad (Procuraduría General de la Nación, 2020). De hecho, organismos internacionales<sup>54</sup> reconocen que las familias y las comunidades también son víctimas de estos artefactos explosivos.

Frente a la participación de mujeres ex combatientes de las FARC en labores de desminado, se evidencia que son la cuarta parte del total de las personas que realizan este tipo de actividades humanitarias, según información de la cooperativa Humanicemos DH a nivel nacional (Humanicemos DH, 2022).

## 4. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 2

La implementación de este tema inició a tiempo, presenta avances sostenidos y está en correspondencia total con el A.F. Aunque el ritmo de implementación se mantuvo estable desde el inicio de la implementación, desde 2020 se ha reducido.

---

<sup>53</sup> La ST no cuenta con información sobre labores de desminado humanitario desagregadas por territorio étnico.

<sup>54</sup> Geneva International Center for Humanitarian Demining. Victim Assistance.



Varias razones pueden aducirse para explicar la ralentización de las acciones de implementación en la materia, entre ellas, el impacto de la epidemia de COVID-19, las restricciones de movilidad impuestas durante la emergencia sanitaria, y el menor ritmo de avance de los programas de desminado, debido a la prórroga otorgada a Colombia para cumplir con los compromisos de la Convención de Ottawa (hasta el 31 de diciembre de 2025).

La ST señala que en todo caso, el principal obstáculo es el aumento reciente en el número de víctimas por accidentes y/o incidentes, que indica una mayor instalación de este tipo de artefactos por parte de Grupos Armados Organizados. De hecho, dadas las actuales condiciones de inseguridad, la priorización de actividades de descontaminación y limpieza de carácter humanitario está siendo severamente afectada, lo que impide el cumplimiento total de los compromisos. Frente a los avances, la ST destaca que a nivel regional, la descontaminación ha avanzado en correspondencia con lo establecido en el AF en términos de: dar prioridad a las zonas de riesgo, las zonas PDET, y prioridad a los territorios de población étnica. Las zonas PDET que concentran los municipios en intervención son: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (10); Putumayo (7); Urabá Antioqueño (7); y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (6). Sin embargo, las zonas sin este tipo de actividades, pero que se encuentran priorizadas, y donde una oportunidad de mejoramiento es notoria, dada la concentración del riesgo en tales regiones, son: Alto Patía-Norte del Cauca, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

El avance de labores de desminado en comunidades étnicas se encuentra en concordancia a la priorización establecida en el numeral 6.2.3.d. del A.F. Sin embargo, la ST no registra avances en este tipo de labores en tres de las 16 subregiones PDET: Sierra Nevada; Montes de María; Sur del Tolima y Pacífico Medio.

Como conclusión, a ST considera que una importante oportunidad para ampliar y mejorar la efectividad de la oferta institucional de atención a víctimas de MAP y MUSE, es revisar los criterios de inclusión de víctimas de MAP y MUSE desde una perspectiva de género, debido a los impactos diferenciados en las mujeres como víctimas de artefactos explosivos, principalmente de las que viven en territorios rurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- CERAC. (Enero 2022). Base de Datos del Conflicto Armado en Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– (2009). Documentos Conpes 3567. Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3567.pdf>
- Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización –CPEC–. (31 de octubre de 2021). Avanza la Sustitución con Legalidad. Diagnóstico, Avances y Planeación PNIS.
- Decreto 896 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS–. 29 de mayo de 2017.
- Decreto 1195 de 2017. [Presidencia de la República]. Por el cual se establecen las condiciones ambientales para el desarrollo de las tareas de desminado humanitario en el territorio nacional. 11 de julio de 2017. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30032562>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Informe defensorial: Posacuerdo en los territorios étnicos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Descontamina Colombia (2021). Territorios Étnicos de Colombia. [https://ergit.presidencia.gov.co/visores/Resguardos\\_Indigenas\\_SN/](https://ergit.presidencia.gov.co/visores/Resguardos_Indigenas_SN/)
- Descontamina Colombia. (2022). Base de Datos. Series históricas de desminado humanitario. Fecha de corte: noviembre 2021. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/Paginas/Estadisticas-DH.aspx>
- Descontamina Colombia. (2022a). Base de datos víctimas por MAP y MUSE. Fecha de corte: noviembre 2021. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datosabiertos>
- Funcionario 3 MG. (15 de febrero de 2022). Entrevista a funcionario de la Alcaldía de San José del Guaviare. (ST, entrevistador).

Funcionario 6 MG. (15 de febrero de 2022). Entrevista a funcionario de la Alcaldía de San José del Guaviare. (ST, entrevistador).

Funcionario 1 AP. (14 de febrero de 2022). Entrevista a funcionario de la Alcaldía de Miranda, Cauca. (ST, entrevistador).

Funcionario 2 AP. (14 de febrero de 2022). Entrevista a funcionario de la Oficina de Posconflicto de Miranda, Cauca. (ST, entrevistador).

Funcionario 3 PM. (19 de junio de 2021). Entrevista a funcionario de la Alcaldía Municipal de Timbiquí. (ST, entrevistador).

Funcionario 4 PM. (17 de junio de 2021). Entrevista a funcionario de la Alcaldía Municipal de Guapi. (ST, entrevistador).

Gobierno (2022). Paz con Legalidad: un camino de hechos hacia la Paz. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1897/libro-paz-con-legalidad-un-camino-de-hechos-hacia-la-paz/>

IDEAM (2021). Resultados del monitoreo de deforestación. [http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion\\_Deforestacion2020\\_SMBYC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19](http://www.ideam.gov.co/documents/10182/113437783/Presentacion_Deforestacion2020_SMBYC-IDEAM.pdf/8ea7473e-3393-4942-8b75-88967ac12a19)

142

Líder 1 de OSC MG. (15 de febrero de 2022). Entrevista a líder de Guaviare. (ST, entrevistador).

Líder 2 MG. (15 de febrero de 2022). Entrevista a líder de San José del Guaviare (ST, entrevistador).

Líder 1 PM. (19 de junio de 2021). Entrevista a Pastoral Social. (ST, entrevistador).

Ministerio de Justicia y del Derecho (2020). Observatorio de Drogas de Colombia. Departamento-Municipio. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (16 de marzo). Proyecto piloto con excombatientes recopilará información sobre ubicación de minas antipersonal en Colombia. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/proyecto-piloto-con-excombatientes-recopilar%C3%A1-informaci%C3%B3n-sobre-ubicaci%C3%B3n-de-minas-antipersonal-en>

Observatorio de Drogas de Colombia (2018). ABC – Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el Problema de las Drogas.

[http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/ABC\\_Poli%CC%81tica\\_AntiDrogas.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/ABC_Poli%CC%81tica_AntiDrogas.pdf)

Observatorio de Drogas de Colombia (2018). Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el Problema de las Drogas. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA\\_RUTA\\_FUTURO\\_ODC.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC– (31 de diciembre de 2020). Informe No. 23. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos –PNIS–. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.\\_23.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC– (Julio de 2021). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_territorios\\_afectados\\_por\\_cultivos\\_ilicitos\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf)

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2020). Plan Estratégico 2020 – 2025 “Hacia una Colombia Libre de Sospecha de Minas Antipersonal para todos los colombianos”. [https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/work\\_plans/Colombia-strategic-plan-mine-action-2020-2025.pdf](https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/work_plans/Colombia-strategic-plan-mine-action-2020-2025.pdf)

143

ONIC (2 de agosto de 2018). Pronunciamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2491-pronunciamiento-de-la-instancia-especial-de-alto-nivel-con-pueblos-etnicos>

Procuraduría General de la Nación (2020). Informe de seguimiento a la Política Pública de Acción Integral Contra Minas Antipersonal. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021\\_09\\_2020\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20final%20AICMA%2021_09_2020(1).pdf)

Procuraduría General de la Nación (Noviembre de 2020a). Pacífico y Frontera Nariñense. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Pac%C3%ADfico%20y%20Frontera%20Nari%C3%B1ense.pdf>

Procuraduría General de la Nación (Noviembre de 2020b). Sur de Bolívar. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI%20->

%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20SUR%20DE%20BOL%C3%8DVAR.pdf

Procuraduría General de la Nación (Noviembre de 2020c). Chocó. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET.

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI%20-%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20CHOCO\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI%20-%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20CHOCO(1).pdf)

Procuraduría General de la Nación (Noviembre de 2020d). Catatumbo. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI%20-%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20CATATUMBO.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (5 de noviembre de 2020). Primer Informe de la Implementación del Enfoque Étnico. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (19 de enero de 2022). Tercer Informe de la Implementación del Enfoque Étnico. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas. (2021). Boletín Mensual. [https://www.unmas.org/sites/default/files/marzo\\_2021\\_-\\_boletin\\_unmas\\_col.pdf](https://www.unmas.org/sites/default/files/marzo_2021_-_boletin_unmas_col.pdf)

## Punto 5 – Víctimas

### 1. Introducción

Este informe hace hincapié en la forma en que cada entidad del SIVJRNR ha concebido e implementado el enfoque territorial y cómo esto ha incidido en la participación de las víctimas del conflicto en los 16 territorios PDET. La declaración de principios, establecida durante las negociaciones del A.F., señala que la “discusión sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos” (Acuerdo de Paz, 2016, pág. 201). Ello significa que todas las tareas y procesos desarrollados en el marco del trabajo de las entidades del SIVJRNR deben incluir fórmulas para asegurar su participación. Al tiempo, incluye como objetivo del SIVJRNR el “Enfoque territorial, diferencial y de género, mediante el tratamiento diferenciado de territorios y poblaciones, en especial de las víctimas mujeres, de los niños y las niñas, y de las poblaciones y los colectivos más humildes y más vulnerables, y por tanto más afectadas por el conflicto.” (Acuerdo de Paz, 2016, pág. 128). Siguiendo estos dos preceptos, la ST dedica este informe en el punto 5 a indagar por los avances en la interlocución y participación de las víctimas, sus organizaciones y comunidades en los procesos adelantados por el SIVJRNR en las 16 zonas PDET.

Este ejercicio resulta interesante porque, si bien es cierto ninguna de las entidades tiene legalmente obligación de hacer coincidir su despliegue y acción territorial con estos 170 municipios, era esperada su presencia o intervención al tratarse de escenarios en los que se desarrolló con mayor intensidad el conflicto armado, habitando allí un número significativo de víctimas. Bajo esta comprensión, **este análisis partirá de la pregunta por la existencia y efectividad de espacios, mecanismos y acciones desarrolladas por las entidades del SIVJRNR en las 16 regiones PDET para la participación de las víctimas y las comunidades en los distintos procesos que adelanta el Sistema a nivel territorial.** Para ello se detendrá en dos aspectos de la temática abordada. En primer lugar, se explorará la forma en que ha sido concebido el enfoque territorial desde cada una de las entidades del Sistema, incluyendo los enfoques transversales de etnia, género y ambiental y, en segundo lugar, se desarrollará un análisis sobre la forma en que este despliegue se ha llevado a cabo de manera comparada en las 16 subregiones PDET. Finalmente, se presentarán algunas oportunidades de mejoramiento surgidas de los principales desafíos identificados.

## 2. Análisis por tema

### 2.1. El enfoque territorial en el SIVJNR

Las diferentes entidades del SIVJNR han integrado en sus objetivos y planes de trabajo el enfoque territorial y la participación de las víctimas. Para ello y como se verá más adelante, a partir de su misionalidad -el esclarecimiento y reconocimiento de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos, o la justicia- y con diferentes niveles de impacto, crearon e implementaron estrategias para su despliegue territorial con enfoque étnico y de género, pusieron en marcha mecanismos de diálogo e interlocución con las víctimas y la ciudadanía en general, identificaron riesgos para la participación de las víctimas en los territorios y se dispusieron a incentivar la participación y otorgar algunas garantías para ello. Mediante estas acciones, algunas víctimas y sus organizaciones han logrado intervenir afirmativamente en las actividades y decisiones de las entidades, han hecho contribuciones valiosas a la consecución de la verdad y la justicia y, algunas más, han comenzado a ser restablecidas en sus derechos.

#### 2.1.1. Verdad y Justicia

La CEV creó diez macro territoriales a las cuales se adscribieron 28 oficinas territoriales y la Sede Nacional-Bogotá, escogidas a partir de criterios de intensidad y afectación del conflicto<sup>55</sup>. 23 oficinas se situaron en capitales departamentales y cinco en municipios intermedios. De la totalidad de oficinas territoriales, nueve se establecieron en municipios PDET, cinco en capitales departamentales y tres en municipios intermedios. Desde el momento de comenzar labores hasta diciembre de 2021, la CEV ha realizado 4.042 entrevistas en territorios PDET mediante las cuales se escucharon a 8.586 personas y se han promovido espacios de diálogo entre los distintos actores de los territorios en relación con las dinámicas de la guerra y los daños surgidos de esta. Asimismo, se han recibido 890 informes a octubre de 2021 y se han adelantado procesos de relacionamiento con las autoridades locales -alcaldías y gobernaciones- con el

---

<sup>55</sup> Caribe e Insular: Oficinas en: Barranquilla, Sincelejo, Valledupar, Santa Marta, Montería. Antioquia y Eje Cafetero: Oficina en: Medellín, Apartadó, Pereira. Macro región Pacífico, Oficina en: Quibdó, Buenaventura – Guapi, Tumaco. Sur Andina Oficina en: Cali-Valle, Popayán, Puerto Asís, Pasto. Centro Andina Oficina en: Ibagué y Neiva. Orinoquía, Oficina en: Villavicencio, Florencia, San José del Guaviare. Nororiental Oficina en: Arauca, Cúcuta, Yopal, Bucaramanga. Magdalena Medio, Oficina en: Barrancabermeja, Aguachica, La Dorada. Amazonia, Oficina en: Mocoa. Sede Nacional-Bogotá Equipo macro territorial Bogotá. Equipo Internacional: Equipo territorial Cundinamarca-Boyacá. Equipo subregión Sumapaz. En el caso de la Macro Internacional, esta opera a través de cinco nodos con organizaciones aliadas de la sociedad civil y la academia en las zonas de Norte América, Centro América, Andina, Sur América y Europa.

objetivo de posicionar las recomendaciones que surjan en el Informe Final (CEV Radicado 0022021-008944, 2021).

Esta entidad, además, creó metodologías, escenarios y mecanismos de interlocución variados con el propósito de alcanzar sus objetivos misionales de esclarecimiento, reconocimiento y contribuciones a la No repetición. Entre ellos se subrayan los *Encuentros por la Verdad*, los *Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición*, los *Espacios de Escucha* y otros espacios transversales de participación. Asimismo, la CEV desarrolló una convocatoria con el propósito de fortalecer la participación de las organizaciones con presencia territorial y se desarrollaron múltiples estrategias comunicativas y de visibilización de su labor, entre las que se destacan el programa radial Voces de la Verdad y un número importante de espacios pedagógicos para promover la participación como los denominados *Conversando de verdad, verdad*.

La UBPD, por su parte, conformó 17 equipos territoriales y 6 equipos satélite con el propósito de contribuir a la materialización del enfoque territorial<sup>56</sup>. A través de ellos se viene estableciendo una presencia en los lugares donde hubo desapariciones y un relacionamiento con quienes buscan personas dadas por desaparecidas. 18 de estos equipos están ubicados en capitales de departamentos y los cinco restantes en municipios intermedios. De todos los equipos, siete están ubicados en municipios PDET, cuatro en capitales departamentales y tres en municipios intermedios. La búsqueda se desarrolla metodológicamente mediante Planes Regionales de Búsqueda –PRB–, los cuales se derivan de las estrategias y priorizaciones del Plan Nacional de Búsqueda –PNB–. Estos planes también desarrollan procesos de participación e interlocución de familiares, allegados, organizaciones y otros actores estratégicos para la búsqueda. Actualmente están en construcción e implementación 21 PRB, 13 de ellos con impactos en subregiones PDET.

Para garantizar la participación de las personas que buscan, y la entrega e inhumaciones de cuerpos, la entidad elaboró varios documentos con lineamientos mediante los cuales se busca, entre otros aspectos, que las víctimas sus familias y organizaciones sean parte activa del diseño y puesta en marcha de la búsqueda. A su vez, conformó un equipo de prevención y protección encargado de realizar seguimiento a las condiciones de riesgo en los territorios y se han activado rutas de protección cuando se ha requerido (UBPD Radicado UBPD 1000-1-202103217,

---

<sup>56</sup> Las sedes de estos equipos se encuentran en: Barranquilla, Sincelejo, Apartadó, Medellín, Barrancabermeja, Cúcuta, Villavicencio, San José del Guaviare, Mocoa, Cali, Florencia, Yopal, Montería, Arauca, Quibdó, Ibagué y Bogotá. Los satélites se encuentran en: Pasto, Buenaventura, Tumaco, Popayán, Valledupar y La Dorada.



2021). Con corte a 30 de octubre de 2021, la Unidad de Búsqueda estima que hay un universo de 99.235 personas dadas por desaparecidas a nivel nacional (UBPD, 2022), ha recibido 19.608 solicitudes de búsqueda de 14.348 personas dadas por desaparecidas y ha desarrollado 6.770 diálogos con víctimas (5.943 con personas y 221 con plataformas de víctimas) (UBPD, 2021).

La JEP también ha adelantado acciones para promover este despliegue con enfoque territorial. Actualmente la UIA tiene 10 grupos territoriales, la Secretaría Ejecutiva cuenta con 112 profesionales que trabajan de manera itinerante desde 32 ciudades, con cobertura regional, compuestos por un enlace territorial del departamento de Gestión territorial, los profesionales del Departamento de Atención a Víctimas el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa –SAAD– de Comparecientes y por enlaces étnicos en algunas zonas del país<sup>57</sup>. Estas oficinas y enlaces están ubicados en 21 ciudades capitales y 5 municipios intermedios, de los cuales ocho están en subregiones PDET. De estos últimos, cinco tienen sede en capitales departamentales y tres en municipios intermedios. Además, la JEP ha creado once lineamientos para la aplicación del enfoque territorial con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia de las víctimas y la seguridad jurídica de los comparecientes partiendo de las características y necesidades de los territorios y las comunidades.

Mediante estos lineamientos se definen los criterios de focalización y la acción institucional en los territorios entre los que se cuentan el impacto del conflicto armado, las características diferenciales de las víctimas y la apertura de casos, elementos que le han permitido, según información proporcionada por la JEP a la ST, priorizar actividades en las 16 subregiones PDET. Al mismo tiempo, han identificado 56 posibles escenarios para la realización de Trabajos, Obras y Acciones Reparadoras –TOAR– en 46 municipios PDET mediante 986 actividades, las cuales buscan asegurar la participación de las víctimas. Adicionalmente se han desarrollado dos estrategias, una de ellas de

---

<sup>57</sup> Grupos de la UIA están ubicados en: Pasto, Florencia, Neiva, Villavicencio, Turbo, Quibdó, Medellín, Bucaramanga, Cúcuta, Corozal. Enlaces territoriales de la Secretaría Ejecutiva, 20 enlaces con cobertura regional, Valledupar, Santa Marta, Barranquilla, Corozal, Apartadó, Cúcuta, Bucaramanga, Medellín, Quibdó, Arauca, Tunja, Villavicencio, Cali, Neiva, Buenaventura, Pasto, Florencia, Mocoa, San José del Guaviare. El Departamento de Atención a Víctimas, 39 funcionarios que pertenecen a las duplas, entre abogados psicólogos, que hacen presencia itinerante en diferentes regiones del país para brindar asesoría y acompañamiento a las víctimas en: Barranquilla, Valledupar, Corozal, Apartadó Quibdó, Cúcuta, Bucaramanga, Barrancabermeja, Medellín, Villavicencio, Yopal, San José del Guaviare, Arauca, Mocoa, Neiva Ibagué, Cali, Popayán, Pasto, Florencia, E el SAAD Comparecientes y SAAD Víctimas la atención que prestan los profesionales en las oficinas es itinerante: Ríohacha, Valledupar, Barranquilla, Santa Martha, Carepa, Apartadó, Cucuta Bucaramanga, Barrancabermeja; Medellín, Quibdó, Tunja, Yopal, Florencia, Ibagué, Villavicencio, Cali Buenaventura, Popayán, Mocoa, Pasto.

acompañamiento y orientación psico jurídica a las víctimas para participar en las diligencias o presentar informes, y una estrategia de difusión para promover su participación, entre otras actividades (JEP Prs-291-2021, 2021).

Al mismo tiempo, existen diversas fórmulas para habilitar la participación en los procesos judiciales de las víctimas a nivel nacional y en los territorios como la Comisión de participación, el “Manual de Participación de Víctimas ante la JEP”, los “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador” los cuales se realizarán en algunas subregiones PDET, los “Lineamientos para la participación integral de las víctimas y de otros sujetos de interés de la Jurisdicción Especial para la Paz por medio de mecanismos de conectividad remota, virtualización y difusión”, y se han realizado numerosas audiencias judiciales que facilitan la participación de las víctimas en sus territorios. La jurisdicción también cuenta con las comisiones de género, étnica, territorial, ambiental, de implementación de política de justicia transicional, y de participación, que velan por la incorporación de estos enfoques en el trabajo judicial. Vale la pena mencionar que a la fecha la JEP ha recibido 493 informes de víctimas e instituciones del Estado y ha hecho una inversión de \$1.154.427.282 para garantizar la participación de víctimas y su acceso a la justicia en los municipios PDET (JEP Prs-291-2021, 2021).

Es importante mencionar que esta entidad desarrolla su actividad judicial a través de la estructuración de macro casos mediante los cuales busca investigar, judicializar y sancionar a los máximos responsables de los delitos más graves acaecidos durante el conflicto armado. Cada uno despliega su propia metodología de investigación y estrategia de participación. Actualmente tiene abiertos siete macro casos, tres de ellos de carácter nacional y cuatro de ellos del nivel territorial, aunque todos tienen algún nivel de incidencia en las regiones. Para conocer el alcance territorial de los macro casos de la JEP (Ver anexo 1).

Ahora bien, como Sistema Integral, estas tres entidades han hecho un esfuerzo para fortalecer su articulación mediante la puesta en marcha del Comité de Coordinación Interinstitucional del SIVJNR, y a nivel territorial, con la implementación de la “Estrategia de fortalecimiento institucional para el despliegue y funcionamiento territorial articulado del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR)”, enfocado en el despliegue territorial, la comunicación, la pedagogía, y la prevención seguridad y cuidado. Cabe mencionar en todo caso, siguiendo los hallazgos realizados por la Procuraduría General de la Nación, que aún persisten dificultades de articulación entre el

SIVJRNR y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) (PGN, 2021).

### 2.1.2. Reparación

En el marco de las medidas de reparación, la UARIV ha desplegado sus oficinas en 36 centros regionales y 202 puntos de atención. De la totalidad de estos centros y puntos de atención, 69 se encuentran en municipios PDET. Es importante mencionar que la presencia territorial de la Unidad ha sido progresiva, no únicamente desde la firma del A.F, sino desde la expedición de la Ley 1448 de 2011. Tras la firma del A.F. la entidad dio cuenta de algunos avances en varios de los componentes de la política pública.

En términos de Reparación Colectiva, la Unidad informó sobre el avance en 1.896 acciones reparadoras con los SRC a nivel territorial que equivalen a \$135.770.289.239 desde la firma de A.F. Adicionalmente, implementaron alrededor de 71 PIRC (9%) de los 795 SRC<sup>58</sup> que están incluidos en el RUV, de los cuales, según la entidad, la mitad (51,7%) están distribuidos en 120 municipios PDET. Por su parte, se ha consolidado un avance en la implementación de la ruta de reparación del 36,4% de los SRC que están ubicados en 71 municipios PDET (PGN, 2021).

En el marco del componente de Rehabilitación Psicosocial, la UARIV destaca la atención de 149.399 personas con una inversión cercana a los \$40 mil millones en la “Estrategia de Recuperación Emocional Grupal” –EREG–<sup>59</sup> desde la firma del A.F. Esta estrategia ha hecho presencia en 90 de los 170 municipios PDET, garantizando el acceso de un aproximado de 8.000 personas a esta iniciativa. De otro lado, y en cumplimiento con lo establecido en el PMI, la Unidad garantizó el acompañamiento psicosocial, diferencial y de acción sin daño en 35 CRAV del país que, desde el 2018 han prestado atención a 7.341 personas en el territorio.

Finalmente, es necesario destacar la publicación de la reforma<sup>60</sup> del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto<sup>61</sup>. Al respecto, la UARIV informó la disposición de espacios de participación subregionales de trabajo

---

<sup>58</sup> Para conocer los avances en el componente de reparación colectiva con mayor detalle, revisar los informes 9 y 10 de la ST: <https://bit.ly/3LToOGj> y <https://bit.ly/3gUCaDH>

<sup>59</sup> Esta estrategia cuenta con protocolos diferenciados de atención psicosocial por edad, género y pertenencia étnica, se concentró en territorios rurales.

<sup>60</sup> Resolución 01668 del 30 de diciembre de 2020.

<sup>61</sup> Para conocer con mayor detalle el desarrollo de este proceso revisar el informe Noveno informe de verificación de la ST: <https://bit.ly/3LToOGj>

durante el 2020 con las Mesas de Víctimas<sup>62</sup> con el fin de conocer sus dudas y recomendaciones al documento inicial de reforma del protocolo (UARIV Radicado No. 20217115606132, 2021).

Por su parte, la Unidad de Restitución de Tierras –URT– cuenta con 21 direcciones territoriales que han venido adelantando el trabajo correspondiente a la Restitución de tierras desde la expedición de la Ley 1448 de 2011. Los datos presentados hasta el 30 de noviembre de 2021 por esta entidad muestran la inscripción de un total histórico nacional de 135.730 solicitudes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–, de las cuales el 49,42% están en municipios PDET. Del total nacional, 97.040 (71,4%) representan las solicitudes con trámite administrativo finalizado, de los cuales, el 42.541 (43,8%) están en municipios PDET (URT, 2021). En la fase judicial, la entidad reporta un histórico de 29.407 (21,6% sobre el total histórico de solicitudes en el RTDAF) de demandas radicadas ante los Jueces Especializados de Restitución de Tierras, de las cuales 12.374 (42,08%) son en municipios PDET. Finalmente, del total de solicitudes radicadas a nivel nacional ante los jueces especializados, apenas 6761 (23%) han sido sentencias dictadas por los jueces, resolviendo un total de 12.463 casos a nivel nacional, de las cuales 3828 (13%) son en municipios PDET (Congreso de la República, 2021a).

La URT informó a la ST del desarrollo de estrategias bilaterales, mecanismos y rutas para la focalización y acceso a medidas Restitución de Tierras en municipios PDET. Al respecto, señaló haber avanzado en la reformulación de acciones institucionales para la atención de fallos judiciales de restitución de tierras. Adicionalmente, afirma haber participado y acompañado jornadas de socialización de normatividad relativa a la protección de predios y territorios abandonados, entre otros (URT Radicado DSC1-202132625, 2021). En el componente de reparación integral a las víctimas, la ST destaca que, hasta el momento, la presencia de las entidades a nivel territorial continúa siendo precaria. En muchos casos esto ha implicado que los procesos de reparación y participación no avancen oportunamente debido a la falta de continuidad de los funcionarios, situaciones complejas de seguridad, la ausencia del reconocimiento de las particularidades de las comunidades que habitan allí, y el poco conocimiento de las entidades y los funcionarios del territorio.

---

<sup>62</sup> Estos espacios contaron con la participación de 63 delegados de las Mesas Municipales de Participación, 40 delegados de las Mesas Departamentales de Participación, 26 delegados de la Mesa Nacional de Participación, 2 delegados de Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas (ODV), cuatro delegados de la Mesa Distrital de Participación, un delegado Afro, un delegado Indígena y un delegado de Víctimas en el Exterior.

### 2.1.3. Enfoque de género

En relación con este enfoque, incluido en el A.F., y de manera particular, en el punto 5, las entidades del SIVJRNR han hecho un esfuerzo destacable, si bien, aún se considera importante profundizarlo y hacerlo más eficaz. En particular, aún no es posible observar un trabajo articulado entre las entidades en relación con este compromiso del A.F., y algunas de las expectativas para las víctimas no han encontrado espacios para ser tramitadas ni resueltas. Adicionalmente, se estarían invisibilizando los procesos adelantados por mujeres y por poblaciones OSIGD en el marco de la implementación del A.F. y podrían llegar a generarse nuevas condiciones de vulnerabilidad para estas poblaciones (CODHES, 2020). En la CEV se destaca la creación del Grupo de trabajo de género, la inclusión de un capítulo específico en el que se reconocerán los impactos diferenciados el conflicto en las mujeres y personas LGBTI, así como sus procesos sociales y de construcción de paz para la materia y la transversalización del enfoque en el Informe final.

La UBPD creó los lineamientos del Enfoque de Género, Mujeres y Niñas y Mujeres y LGBTI y se estableció que, además de las fases habituales para la búsqueda, se debía incluir una perspectiva de análisis que caracterice las distintas formas de violencia y persecución sobre mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes, personas LGBTI, pueblos y comunidades étnicas, personas con discapacidad, entre otras poblaciones.

Por su parte, la Comisión de Género de la JEP es el organismo interno encargado de procurar la transversalización de este enfoque en esta entidad<sup>63</sup>. Hasta el momento esta entidad ha recibido un total de 42 informes de organizaciones de mujeres (PGN, 2021). La Jurisdicción adoptó la “Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual” y la UIA creó la herramienta LAYNA para registrar hechos de violencia sexual en la que se llevan las estadísticas y se documentan patrones de las formas en que se llevaron a cabo hechos de violencia sexual. Actualmente organizaciones de mujeres y personas LGBTI están a la espera de la respuesta de la JEP a la solicitud de abrir un macro caso específico para investigar y sancionar la violencia sexual y de género. Al respecto, la JEP ha mencionado que en los 3 nuevos macrocasos que se abrirán (Concentración de crímenes cometidos contra pueblos y territorios étnicos, Concentración nacional

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, en el marco del ‘Día de las Manos Rojas’ la JEP anunció la apertura de una línea de investigación sobre violencias y discriminaciones a niños y niñas con OSIGD en el marco del caso 07.

de crímenes cometidos por las extintas FARC-EP, Concentración de crímenes de la fuerza pública, o en vínculo con otros agentes del Estado) se investigarían patrones de macrocriminalidad relacionados con la violencia sexual y violencias basadas en género (JEP, 2022a).

En relación con las medidas de reparación, según datos de la UARIV, hasta la fecha, existen diez SRC conformados por mujeres y 88 SRC que identificaron en su diagnóstico del daño afectaciones a mujeres y población con OSIGD (CSMLV, 2021). Al respecto, la entidad señaló que se han realizado 410 espacios de toma de decisiones desde el inicio de la implementación hasta el 30 de junio de 2021, en los que la participación de las mujeres fue del 43,92%. No se conocen datos de personas LGBTI (UARIV Radicado 202172023056381, 2021). De otro lado, la Consejería Presidencial para la Estabilización reportó la reubicación de 24 comunidades con enfoque territorial y de género desde el inicio de la implementación del A.F. hasta el 30 de junio de 2021. Para avanzar en este indicador, de acuerdo con la UARIV, se desarrollaron actividades en el territorio enfocadas hacia el fortalecimiento organizativo de las mujeres de las comunidades para contribuir al desarrollo de capacidades productivas y generación de ingresos (UARIV Radicado 202172023056381, 2021). Vale la pena señalar que hay escasa información pública que desagregue la información por enfoque de género en las subregiones PDET.

#### 2.1.4. Enfoque étnico

De acuerdo con el capítulo étnico, el SIVJRNR debe respetar las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales, incorporar la perspectiva étnica en el desarrollo de sus funciones y la JEP, en particular, debe articular y coordinar con la Jurisdicción Especial Indígena. En desarrollo de estos compromisos, las entidades del SIVJRNR desarrollaron procesos de consulta previa de una norma y cinco instrumentos<sup>64</sup> y cada entidad ha promovido escenarios de diálogo y relacionamiento con pueblos étnicos.

<sup>64</sup> Estos fueron: Ley 1922 de 2018 “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción especial para la Paz”; Protocolo de comunicación con víctimas de la Unidad de investigación y Acusación (UIA) de la JEP; Metodología de enfoque étnico de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV); Protocolo de relacionamiento con autoridades étnicas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV); Ruta de coordinación entre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas (UBPD) y las autoridades étnicas (este último consultado únicamente con pueblos indígenas); La consulta previa con comunidades afrocolombianas, raizales y palen queras se protocolizó en la ciudad de Cali el 22 de diciembre de 2018 con el pueblo rom o gitano el 4 y 5 de julio de 2018, y con los pueblos indígenas el 19 de enero de 2019. (73 y 74).

LA CEV, por ejemplo, cuenta con una metodología étnica y contra el racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia y un protocolo de relacionamiento con pueblos étnicos, los cuales han servido para el desarrollo de todos los relacionamientos étnicos e interétnicos, así como a los procesos de esclarecimiento y reconocimiento con las comunidades étnicas. Al tiempo, ha anunciado que incluirá un Capítulo Étnico «el cual contendrá la narrativa de los pueblos indígenas y rom y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras». Por su parte la UBPD construyó tres documentos relacionados con el tema: los lineamientos Enfoque étnico Afrocolombiano, el Protocolo de Relacionamiento y coordinación entre la UBPD y los Pueblos Indígenas y el Protocolo de relacionamiento con el Pueblo Rrom. También, en aplicación a este enfoque, la Unidad incluyó en la elaboración de los PRB la identificación de los territorios étnicos y sus autoridades, el mapeo de lugares de inhumación en estos territorios y el universo de personas desaparecidas con pertenencia étnica.

De otro lado, la JEP creó el “Protocolo para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz” que cuenta con una Comisión Étnica y viene desarrollando un proceso de relacionamiento con diferentes autoridades étnicas con el fin de generar la articulación y coordinación entre la Jurisdicción especial y los sistemas de justicia propios de los pueblos étnicos en Colombia. La JEP especificó a la ST que ha brindado apoyo misional y operativo en las notificaciones con pertinencia étnica y cultural en el marco de los macro-casos 02, 04 y 05 en las subregiones PDET de Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Alto Patía y Norte del Cauca, Chocó, y Urabá Antioqueño. Lo anterior, en los municipios de Acandí, Unguía, Riosucio, Carmen del Darién, Apartado, Turbo, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Tumaco, Barbacoas, Ricaurte, Guapi, Caldon, Santander de Quilichao. Asimismo, ha promulgado medidas cautelares y trabajado en el reconocimiento de pueblos y territorios étnicos como víctimas y ha brindado apoyo misional y operativo en las notificaciones con pertinencia étnica y cultural en el marco de los macro-casos.

Ahora bien, frente a las medidas de reparación, el punto 5 del A.F. estableció fortalecer, dar continuidad y agilizar los procesos de reparación colectiva. Para las comunidades étnicas esto cobra particular relevancia debido al valor del territorio y el sentido de lo colectivo en el buen vivir. Así, en relación con este componente fueron identificadas 562 acciones en los PIRC de 27 SRC étnicos que coinciden con iniciativas de los PATR en varios pilares de diez regiones PDET. Sobre la restitución de tierras y las medidas integrales para las comunidades étnicas, los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación del

Decreto Ley 4633 y 4635 de 2011 identificaron 477 solicitudes en territorios indígenas y 147 en comunidades negras (UARIV Radicado No. 20217115606132, 2021).

### 2.1.5. Enfoque ambiental

Los temas ambientales y, en particular, las afectaciones a los territorios son asuntos que se encuentran transversalizados en los procesos de territorialización de las entidades del Sistema. Sin embargo, vale la pena mencionar en este apartado el trabajo de la JEP alrededor del reconocimiento a la naturaleza y el territorio como víctima del conflicto armado en los territorios indígenas y afros en el marco del macro-caso 02 “Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)” y del macro-caso 05 “Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”. Uno de los avances más significativos ha sido la expedición de los autos 079 del 12 de noviembre de 2019 y 002 del 17 de enero de 2020 que expone cómo las experiencias de la guerra no sólo afectaron a quienes habitan sus territorios, sino los efectos transgresores del entorno natural de estos pueblos, pues la naturaleza también ha sido un escenario damnificado por la guerra. Las consecuencias del conflicto para los territorios se representaron principalmente en afectaciones sobre la interdependencia de los pueblos con sus territorios y la pervivencia de estos, así como posibles pérdidas en su cosmovisión y costumbres.

## 2.2. El enfoque territorial del SIVJRNR en las subregiones PDET: una visión comparada

Al margen de las consecuencias derivadas de las restricciones sanitarias producidas por la pandemia y del contexto de violencia que existe en varias regiones<sup>65</sup>, este despliegue territorial se ha experimentado en las subregiones PDET de distintas maneras y ha generado diferentes niveles de impacto en los procesos de interlocución y participación de las víctimas. Desde una visión general y a partir de la presencia de las entidades, los espacios de interlocución con las comunidades y con la participación de las víctimas en sus procesos, es posible diferenciar tres modelos de intervención de las entidades del SIVJRNR en las 16 subregiones dependiendo la forma y el alcance del trabajo que ha tenido cada una de estas en el territorio (Ver anexo 2).

---

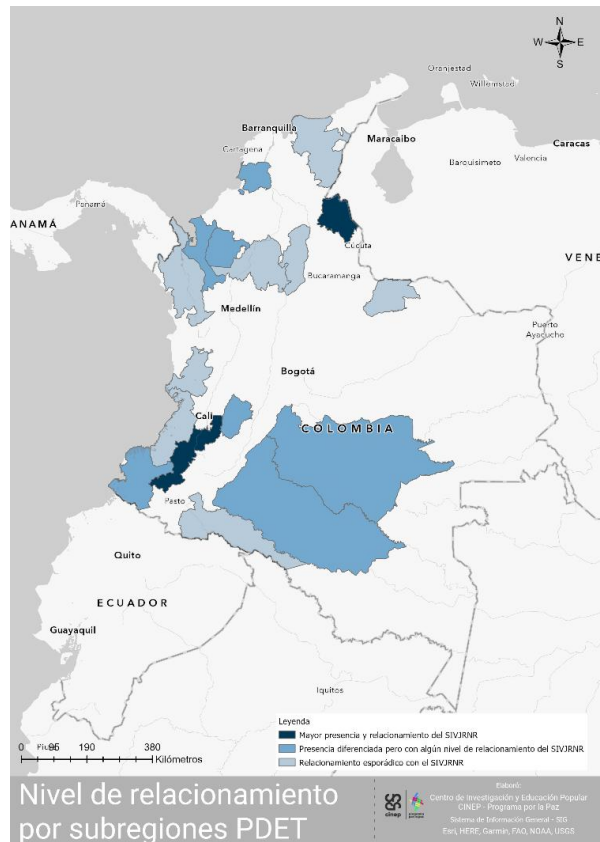
<sup>65</sup> Sobre este particular la UIA-JEP desarrolla un trabajo permanente de monitoreo y seguimiento sobre las condiciones de seguridad en los territorios y las formas en que el contexto violento afecta el trabajo del SIVJRNR (JEP, 2022b).



Para muchas víctimas y organizaciones, especialmente aquellas que han logrado tener un relacionamiento estrecho con el Sistema, su existencia y el desarrollo de acciones en los territorios ha brindado nuevas oportunidades a las víctimas para el acceso a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. No obstante, en el trabajo de campo realizado por la ST, que incluyó visitas a PDET de estos tres grupos, la percepción del SIVJRNR por parte de las víctimas en relación con estos elementos no es homogénea, ni necesariamente en todos los casos, cumple con las expectativas.

En primer lugar, se identifica un grupo de subregiones en los que las tres entidades han hecho presencia de manera concomitante habilitando canales diversos de interlocución y participación, y logrando un mayor acercamiento con las víctimas y las comunidades. En este primer grupo se encuentran las subregiones de *Catatumbo* y *Alto Patía* y *Norte del Cauca*. En estas dos subregiones las entidades del Sistema han podido desarrollar diferentes aspectos de sus mandatos realizando un número importante de actividades y procesos. Mientras la CEV ha podido avanzar en relación con los objetivos de esclarecimiento, reconocimiento y convivencia, la UBPD se encuentra desarrollando planes regionales de búsqueda y la JEP viene desplegando actividades judiciales y acciones de acompañamiento a propósito de los macro casos 03 y 05.

Un segundo grupo más extendido está compuesto por las subregiones: *Cuenca del Caguán* y *piedemonte caqueteño*, *Macarena- Guaviare*, *Montes de María*, *Pacífico* y *Frontera Nariñense*, *Sur de Córdoba*, *Sur del Tolima*, *Urabá Antioqueño*. En estos PDET las entidades del SIVJRNR han desarrollado de forma desigual diversas acciones, generando relacionamientos diversos pero discontinuos con las comunidades y víctimas, sin que haya sido posible impactar de forma integral o articulada el territorio. Por tanto, en estas subregiones se pueden identificar

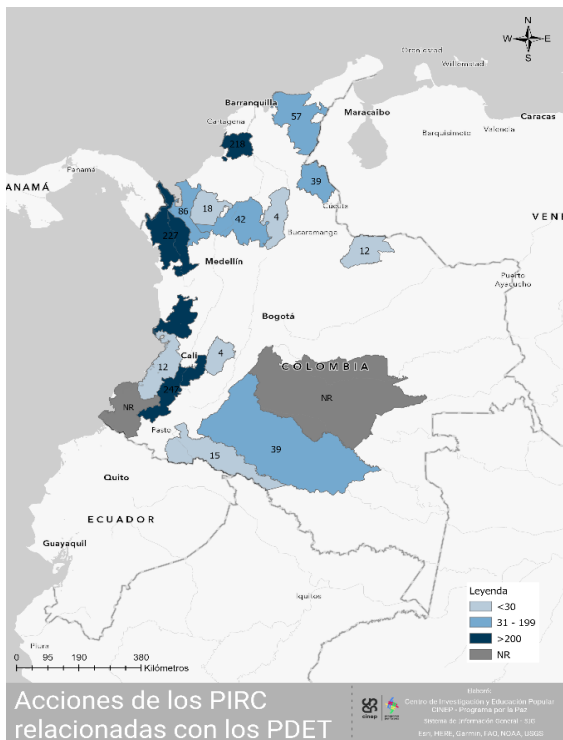


acciones de las tres entidades, pero a diferentes niveles y con impactos diferentes. Allí se pueden encontrar, por ejemplo, regiones con trabajos importantes en términos de reconocimiento y esclarecimiento, pero sin búsquedas activas de personas dadas por desaparecidas, o, con procesos de hondo calado de orden judicial, pero con poco trabajo sobre esclarecimiento. Esto es explicable considerando que el despliegue territorial se hace con base en los criterios desarrollados de forma autónoma por cada entidad, asociados a su misionalidad, pero que, en la práctica vienen generando estos desequilibrios poco comprensibles para las víctimas y las comunidades.

Existe también un tercer grupo de subregiones PDET donde la presencia, el relacionamiento y las posibilidades de participación de las víctimas ha sido esporádica, y mucho menor que los dos anteriores. En este grupo están: *Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Chocó, Pacífico Medio, Putumayo, Sierra Nevada- Perijá y Sur de Bolívar*. En estas regiones, si bien se registran actividades de, al menos una o dos de las entidades, son acciones relacionadas mayoritariamente con temas de pedagogía y difusión sin que logren identificarse procesos de mayor impacto.

Ahora bien, la presencia, interlocución y participación de las víctimas en la UARIV y URT, principales entidades encargadas de las medidas de reparación a las víctimas, en las subregiones PDET, difiere de los tres modelos presentados previamente. Esto es así, porque el proceso de territorialización de la UARIV arrancó una década atrás, obedeciendo a un contexto y expectativas distintas, así como a un modelo institucional diferente. Vale decir también que la ST no encontró coincidencias que permitan establecer un trabajo mancomunado de las nuevas entidades y la Unidad en los territorios y, por el contrario, se identificó una presencia disímil de estas dos entidades en las subregiones PDET.

En términos de reparación, el mayor avance se presenta en la identificación de acciones acordadas en los PIRC que guardan relación con iniciativas de los PATR siendo este el camino más efectivo hasta el momento, para avanzar en la implementación de la ruta de reparación colectiva de los PIRC. No obstante, es preciso mencionar que esta distribución no ha sido uniforme en todas las subregiones PDET.



Hasta agosto de 2021 en todo el país habían sido reconocidos 795 SRC, de los cuales, 399 (51,7%) se encuentran en municipios PDET. De acuerdo con información de la UARIV, 64 (8,2%) PIRC (compuestos por 1.998 acciones), están en la fase de implementación, y cerca de la mitad (1.020<sup>66</sup> acciones) coinciden con iniciativas de los PATR (PGN, 2021).

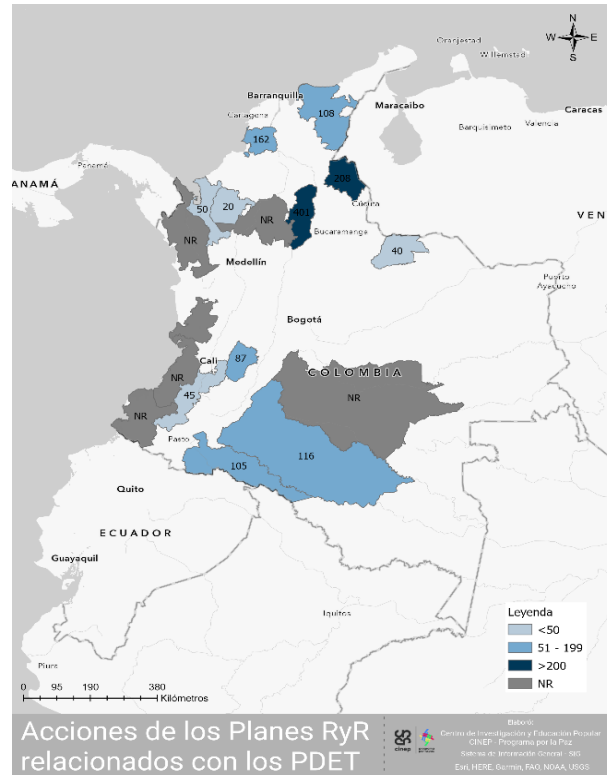
Se destaca el alto número de iniciativas en los PIRC relacionadas con los PDET en las subregiones de *Alto Patía* y *Norte del Cauca*, *Chocó* y *Montes de María* con 247, 227 y 218, respectivamente, para un total de 692. Es decir, 67% del total de iniciativas son coincidentes.

**Elaborado por:** Sistema de Información General de CINEP para la ST-CVI

Un segundo grupo, con iniciativas articuladas más bajas, lo componen las subregiones del *Urabá Antioqueño* (86), *Sierra Nevada-Perijá* (57,) *Bajo Cauca* y *Nordeste Antioqueño* (42), *Catatumbo* (39) y *Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño* (39), y un tercer grupo, con escasas coincidencias, está compuesto por las subregiones de *Sur de Córdoba* (18), *Putumayo* (15), *Pacífico Medio*, (12) *Arauca* (12), *Sur de Bolívar* (4) y *Sur de Tolima* (4). Finalmente, para las subregiones de *Macarena-Guaviare* y *Pacífico y Frontera Nariñense* la UARIV no reportó acciones de PIRC relacionadas con estos PDET (Congreso de la República, 2021a).

<sup>66</sup> Distribuidas así en cada uno de los pilares PDET: Pilar 1 (77); Pilar 2 (43); Pilar 3 (98); Pilar 4 (196); Pilar 5 (27); Pilar 6 (136); Pilar 7 (25) y Pilar 8 (444). Es importante mencionar que el número de acciones de cada pilar no debe totalizarse porque una acción puede corresponder a más de un pilar a la vez (Congreso de la República, 2021b).

Al respecto, la ST llama la atención sobre tres asuntos. En primer lugar, existe un muy bajo número de PIRC en implementación actualmente en las subregiones PDET<sup>67</sup>. En segundo lugar, si bien un 51% de las iniciativas de los PIRC se encuentra articuladas con el PATR, la mayoría de estas están altamente concentradas en muy pocas regiones<sup>68</sup>; y, en tercer lugar, un 43% de estas iniciativas están asociadas al Pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, pilar que, de acuerdo con el Congreso de la República, no está siendo priorizado en su ejecución (Congreso de la República, 2021b). De allí que la ST llame la atención sobre la necesidad de priorizar estas estrategias.



**Elaborado por:** Sistema de Información General de CINEP para la ST-CVI

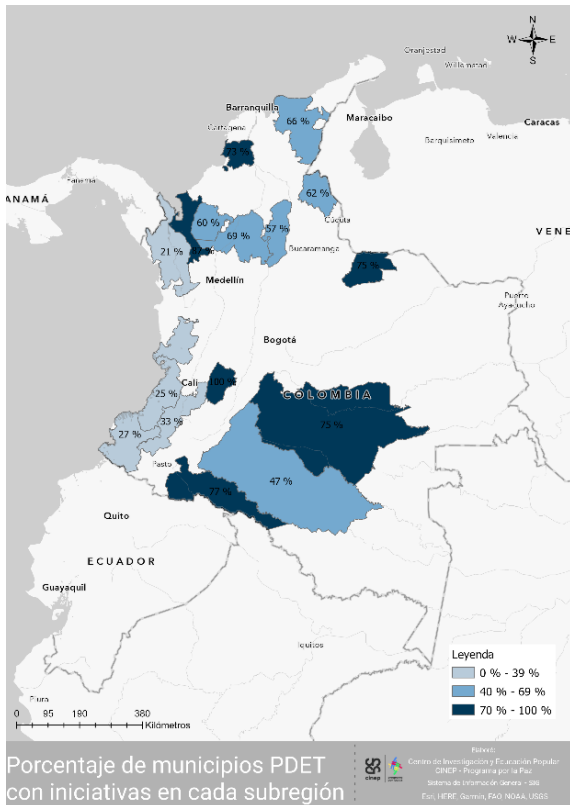
Por otro lado, de acuerdo con información de la UARIV, se identificaron más de 1.300 acciones de los Planes de Retorno y Reubicación (RyR) relacionadas con iniciativas PDET<sup>69</sup>. Frente a este componente se destaca el alto número de iniciativas en las subregiones del *Sur de Bolívar (401)* y *Catatumbo (208)*. En menor número las subregiones PDET de *Montes de María (162)*, *Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (116)*, *Sierra Nevada- Perijá (108)*, *Putumayo (105)* y *Sur de Tolima (87)*. Finalmente, con un número inferior de acciones se encuentra *Urabá (50)* *Alto Patía y Norte del Cauca (45)*, *Arauca (40)* y *Sur de Córdoba (20)*. Cabe mencionar que la UARIV no reporta el número de estas iniciativas en las subregiones de *Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Chocó, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Macarena* (Congreso de la República, 2021a).

<sup>67</sup> Esta ST considera pertinente mencionar que del universo total de 795 SRC, a nivel nacional el 19,6% (156 PIRC) está en proceso de implementación de su PIRC y en regiones PDET este porcentaje representa apenas el 9% (71 PIRC) (Congreso de la República, 2021a).

<sup>68</sup> Pese a que la heterogeneidad en la distribución territorial de los SRC en las distintas regiones podría explicar las diferencias en el número de iniciativas, la variación sigue siendo muy alta.

<sup>69</sup> A la fecha la ST no obtuvo información del número de planes de retorno y reubicación activos en las subregiones PDET.

De esta manera es posible identificar la implementación heterogénea de estos dos componentes establecidos en la Ley 1448 de 2011 dispuesta para la reparación de las víctimas. Así, no sólo se evidencia una presencia institucional diferenciada



**Elaborado por:** Sistema de Información General de CINEP para la ST-CVI

en los diversos territorios, sino que al interior de las mismas subregiones existe una cobertura asimétrica, obstaculizando la posibilidad de avanzar en los procesos dispuestos desde la ley.

Ahora bien, la URT desde 2011 viene desarrollando en el territorio diversas acciones de nivel pedagógico, informativo, y participativo y, desde la firma del A.F., ha desplegado actividades asociadas a 135<sup>70</sup> iniciativas del pilar 1, distribuidas en las 16 subregiones PDET (ilustración 1); y, de manera indirecta, a iniciativas de los pilares 6 y 8<sup>71</sup>. Estas acciones territoriales muestran, además, una distribución similar a las nuevas entidades del SIVJNR de las diversas actividades e iniciativas en las subregiones PDET.

En un primer grupo se encuentran las subregiones del *Urabá Antioqueño, Arauca, Putumayo, Sur de Tolima, Montes de María, y Macarena - Guaviare*, en las que el relacionamiento de la entidad se ha dado principalmente desde la creación de escenarios de diálogo y mecanismos de interlocución como jornadas de trabajo con diferentes grupos poblacionales, encuentros de nodos regionales, semilleros, rendición de cuentas, entre otros, que han permitido el fortalecimiento a organizaciones y la creación de espacios como la Red de Jóvenes (Congreso de la República, 2021b). Adicionalmente, en este primer grupo se encuentran las subregiones con mayor concentración de

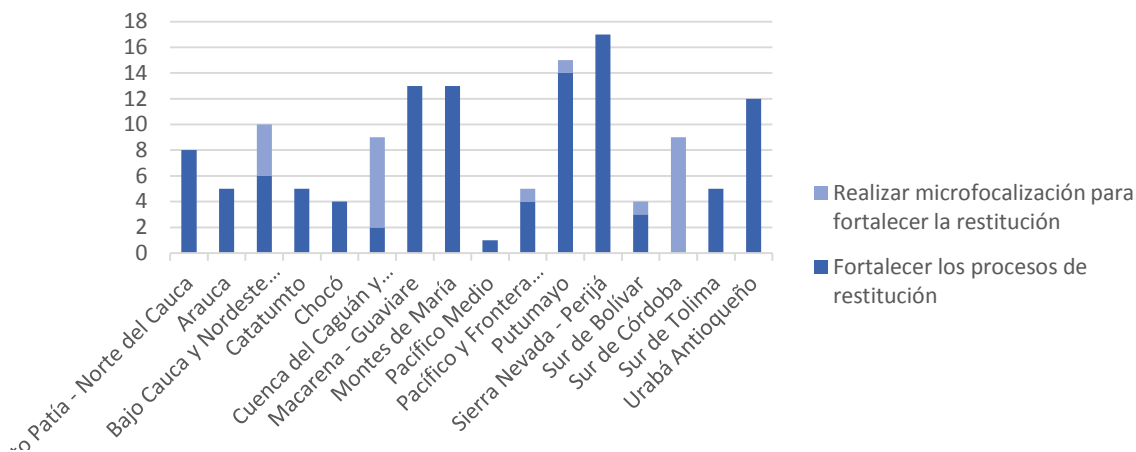
<sup>70</sup> El total de iniciativas correspondientes a ‘fortalecer los procesos de restitución’ son de 112 y las relativas a ‘Realizar microfocalización para fortalecer la restitución’ son apenas 23.

<sup>71</sup> Estas tareas se hacen en desarrollo a los tipos de iniciativas en diferentes pilares, en particular: 1. Fortalecer los procesos de restitución de tierras, y 2. Realizar microfocalización para fortalecer la restitución de tierras.

municipios con iniciativas del Pilar asociadas a la Restitución de tierras, así como un alto número de iniciativas (URT Radicado DSC1-202132625, 2021).

En segundo lugar, se encuentran las subregiones PDET de *Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño*, *Catatumbo*, *Sur de Córdoba*, *Sierra Nevada-Perijá*, *Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño* y *Sur de Bolívar*. En estos territorios se observa una presencia discontinua de la entidad, la cual ha enfocado su trabajo en la realización de espacios de pedagogía y socialización de iniciativas y temas referentes a la restitución de tierras, y no ha propiciado encuentros que permitan la participación activa de las comunidades y el fomento de las capacidades de agencia de la población (Congreso de la República, 2021b). En estas subregiones la distribución de las estrategias de intervención en los PDET por parte de la URT disminuye en relación con el primer grupo, sin embargo, abarcan una porción importante de cada subregión (URT Radicado DSC1-202132625, 2021).

Cabe destacar que en 15 de las 16 subregiones es posible encontrar al menos una iniciativa correspondiente a ‘Fortalecer los procesos de restitución’<sup>72</sup>, siendo *Sur de Córdoba* la única región que no muestra ninguna iniciativa en este aspecto. Por otro lado, las iniciativas correspondientes a ‘Realizar microfocalización para fortalecer la restitución’<sup>73</sup> solo se encuentran en seis subregiones, y son *Sur de Córdoba* y *Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño* donde hay un mayor número de estas iniciativas.



**Ilustración 1.** Distribución de iniciativas de la URT en los PDET.

**Fuente:** elaboración propia con datos suministrados por la URT (URT Radicado No. DSC2-202104591, 2021)

<sup>72</sup> La información suministrada por la URT a esta ST no evidencia qué tipo de iniciativas corresponden a este proceso de ‘Fortalecer los procesos de restitución’, así como tampoco su nivel de implementación y avance.

<sup>73</sup> La información suministrada por la URT a esta ST no evidencia qué tipo de iniciativas corresponden a este proceso de ‘Realizar microfocalización para fortalecer la restitución’, así como tampoco su nivel de implementación y avance.

Finalmente, las subregiones de *Chocó, Alto Patía y Norte del Cauca, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense* se enfrentan a una intervención esporádica y superficial de la URT en el territorio. La información suministrada por la entidad y recolectada por la ST no muestra datos significativos alrededor de la creación de espacios de diálogo, participación o de socialización de iniciativas y procesos de la Unidad (Congreso de la República, 2021b). En relación con la distribución de las estrategias de intervención en los PDET tampoco se evidencia la suficiente cobertura en el número de municipios con iniciativas y el número de iniciativas también es muy bajo (URT Radicado DSC1-202132625, 2021). Por último, llama la atención la distribución geográfica de este último grupo debido al histórico abandono estatal que ha sufrido el pacífico colombiano y, aparentemente, no ha mermado con la firma del A.F. y la puesta en marcha de los PDET.

### 2.3 La perspectiva comunitaria

Esta forma de intervención territorial de las entidades del SIVJNR en las subregiones PDET incide en el tipo de relacionamiento que se establecen entre la institucionalidad y los territorios y las posibilidades de participación de las víctimas y comunidades en los procesos de verdad, justicia y reparación. Al tiempo, genera diferencias en las oportunidades que tienen los sectores geográficamente dispersos y excluidos de participar activamente en los procesos de construcción de paz. En el análisis realizado por la ST se identifican varios elementos que sobresalen y pueden ser derroteros importantes para el mejoramiento del despliegue territorial y la ampliación de la participación de las víctimas y comunidades en los procesos adelantados por el Sistema en estas subregiones

a. Existe la tendencia de las entidades de ubicar sus equipos regionales en capitales departamentales o en ciudades intermedias y desde allí, desplegar equipos itinerantes por las regiones. Esta forma de proceder, explicada en factores como capacidad presupuestal, infraestructura local, seguridad y movilidad, entre otras, profundiza en los territorios la idea de discontinuidad, desconexión y distanciamiento entre el Estado y la ciudadanía, afectando la legitimidad del Sistema (Líder 1 C, 2020; SRC 1 C, 2021; Líder 3 C, 2020; Líder 4 C, 2020; Líder 3 PM, 2021; Líder 1 Ch, 2022). Esta percepción se agrava en los casos en los que, habiendo sido territorios afectados por el conflicto o en los que viven víctimas del conflicto, muchos de ellos étnicos, por su distancia de los centros urbanos o por las dificultades de acceso, nunca ha llegado ninguna de las entidades del SIVJNR (Funcionario 1 ST, 2021; Organización 1 Ch, 2022) y, en algunos casos más graves, o no se conoce de la existencia del Sistema o esta se conoce por los medios masivos de comunicación (SRC 2 SC, s,f; Líder 1 ST, 2021; Funcionario 1

ST, 2021). Desde esta perspectiva, esta ausencia le resta credibilidad a los resultados que van obteniendo las entidades, en tanto se considera que no reconocen las realidades y los elementos culturales que subyacen a los territorios más alejados de la geografía nacional (Funcionario 2 ST, 2021).

b. Ligado a lo anterior, en algunos territorios se concibe negativamente que los funcionarios contratados por las entidades del Sistema sean foráneos por lo que ello representa en términos de confianza, conocimiento social y cultural de las comunidades y posibilidades de realizar seguimiento a los compromisos y acuerdos limitado (Organización 2 ST, 2021).

c. Esta itinerancia va ligada a las dificultades que tienen sus habitantes para conocer los pasos desarrollados por las entidades tras los primeros contactos, casi siempre relacionados con procesos pedagógicos, de difusión y socialización (Líder 1 C, 2021). Con frecuencia las víctimas señalan que, una vez se establece el relacionamiento con los funcionarios, se toma mucho tiempo conocer el desarrollo o resultado de los procesos, o simplemente no se vuelve a tener conocimiento de la entidad. Este ejercicio de intervención puntual genera en las comunidades frustración, y en algunos casos, disminuye significativamente el interés de las víctimas en los procesos de verdad y de justicia (Funcionario 1 ST, 2021).

d. Otro elemento constante en el trabajo territorial de las entidades se refiere a la escogencia de los interlocutores en las regiones. Algunas víctimas y líderes refieren que es habitual que los relacionamientos se desarrollen casi que, exclusivamente, con los espacios organizativos de las víctimas y los liderazgos más visibles e influyentes de los territorios. Esto deja por fuera a las víctimas no organizadas, que son la mayoría, supeditados al conocimiento que puedan adquirir en los eventos públicos o en los medios de comunicación comunitarios o masivos, sin posibilidades de participación efectiva en los procesos y toma de decisiones del Sistema (Organización 2 ST, 2021).

e. Las entidades raramente son percibidas por las comunidades de forma articulada o como un sistema integral, y en la mayoría de los casos identifican la presencia de una sola de las entidades dependiendo el grado de visibilidad del trabajo desarrollado por la entidad en el territorio, o el relacionamiento que haya podido establecer la víctima. Cabe señalar que muchas de las víctimas acuden a las entidades con expectativas relacionadas con la misionalidad específica de la entidad a la que se dirigen, sin aspirar a que sus casos sean abordados por las demás entidades, excepción hecha de los casos en que las organizaciones presentan informes. En estas situaciones, como resultado del trabajo preparatorio a su elaboración y entrega, es común que las víctimas y sus organizaciones



conozcan las tres entidades y entreguen sus informes al menos a dos de ellas. (Líder 3 ST, 2021)

f. La articulación del Sistema con el resto de las entidades del orden local tampoco es observable para las víctimas. Si bien en algunos municipios PDET se han hecho articulaciones entre el pilar ocho, los planes locales de desarrollo y los PIRC, y en algunas subregiones PDET se han comenzado acercamientos para examinar las posibilidades de desarrollar TOAR, estos procesos de coordinación y colaboración no parecen estar consolidados ni son percibidos aún por las víctimas (Líder 3 ST, 2021; PGN, 2021).

g. En relación con los mecanismos de participación como la presentación de informes, si bien es una fórmula valiosa y se ha convertido un medio ampliamente utilizado, muchas víctimas consideran que ha representado una sobrecarga excesiva a su trabajo. Al respecto, pese a que desde las entidades del SIVJNR se han dedicado esfuerzos y recursos importantes para la contratación de organizaciones no gubernamentales, se han hecho alianzas con centros de investigación y universidades, y se han propiciado espacios de formación y capacitación a las víctimas, estas alternativas no alcanzan a cubrir las necesidades técnicas de las organizaciones de víctimas, quedando muchas de ellas sin poder presentar información al Sistema (Organización 2 ST, 2021).

h. En relación con la reparación integral a las víctimas fue posible identificar una incipiente participación de las víctimas de las subregiones PDET en el quehacer de las entidades. En términos generales, los espacios dispuestos por las entidades no superan el carácter pedagógico y de difusión misional; por lo tanto, la participación de las víctimas se ha visto limitada y las organizaciones en los territorios no perciben avances significativos en esta materia. Adicionalmente, la crisis sanitaria y de violencia, han agudizado este fenómeno y no es posible identificar la puesta en marcha de esquemas de protección que permitan el desarrollo adecuado de la labor de las entidades en el territorio (Organización 1 Ch, 2022). Las organizaciones de víctimas, sujetos de reparación colectiva y la comunidad en general reconocen la presencia de entidades como la UARIV y la URT. Sin embargo, esto no ha implicado que los procesos de reparación y participación avancen oportunamente debido a la falta de continuidad de los funcionarios, el poco conocimiento del territorio y la ausencia del reconocimiento de las particularidades de las comunidades que habitan allí (Funcionario 3 Ch, 2022).

i. Finalmente, es necesario notar que la preexistencia de dos elementos de contexto: aumento de las violencias en los territorios y las restricciones derivadas

de la pandemia producida por el COVID-19, han permeado el despliegue territorial del SIVJRNR y todos los procesos de interlocución y participación de las víctimas. Sobre el particular, es necesario reconocer que las entidades han desarrollado ingentes esfuerzos para mitigar los impactos mediante, por un lado, una serie de programas para identificar y atender los riesgos proporcionando algunos niveles de protección a las víctimas y de otro lado, han dedicado recursos importantes y construido estrategias creativas para incluir en sus metodologías el uso del internet y las video llamadas. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes y en algunos casos, han terminado siendo percibidos por las comunidades como discursos justificativos para no desarrollar plenamente el trabajo en los territorios. (Líder 1 C, 2021; Líder 4 C, 2020; Organización 1 Ch, 2022; Líder 1 Ch, 2022; Funcionario 5 Ch, 2022).

### 3. Conclusiones y oportunidades de mejoramiento

Expuesto lo anterior, la ST considera que las entidades del SIVJRNR han realizado esfuerzos valiosos para avanzar en el desarrollo del enfoque territorial y el derecho a la participación en las 16 regiones PDET, **cumpliendo** lo mandatado en el AF. Estos avances, no obstante, se han desarrollado de manera desigual en el tiempo, por lo que, en algunos territorios PDET se ha hecho **a tiempo**, mientras que en otros es necesario señalar que **existen retrasos**. Por otro lado, si bien existe **correspondencia** entre las acciones desplegadas por el SIVJRNR para llegar a las regiones y garantizar la participación de las víctimas y el contenido del A.F, la presencia desigual y la acción diferenciada y desarticulada del SIVJRNR ha generado una limitación a los derechos de la verdad, la justicia y la reparación integral de algunas víctimas en las regiones PDET. Es importante anotar que, al tratarse de un despliegue progresivo, en relación con la JEP y la UBPD, se espera que varios de estos análisis varíen con el tiempo.

Ante esta valoración y considerando los desafíos presentados la ST identifica las siguientes oportunidades de mejoramiento:

1. Insistir en la realización de procesos articulados del Sistema en los territorios. Para ello es necesario hacer un balance general de la forma en que están siendo intervenidas las regiones por cada entidad, en dónde coinciden y cómo se refleja esto en los territorios, así como de las buenas prácticas y dificultades en la articulación. En particular, analizar el sentido y el alcance de la integralidad del sistema para promover una forma de intervención cohesionada, robusta y coherente con las necesidades y aspiraciones de las víctimas.

2. Esta intervención integral debe procurar, al menos: disminuir las incertidumbres de las víctimas en relación con el tiempo de los procesos judiciales, extrajudiciales y humanitarios; facilitar la comunicación entre las víctimas organizadas y no organizadas, con las entidades del Sistema y promover la veeduría ciudadana sobre las acciones del mismo Sistema.
3. Es imperativo, además, en el análisis de este cruce de intervenciones, considerar planes y proyectos para aquellas regiones PDET que no son prioridad de ninguna de las entidades pero que sí albergan víctimas o que han sido territorios vulnerados por el conflicto armado. La identificación de estos escenarios y su adecuado involucramiento en los procesos de verdad, justicia y reparación puede ser crucial para generar igualdad y equilibrio en la participación de todas las víctimas.
4. Es necesario continuar el trabajo en los procesos de articulación con las entidades del SNARIV y otras entidades nacionales y locales, involucrando a las víctimas y las comunidades en los procesos de toma de decisiones, especialmente en aquellas que implican procesos de transformación de los territorios.
5. Complementar los esfuerzos en materia étnica y de género haciendo intervenciones que consideren la interseccionalidad y que impliquen un mayor esfuerzo para llegar a las comunidades étnicas a las que aún no se ha ido.
6. La consolidación del trabajo de las entidades en el territorio va más allá de las víctimas y organizaciones sociales y acoge a otros sectores sociales como las empresas, la fuerza pública y actores políticos. La coordinación interinstitucional e intersectorial en subregiones PDET es fundamental en tanto la gestión tiene impactos en las diferentes esferas de análisis.
7. Es necesario mantener actualizados y vigentes todos los canales existentes para la participación de las víctimas incluyendo la extensión de plazos para la presentación de informes y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y el acompañamiento técnico para desarrollar adecuadamente sus procesos ante las entidades del SIVJNR.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Paz. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 191. Obtenido de [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf)
- CEV Radicado 0022021-008944. (12 de diciembre de 2021). *Solicitud de información STCIV Informe Territorial de Verificación de la implementación del A.F con un énfasis especial en las 16 subregiones PDET*. Obtenido de Radicado 0022021-008944 44 Folios:44
- CODHES. (07 de octubre de 2020). *Foro Virtual: ¿Hacia dónde va la Reparación colectiva en Colombia?* Obtenido de Contribuciones a la Verdad: <https://contribucionesalaverdad.com/foro-reparacion-colectiva/>
- Congreso de la República. (2021a). *¿En qué va la paz 5 años después de la firma del Acuerdo Final?* Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2021b). *¿En qué va la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz? Retos y Recomendaciones. Informe 08: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- CSMLV. (2021). *Octavo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2020-2021*. Bogotá: Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.
- Funcionario 1 ST. (diciembre de 2021). Entrevista a funcionario de la subregión PDET de Sur de Tolima. (S. p. 5, Entrevistador)
- Funcionario 2 ST. (diciembre de 2021). Entrevista a funcionario de la subregión PDET de Sur de Tolima. (S. p. 5, Entrevistador)
- Funcionario 3 Ch. (enero de 2022). Entrevista a funcionario de la subregión PDET Chocó. (S. p. 5, Entrevistador)
- Funcionario 5 Ch. (enero de 2022). Entrevista a funcionario de la subregión PDET Chocó. (S. p. 5, Entrevistador)
- Gobierno de Colombia- FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Ediciones Desde Abajo.

- JEP. (febrero de 2022a). *Comunicado 012 a la opinión pública*. Obtenido de Jurisdicción Especial para la Paz: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-reitera-su-decisi%C3%B3n-indeclinable-de-abrir-tres-nuevos-casos.aspx>
- JEP. (2022b). *Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz*. Recuperado el 2 de marzo de 2022, de [https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo\\_monitoreo/index.aspx](https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx)
- JEP Prs-291-2021. (23 de diciembre de 2021). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV*. Obtenido de vía correo electrónico
- Líder 1 C. (26 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Mesa municipal de víctimas de Tibú. (ST, Entrevistador)
- Líder 1 C. (2021). Entrevista a miembro de la Mesa de Víctimas de Tibú. (STCVI, Entrevistador)
- Líder 1 Ch. (enero de 2022). Entrevista a líder de la subregión PDET Chocó. (S. p. 5, Entrevistador)
- Líder 1 ST. ( diciembre de 2021). Entrevista a líder de la subregión PDET de Sur de Tolima. (S. p. 5, Entrevistador)
- Líder 3 C. (26 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Mesa municipal de víctimas de Tibú. (ST, Entrevistador)
- Líder 3 PM. (2021). Entrevista a miembro del Consejo Comunitario de la parte baja del Río Sajja, Timbiquí. (STCVI, Entrevistador)
- Líder 3 ST. (diciembre de 2021). Entrevista a líder de la subregión PDET de Sur de Tolima. (S. p. 5, Entrevistador)
- Líder 4 C. (19 de noviembre de 2020). Entrevista a miembro Comité de impulso del SRC, Tibú, casco urbano. (ST, Entrevistador)
- Organización 1 Ch. (enero de 2022). Entrevista a miembro de organización de la subregión PDET Chocó. (S. p. 5, Entrevistador)
- Organización 2 ST. (diciembre de 2021). Entrevista a miembro de CODHES, subregión PDET Sur de Tolima. (S. p. 5, Entrevistador)
- PGN. (21 de agosto de 2021). *Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>
- PGN. (2021). *Tercer informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

- PGN. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: PGN.
- SRC 1 C. (2021). Entrevista a miembro del SRC Casco Urbano de Tibú. (STCVI, Entrevistador)
- SRC 2 SC. (s,f). Entrevista a miembro del SRC, Cabildo Quebrada Cañaveral de Puerto Libertador. (ST, Entrevistador)
- UARIV Radicado 202172023056381. (2021). *Respuesta a requerimiento para construcción del décimo informe de la STCIV*. Bogotá: UARIV.
- UARIV Radicado No. 20217115606132. (2021). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV*. Bogotá.
- UBPD. (2021). *Así avanza la búsqueda de las personas desaparecidas en Colombia*. Obtenido de ESPECIAL | Cinco años del Acuerdo de Paz: la búsqueda es contigo: <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/cifras-busqueda-desaparecidos-colombia/>
- UBPD. (11 de febrero de 2022). *Universo de personas dadas por desaparecidas*. Obtenido de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/sites/portal-de-datos/>
- UBPD Radicado UBPD 1000-1-202103217. (16 de diciembre de 2021). *Respuesta a solicitud de información de la STCIV*.
- URT. (31 de enero de 2021). *Estadísticas de Restitución*. Obtenido de Unidad de Restitución de Tierras: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>
- URT Radicado DSC1-202132625. (2021). *Respuesta a la solicitud de información de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, sobre la Verificación de la implementación del A.F con un énfasis especial en las 16 subregiones PDET*.
- URT Radicado No. DSC2-202104591. (2021). *Respuesta a la solicitud de información de la STCVI sobre los avances relativos al trabajo de la URT*. Bogotá.

## Punto 6 — Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 del Acuerdo Final –A.F.– estipula las medidas para contribuir a su implementación, e incluye mecanismos de seguimiento, impulso y verificación, entre los que se encuentran: (i) la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. –CSIVI– (A.F. 6.1); (ii) el Plan Marco de Implementación –PMI–; (iii) las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación (A.F. 6.1.1); (iv) las medidas que garanticen la transparencia del proceso (A.F. 6.1.2); (v) las prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); (vi) los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3), (vii) de acompañamiento internacional (A.F. 6.4); y (viii), las herramientas de difusión y comunicación que el A.F. que contemplan la difusión de su implementación y tareas de pedagogía (A.F. 6.5).

La primera sección del análisis de este punto se centró en revisar las condiciones normativas, tanto para el acceso a los mecanismos y fuentes de financiación del A.F., como para la disponibilidad de recursos, desde la perspectiva territorial. El reporte busca identificar en esta primera sección, **cuáles son los avances, obstáculos y oportunidades de mejoramiento en el acceso a los mecanismos de las diferentes fuentes de financiación a nivel territorial y regional**. La segunda parte del análisis se centra en analizar la distribución de los recursos a nivel subregional PDET y en la comparación con lo dispuesto en el A.F., para entender: (i) cuáles son las diferencias a nivel subregional PDET en la distribución y disponibilidad de recursos para la financiación del A.F.; y (ii) si la distribución es acorde con lo planeado en el A.F. y en el PMI para los PDET.

170

### 1. Introducción

El A.F. (6.1.1) incluye disposiciones para la financiación de su implementación al establecer que “el Plan Marco de implementación contendría las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F., 2016, p.197); además, el A.F. establece que el documento CONPES del PMI “será contentivo además de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como de sus fuentes” (A.F., 2016, p.196).

En desarrollo de este compromiso, el PMI incluyó seis fuentes de recursos para financiar la implementación del A.F.: (i) el Presupuesto General de la Nación —PGN—, (ii) el Sistema General de Participaciones —SGP—, (iii) el Sistema General de Regalías —SGR—, (iv) los recursos de la cooperación internacional,

(v) los recursos propios de las entidades territoriales y (vi) los recursos del sector privado (PMI, 2018, p. 211).

**Tabla 1. Porcentaje de participación por fuente de financiación.**

Fuente	Porcentaje de participación
Presupuesto General de la Nación	36,0%
Sistema General de Participaciones	29,2%
Sistema General de Regalías	15,2%
Recursos Propios de Entidades Territoriales	4,3%
Cooperación Internacional	8,9%
Privados	6,4%

**Fuente:** Plan Marco de Implementación, p. 217.

El A.F. dictó como una prioridad para la implementación normativa, las “normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación” (A.F., 2016, p.203), y como medida de implementación con recursos territoriales, estableció que

Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados mediante el PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más para la implementación del acuerdo en los territorios. (A.F., 2016, p.198).

Respecto a la financiación territorial, el PMI estableció que el SGR

Es un instrumento central para la implementación del Acuerdo Final, no sólo por ser una fuente de financiación de la inversión territorial, sino porque éste se fundamenta en la construcción concertada territorialmente del desarrollo económico, social y ambiental del país (PMI, 2018).

Además, el PMI estableció que, una vez se lograra la aprobación de la modificación constitucional al SGR (la cual estaba en trámite en el momento de su publicación), se destinaría “durante los próximos 20 años, un 7% de los ingresos del SGR (...) a inversiones necesarias para la implementación del Acuerdo Final” (PMI, 2018, p.220); este 7% fue el porcentaje de recursos asignados establecido por el Acto Legislativo que modificó el SGR (AL 05/19, art. 1o), en cumplimiento de lo dispuesto por el A.F. (6.1.1).



Respecto a los recursos destinados por medio del SGP, el PMI identificó que:

Parte de los recursos propios de los departamentos y los municipios priorizados concurrirán a las inversiones en los sectores priorizados en el Acuerdo Final y que se han definido como estratégicos en los planes de desarrollo territorial. El mejoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales es una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno (PMI, 2018, p.220).

La primera parte de este documento verifica el cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. en materia de las condiciones normativas para el acceso a nivel territorial y regional a los mecanismos y fuentes de financiación del A.F. Posteriormente, en la segunda parte del documento, la ST verifica el cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. sobre la disponibilidad y la distribución de los recursos para la implementación a nivel subregional PDET y de si estos están o no en concordancia con lo planeado en el PMI.

Con respecto a las reformas normativas, la ST encontró que hay avances en el cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. en materia de normas que permiten el acceso a financiación para programas y proyectos a nivel territorial incluidos en el A.F. Estas normas tienen prioridad normativa dentro del A.F.<sup>74</sup> y su aprobación se cumplió de forma oportuna en su momento. En particular, la ST destaca la reciente reforma del SGR (Ley 2056 de 2020) que permite el “adelanto”<sup>75</sup> del 70% de los recursos totales asignados para la paz durante los años 2020, 2021 y 2022 (Art.60), y que estos mismos sean apropiados para financiar la implementación del A.F. (Art. 60 de la Ley 2056 de 2020), anticipando así el cumplimiento de compromisos del A.F. en materia de proyectos en subregiones PDET. La ST también destaca el impacto sobre la implementación a nivel regional por los mecanismos introducidos por la Ley 1819 de 2016 que dan incentivos tributarios a las inversiones del sector privado en proyectos productivos, de desarrollo, de infraestructura, entre otros, que se desarrollen en las Zonas más afectadas por el Conflicto Armado –ZOMAC– (que incluye la gran mayoría de los municipios en las subregiones PDET, 153 de 170) para proyectos que estén alineados con lo dispuesto en los criterios regionales de implementación del A.F.

Finalmente, la ST también encontró que los recursos que asigne el Gobierno Nacional provenientes del PGN y del SGR son las fuentes que tiene a cargo el mayor monto de recursos según lo planeado (79%) para los gastos de la

---

<sup>74</sup>El A.F. estipula que las normas de financiación deben ser tramitadas "de forma prioritaria y urgente" (A.F., 2016, p.200), sin embargo, no establece un plazo (en meses o años) que defina la prioridad normativa en este caso.

<sup>75</sup> El adelanto es la ejecución anticipada del gasto.

implementación del A.F. a nivel subregional PDET. Al respecto, la ST encontró que el SGP y los recursos propios de las entidades territoriales, han sido las fuentes con menor participación en la financiación efectiva del A.F. a nivel territorial y subregional PDET. Esta menor participación se explica por (i) la falta de recursos asignados por estas administraciones municipales y gobernaciones, y por (ii) la falta de las reformas a la Ley 715 de 2011 del SGP y a la Ley 152 de 1994, lo que impide dirigir recursos de esta fuente a la implementación del A.F.; la falta de estas reformas es un incumplimiento al A.F. (6.1.2) que establece que “las Normas y medidas necesarias para la implementación (...) incluyendo lo relativo a normas de financiación” (A.F., 2016, p.202) se tramitarán “de forma prioritaria y urgente” (A.F., 2016, p.200).

## 2. Análisis por tema

### 2.1 Tema 1: Prioridades normativas para habilitar recursos territoriales de las fuentes de financiación

En cuanto al cumplimiento de los compromisos del A.F. y del PMI en materia de financiación territorial, la ST destaca los siguientes avances, obstáculos y oportunidades de mejoramiento:

#### (i) *Reforma al Sistema General de Regalías*

Como señaló la ST en el 8vo Informe de Verificación, en septiembre de 2020 el Congreso de la República aprobó la Ley 2056 de 2020 donde se “reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2019 que reforma el Sistema General de Regalías”. La disposición más importante de esta Ley en relación con la implementación territorial del A.F. está en el artículo 60

Durante los años 2020, 2021 y 2022 el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD Paz) podrá autorizar vigencias futuras para financiar proyectos exclusivamente destinados a la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET— o, en su momento, la Hoja de Ruta que los incorpore (Ley 2056 de 2020, art. 60)<sup>76</sup>.

La reforma permite que durante los años 2020, 2021 y 2022, el OCAD Paz<sup>77</sup> adelante hasta el “70% de los recursos de la Asignación para la Paz” (Art. 60). La

---

<sup>76</sup> Esta Ley cumple con lo dispuesto en el A.F. para prioridad normativa, al ser incorporado lo establecido en el parágrafo 3º transitorio del artículo 361.

<sup>77</sup> El Órgano Colegiado de Administración y Decisión-OCAD Paz es el encargado de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión, financiados con recursos del Sistema General de Regalías, que contribuyan a la implementación del A.F. (MinHacienda, 2017).

asignación para la Paz a su vez es el 7% del total de los ingresos del Sistema General de Regalías durante los 20 años siguientes a la expedición del Acto Legislativo 04 de 2017 (art. 2). La reforma introducida con la Ley 2056, también permite que estos recursos sean apropiados en la asignación para la paz del presupuesto bienal del SGR (art. 60) con el fin de “financiar proyectos exclusivamente destinados a la implementación de los PDET, y de las Hojas de Ruta Única” (Ley 2056 de 2020, art. 60). Los cambios que introdujo la reforma implican tanto una mayor disponibilidad inmediata de recursos del OCAD Paz, como anticipar la financiación para proyectos incluidos en las Hojas de Ruta para las subregiones PDET. La anticipación de recursos no representa *per se* un aumento de los recursos totales destinados a la implementación del A.F., ni de la participación de esta fuente de financiación, puesto que una vez gastados los recursos adelantados, estos se descuentan de la disponibilidad futura de los recursos de SGR. En todo caso, estas reformas, permitieron una estructura de financiamiento y gestión en cumplimiento completo de los compromisos del Gobierno Nacional a las disposiciones ya mencionadas en materia de financiamiento para las subregiones PDET.

La Ley 2056 de 2020 incluye otras modificaciones normativas que buscan mejorar el funcionamiento del SGR como fuente de financiación del A.F, entre las cuales la ST (2021) resalta:

- La eliminación de los OCAD Paz a nivel local y departamental, lo cual facilitaría la gestión de proyectos con alcance y escala regional, y reduciría la dispersión de recursos en proyectos de menor tamaño y alcance local.
- La destinación de recursos de regalías para proyectos con un objetivo de protección del medio ambiente, con un 20% del total de recursos “del mayor recaudo generado con respecto al presupuesto bienal de regalías para la conservación de áreas estratégicas y la lucha contra la deforestación” (Art.22). Este cambio contribuye como impulso al desarrollo del enfoque territorial del A.F. y de sus compromisos en materia ambiental, ya que dispone recursos para proyectos ambientales. Este impulso está en correspondencia con el A.F. , ya en las regiones más afectadas por el conflicto armado y en subregiones PDET hay áreas en riesgo de sufrir un mayor deterioro ecológico durante la transición al posconflicto.
- Los proyectos gestionados por pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom o Gitano, serán, por primera vez, beneficiarios directos de “una destinación los recursos de regalías” (Art.71). Respecto a los montos que recibirán, la Ley 2056 asignó,, los porcentajes de recursos destinados a estas comunidades de la siguiente

manera: “los municipios con ingresos corrientes por concepto de asignaciones directas destinarán el 4,5% y los departamentos el 2% de su presupuesto bienal vigente por dicho concepto” (Ley 2056 de 2020, art. 70). Esta asignación es un avance en el cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico (A.F. 6.1), dada la alta concentración de estos grupos poblacionales en las subregiones PDET. Así mismo, esta nueva fuente de recursos permite que proyectos gestionados por estas comunidades reciban recursos que no estaban definidos en el A.F., pero que sí hacen parte de iniciativas de construcción de paz. Finalmente, según lo dispuesto por la Ley 2056 (Art 74 y 89), estos proyectos serán priorizados y aprobados de forma autónoma en instancias de decisión conformadas por los mismos grupos étnicos.

La mencionada reforma al SGR es un avance en el cumplimiento del compromiso del A.F. (6.1.9), en la medida que da prioridad normativa a la financiación del A.F., a través de las reformas a los mecanismos de financiación definidos por el A.F., así como al compromiso de financiamiento gubernamental, el cual establece que:

El Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos (...) para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. La implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas (A.F., 2016, p.196).

175

Adicionalmente la reforma del SGR, permite adelantar hasta el 70% de los recursos de esta fuente para la implementación del A.F., y mejora la eficacia del sistema de gestión de proyectos al reducir las instancias que tomaban decisiones de inversión con recursos de regalías a nivel municipal y departamental. Tales instancias se habían convertido, por su falta de capacidad y dificultad para la gestión, en obstáculos para la aprobación de proyectos. Sin embargo, la ST reitera que el adelanto de estos recursos genera un reto en “la gestión y eficiencia del gasto, debido a la casi inmediata disponibilidad de recursos, lo que a su vez, genera la necesidad de acelerar los procesos de estructuración de los proyectos que van a ser financiados por el SGR” (ST, 2021, p.436). Esta reforma ofrece entonces una oportunidad de mejoramiento en términos de fortalecer la capacidad de los municipios en subregiones PDET para la estructuración y gestión de proyectos financiables con recursos de regalías.

El reto de garantizar el buen uso de los recursos de regalías es respaldado por las observaciones hechas por la Contraloría (2021) en los resultados de un estudio sectorial, en el que analizó la inversión de los recursos destinados a la implementación del A.F., aprobados por el OCAD Paz durante el periodo de

septiembre de 2017 a octubre de 2020. En el estudio se mencionan las dificultades en el funcionamiento de este órgano y los siguientes hallazgos relevantes:

- El OCAD Paz aprobó proyectos en regiones no priorizadas por el A.F. (14 departamentos sin ningún proyecto en municipios PDET), los cuales han recibido recursos por \$349.151 millones. Por ejemplo, los departamentos de Atlántico, Guainía y San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no tienen municipios PDET ni ZOMAC, pero han recibido recursos de regalías en proyectos aprobados por el OCAD Paz (CGR, 2021).
- Por otro lado, menos de la tercera parte de los municipios PDET (53 de 170), no han sido beneficiarios de recursos de regalías aprobados en el OCAD Paz (CGR, 2021).
- Hay “proyectos aprobados por el OCAD Paz que no le apuestan al cierre de brechas de pobreza entre el campo y la ciudad y al desarrollo rural” (CGR, 2021, p.47). La Contraloría muestra ejemplos de proyectos de la red vial nacional o la red vial secundaria, por \$0,5 billones, aproximadamente, que corresponden al 2,54% de los recursos de la implementación con cargo al SGR.

La Contraloría concluyó que, a pesar de que existe una regulación “que faculta a algunos entes estatales para el control del buen uso de los recursos públicos, se da una tendencia a la atomización de recursos, falta de pertinencia y priorización según lo plasmado en el Acuerdo Final” (CGR, 2021, p.42). La Contraloría también menciona que los resultados del estudio

generan varias inquietudes relacionadas con el foco de inversión para lograr un desarrollo rural integral (como por ejemplo los proyectos aprobados de vivienda urbana, parques de recreación y deportes urbanos, vías urbanas o el cerramiento de un cementerio, entre otros) y que la financiación de proyectos que deberían realizarse con otras fuentes (como por ejemplo los proyectos relacionados con la red vial nacional o red vial secundaria) (CGR, 2021, p.41).

En consecuencia, las dificultades mencionadas por la Contraloría son vistas por la ST, como un obstáculo para el uso eficiente de los recursos destinados a la implementación territorial del A.F. por medio del OCAD Paz. Por lo tanto, la ST encuentra que una oportunidad de mejoramiento es hacer una revisión a los criterios utilizados para la distribución y la focalización resultante de los recursos aprobados por medio del OCAD Paz. Igualmente, la ST encuentra que una segunda oportunidad de mejoramiento en este tema es, fortalecer la articulación

entre la ART y los entes territoriales<sup>78</sup>, para financiar proyectos de inversión acordes con la priorización del A.F. y así, garantizar el buen uso de los recursos que se adelanten por medio de la Ley 2056 de 2020.

*(ii) Las Reformas Fiscales respecto a las ZOMAC*

La Ley 1819 de 2016 de reforma tributaria, creó mecanismos de incentivo tributario como el “Régimen Especial de Renta para Nuevas Empresas” y “Obras por impuestos”, para empresas que financien y ejecuten proyectos de inversión únicamente en las —ZOMAC—:

Acerca del “Régimen Especial de Renta para Nuevas Empresas” la Ley establece que

Las nuevas sociedades<sup>79</sup>, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en las Zomac, y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo que defina el Gobierno nacional, pagarán un porcentaje diferencial del impuesto a la renta para los años 2017 a 2027 (Ley 1819 de 2016, art. 237).

Respecto al mecanismo de “Obras por impuestos”, el artículo 237 estipula que

Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las Zomac (Ley 1819 de 2016, art.238).

La definición de las ZOMAC a nivel municipal tuvo en cuenta las variables de:

---

<sup>78</sup>La Ley 2160 de noviembre de 2021, que permite a los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras, contratar directamente con entidades estatales permitiría un mejoramiento del acceso y las capacidades de gestión de recursos para financiar proyectos de construcción de paz en las regiones PDET, si las organizaciones comunitarias logran contar con capacidades de gestión. Esta Ley contribuye al cumplimiento del A.F., pues aumenta el acceso a los recursos estatales al tiempo que mejora la participación de comunidades étnicas en los proyectos de desarrollo y construcción de paz, lo cuál es de vital importancia para subregiones PDET con territorios étnicos. En la sección de verificación del enfoque étnico se profundiza en los cambios normativos referidos y la oportunidad que ofrecen para acelerar la implementación.

<sup>79</sup> La ley 1819 de 2016 define las nuevas sociedades como aquellas sociedades que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la Ley.

i) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); ii) Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA); iii) Indicador de desempeño fiscal; iv) distancia a las capitales del departamento; v) aglomeraciones de acuerdo con el sistema de ciudades; vi) categorías de ruralidad; y vii) población. Adicionalmente, fueron considerados los municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (...), establecidos con el Decreto 893 de 2017 (Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017).

Como resultado, el decreto que definió las ZOMAC incluyó 344 municipios de los cuales 153 coinciden con municipios PDET, es decir, un 44% de ellos. En consecuencia y de acuerdo a los artículos 236, 237 y 238, la reforma busca impulsar el desarrollo económico social y la generación de empleo en estas zonas, por medio de inversiones directas a través de Obras por impuestos y con inversiones de nuevas empresas que desarrollen su actividad en las ZOMAC a través del Régimen Especial [de Impuesto] de Renta.<sup>80</sup>

En cuanto al "Régimen tributario especial" para nuevas sociedades que desarrollen su actividad económica en las ZOMAC y al mecanismo de "Obras por impuestos", la ST destaca que ambos guardan coherencia con el compromiso del A.F. de promover "la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos para contribuir a garantizar productividad, el acceso a mercados y en general la sostenibilidad de los proyectos contemplados" (A.F., 2016, p.198). Ambas disposiciones contribuyen positivamente a la implementación del A.F., pues están en concordancia con el mismo e implican la destinación de recursos de la Nación para la implementación, en la forma de gasto fiscal, lo que requiere la asignación de recursos del pago impuestos a tales obras o la menor recepción de impuestos por la exención tributaria. Ambas disposiciones cuentan, como se mencionó en el caso de las ZOMAC, con un componente de focalización territorial que responde a los principios territoriales definidos en A.F.

---

<sup>80</sup> Una vez aprobada la vinculación del pago al proyecto o proyectos seleccionados, el contribuyente asumirá la realización de la obra en forma directa: 1. Depositar el monto total del valor de los impuestos a pagar mediante esta forma, en una fiducia con destino exclusivo a la ejecución de la obra objeto del proyecto (...). 2. Presentar el cronograma que involucre la preparación del proyecto, la contratación de terceros y la ejecución de la obra, hasta su entrega final en uso y/o operación (...). 3. Celebrar con terceros los contratos necesarios para la preparación, planeación y ejecución del proyecto y la construcción de la obra, de acuerdo con la legislación privada (...). 4. Exigir a los contratistas la constitución a favor de la Nación, de las pólizas necesarias para garantizar con posterioridad a la entrega de la obra final, su realización técnica de acuerdo con las exigencias del proyecto y su estabilidad (...); 5. Dar inicio a las actividades de ejecución y construcción (...). 6. Entregar la obra totalmente construida y en disposición para su uso y/o funcionamiento (...). (Ley 1819 de 2016).

En el caso particular de la distribución territorial del gasto fiscal de “Obras por Impuestos”, recientemente, el Gobierno expidió el Decreto 1147 de 2020, por medio del cual fue modificado tal mecanismo. En el informe más reciente de la ST se destacaron tales modificaciones, entre las cuáles, se mencionan las más importantes en términos de la distribución territorial de recursos (ST, 2021, p.434):

- La priorización de las iniciativas identificadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– de los PDET y/o en la Hoja de Ruta Única para la financiación a través del mecanismo (Art. 1.6.6.2.2).
- La ampliación de las líneas de inversión, al pasar de las cinco<sup>81</sup> estipuladas en el Decreto 1915 de 2017, a diez. Las nuevas líneas de inversión son: bienes públicos rurales e infraestructura productiva; adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, y pagos por servicios ambientales; tecnologías de la información y comunicaciones; infraestructura cultural; e infraestructura deportiva (Art. 1.6.6.2.1).
- Que los contribuyentes “podrán realizar proyectos con recursos propios a través de convenios con los ministerios y podrán contratar directamente la ejecución de obras y servicios y recibir en contraprestación un Título para la Renovación del Territorio” (ART, 2020).
- Que la convocatoria al Banco de Proyectos de Obras por Impuestos estará disponible dos veces al año: la primera en marzo y la segunda en septiembre (ART, 2020).

Como lo ha señalado la ST en anteriores informes, la ampliación de las líneas de inversión y la extensión de los contribuyentes a personas naturales, así como a otras regiones en donde se puede implementar el mecanismo tributario de “Obras por impuestos”, permitiría ejecutar, con mayor eficiencia y en mayor cantidad, obras de infraestructura y dotación, las cuales se adelantan en estas zonas (ST, 2021). En este sentido, la priorización regional mejora la implementación del gasto y la integralidad en la financiación, pues incluye para posible financiamiento, iniciativas del PATR de las subregiones PDET, para el cumplimiento de disposiciones, tanto de la Reforma Rural Integral (punto 1 del A.F.) como de aquellas que buscan dar solución al problema de las drogas ilícitas (punto 4 del A.F.)

No obstante, como lo mencionó la ST en su noveno informe, el impacto final de las obras por impuestos está determinado por el tamaño del cupo de recursos de gasto fiscal o gasto tributario, el cual es asignado por el Ministerio de Hacienda al mecanismo de “Obras por impuestos”. Es importante aclarar que, en un escenario

<sup>81</sup> Infraestructura vial, educación pública, salud pública, agua potable y energía



de restricción fiscal como el actual, asignar estos recursos representa un mayor esfuerzo fiscal y por tanto, es probable que el cupo de financiamiento a través de estos mecanismos sea menor en futuras asignaciones (ST, 2021, p.436).

(i) *Financiación insuficiente de la implementación territorial por parte del Sistema General de participación y las entidades territoriales*

El Sistema General de participación y las entidades territoriales, son dos de las fuentes más importantes para la implementación del A.F. a nivel territorial, regional y PDET, porque representan los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios asignados en la Ley y los recursos propios de estas entidades. No obstante, a la fecha, el SGP ha sido la fuente con menor participación en la financiación efectiva del A.F., seguida de la financiación directa proveniente de los presupuestos de las entidades territoriales. Al respecto, la Contraloría (2021) señaló que existe el riesgo de desfinanciación de la implementación por la falta de

Lineamientos y las reformas normativas pendientes a la ley 715 de 2001 del SGP para habilitar nuevos recursos, y de la Ley 152 de 1994 para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales, dificultan la financiación del A.F. (CGR, 2021, p.61).

La falta de esta reforma normativa impide que se habiliten recursos para la implementación del A.F. desde el SGP e implica que no se ha cumplido lo dispuesto en el A.F. (6.1.2) que establece que

Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET (A.F., 2016, p.310)

De la misma forma, tampoco se ha cumplido con la disposición del A.F. que establece que “las normas y medidas necesarias para la implementación y verificación de los acuerdos, incluyendo lo relativo a normas de financiación” (A.F., 2016, p.203) son una prioridad normativa y deben tramitarse “de forma prioritaria y urgente” (A.F., 2016, p.200). La ST señala, nuevamente, la necesidad de cumplir con lo dispuesto en materia de financiación con recursos del SGP, lo que requiere una reforma de la Ley 715 de 2001 y de la Ley 152 de 1994. La ST identifica, sin embargo, que este asunto no es parte de la discusión en materia de política en el Congreso de la República, ni es parte de la agenda de los partidos políticos, lo

cual confirma que se mantiene un nivel insuficiente de financiamiento de la implementación con recursos del SGP.

Finalmente, la presión fiscal que experimentan las entidades territoriales, producto de las necesidades múltiples e inesperadas que generó la pandemia del COVID-19, la migración venezolana y los bloqueos generados por el Paro Nacional del 2021, hacen más difícil el apoyo financiero a la implementación por parte de estas entidades (ST, 2021).

Dado que el SGP y las entidades territoriales tienen a cargo el 33,5% de la financiación programada para el A.F. y, ante la escasez de recursos del SGP la financiación del A.F., la ST señala que el nivel total de financiación de la implementación sigue siendo insuficiente, especialmente, para las regiones que tienen mayores compromisos de implementación pendientes, más necesidades para población migrante, y mayores dificultades de seguridad.

Finalmente, si bien muchas entidades territoriales han incorporado de forma reciente a sus planes de desarrollo disposiciones relacionadas con la implementación, hoy en día no existe mecanismo de contabilidad del gasto en esos planes de desarrollo que permita identificar y hacer seguimiento a los recursos asignados en iniciativas de gasto o inversión de los presupuestos de tales entidades territoriales.

## 2.2 Tema 2: Planeación y distribución de los recursos en las subregiones PDET.

El documento CONPES 3932 de 2018 sobre los lineamientos para articular el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial incluyó la estimación del costo de la implementación a nivel subregional PDET y su distribución por fuente de financiación. En cuanto a la distribución por fuentes de financiación la estimación fue la siguiente:

**Tabla 2. Planeación de la financiación del A.F. en las subregiones PDET, según fuente de financiación.**

Fuente de financiación	Recursos en billones de pesos constantes de 2016	Porcentaje
PGN	15,4	19%
Cooperación internacional y privados	3,9	5%
OCAD Paz	4,4	6%
SGR ordinarios	3,9	5%
Recursos propios entidades territoriales	4,3	5%
SGP	47,7	60%
<b>Total</b>	<b>79,6</b>	<b>100%</b>

182

**Fuente:** Elaboración propia con base en la información del CONPES 3932 de 2018.

La estimación del costo de la implementación en las subregiones PDET fue de \$79 billones<sup>82</sup>, 61,5% del total del costo de la implementación (\$129,5 billones). Esta cifra es consistente con el techo o espacio fiscal de gasto definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017, que incluyó la planeación macroeconómica de los recursos del PGN para la implementación; esta programación se hizo para ser ejecutada durante 15 años a partir de 2017 y hasta 2032. Este plazo es consistente con lo dispuesto en las metas de inversión del PMI y en la vigencia del

<sup>82</sup> A pesos constantes de 2016.

mismo. Así, la programación mencionada dio prioridad a los recursos fiscales dirigidos al gasto en municipios PDET, en correspondencia con el A.F (6.1.11).<sup>83</sup>

De acuerdo con el CONPES 3932 de 2018, las fuentes con mayor compromiso de financiación de los gastos de implementación en las subregiones PDET son el SGP (60%) y el PGN (19%). Al respecto, la ST señala que el SGP, es la fuente con mayor porcentaje de programación en la financiación territorial, pero la de menor disponibilidad de recursos. La explicación de tal insuficiencia, radica en que las reformas al SGP están pendientes de cumplimiento, tal como se mencionó en la sección anterior, por lo que no existe mecanismo legal para habilitar los recursos provenientes de él.

Respecto al total de recursos aprobados para el periodo del 7 de agosto de 2018 hasta el 2021, la ST encontró que este monto alcanza los \$12,4 billones para la implementación en subregiones PDET, el 15,57% del costo total estimado para esas subregiones en los quince años (\$79 billones). La desagregación por fuentes de financiación y mecanismos se muestra en la siguiente tabla:

---

<sup>83</sup> Posteriores programaciones en materia fiscal, tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como en los planes financieros anuales, no han incluido o actualizado tales estimativos, por lo cual, los datos del CONPES 3932 de 2018, han seguido siendo utilizados para la programación y monitoreo de los avances en financiación.

**Tabla 3. Recursos aprobados para las 16 subregiones PDET, por fuentes de financiación.**

Fuente o mecanismo de financiación	Recursos aprobados (cifras en millones de pesos)	Porcentaje de recursos aprobados (cifras en millones de pesos)
PGN <sup>84</sup>	\$4.093.752,12	33%
Cooperación internacional y privados	\$426.839,92	3%
SGR - Ocad Paz	\$6.199.702,12	50%
Obras PDET- ART	\$356.440,61	3%
Obras por impuestos	\$611.432,69	5%
Otros proyectos PDET - ART	\$729.066,92	6%
<b>Total</b>	<b>\$12.417.234,38</b>	<b>50%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la ART, 2022.

La información de la ART no está reportada por fuente de financiación tal y como lo define el CONPES 3932 de 2018, por lo que la ST no pudo establecer cuál es el porcentaje de recursos aprobados para cada una de las fuentes. Igualmente, la ST tampoco tiene conocimiento de qué fuente provienen los recursos que aparecen reportados por la ART como Obras PDET - ART u Otros proyectos - ART; en particular, la ST desconoce si son recursos del presupuesto general (PGN) o recursos de regalías (SGR). Nótese que los recursos del SGR han significado la mitad de los recursos apropiados para financiar la implementación en los PDET.

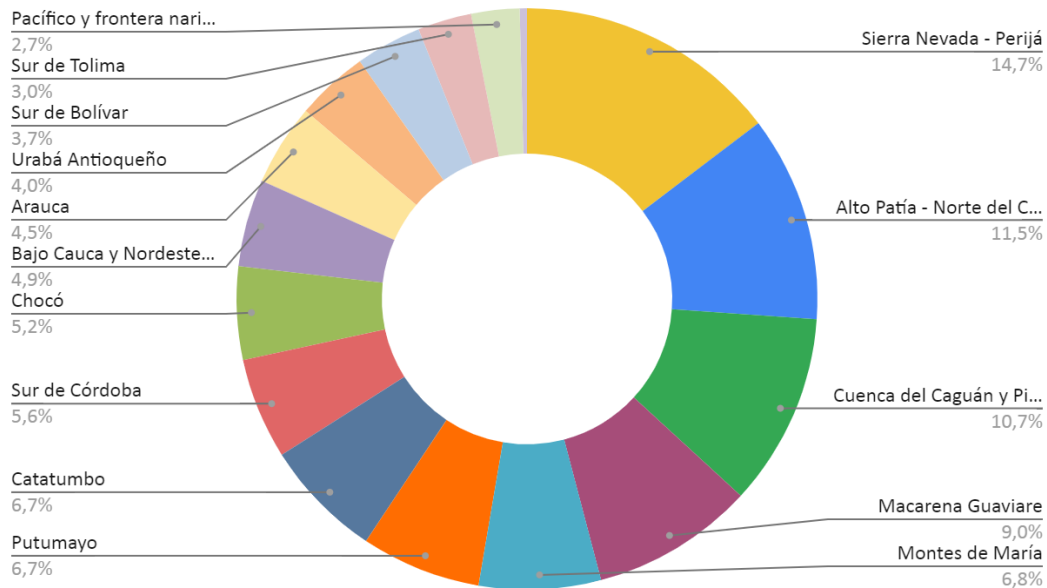
En cuanto a la distribución de estos recursos aprobados<sup>85</sup> por subregiones PDET, la ST encontró que está distribuida de la siguiente manera<sup>86</sup>:

<sup>84</sup> Se muestra la inversión identificada por medio del trazador de paz para subregiones PDET.

<sup>85</sup> Recursos aprobados en proyectos del A.F. que se encuentran en: estructuración y ejecución o ya estructurados, financiados y terminados.

<sup>86</sup> Este análisis excluye los recursos aprobados por medio del PGN - Trazador de paz, ya que estos no se encuentran desagregados por municipio o subregión.

**Gráfica 1. Distribución de los recursos aprobados para la implementación A.F. por subregiones PDET.**



**Fuente:** Cálculos propios con base en información reportada por la ART.

Esta desagregación por PDET muestra que, del 7 de agosto de 2018 al 31 de diciembre de 2021, la inversión se concentra en cuatro subregiones: Sierra Nevada-Perijá, Alto Patía-Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena Guaviare; que, en conjunto, concentran el 45% de los recursos aprobados. Esta distribución es acorde con los costos estimados para las subregiones de Alto Patía-Norte del Cauca, y Sierra Nevada-Perijá, debido a que son las regiones donde costaría más la implementación según el PMI. No obstante, la gráfica muestra diferencias en la distribución de estos recursos, que en algunos casos, no coinciden con lo planeado, por ejemplo: (i) La subregión del Pacífico y Frontera Nariñense, que es la tercera subregión donde más cuesta la implementación (\$6,24 billones), es la segunda subregión donde menos se han aprobado recursos (\$205 mil millones, que corresponden al 2,7% de lo aprobado para el total de las 16 subregiones); este caso se repite para la subregión de Urabá antioqueño, que es la cuarta con mayor costo de implementación (\$6,02 billones) y se han aprobado recursos por \$308 mil millones de pesos (4% de los aprobado para las 16 subregiones); (ii) Por el contrario, resalta que aunque la subregión de Macarena-Guaviare tiene un costo de implementación medio (el 4% de lo que cuesta la implementación total en los PDET), se han aprobado para esta subregión el 9% de los recursos totales, siendo la cuarta subregión con mayores recursos para la implementación del A.F.

*Comparación entre el costo y los recursos aprobados en subregiones PDET*

El costo estimado de la implementación del A.F. descrito en el documento CONPES 3932 de 2018 para cada una de las subregiones PDET, se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Costo de la implementación del A.F. y recursos aprobados<sup>87</sup>, por subregión PDET.**

Subregión	Costo de la implementación	Porcentaje del costo	Recursos aprobados <sup>88</sup> respecto al costo planeado
Alto Patía Norte del Cauca	12,41	16%	7,06%
Sierra Nevada-Perijá	8,64	11%	12,97%
Pacífico y Frontera Nariñense	6,24	8%	3,30%
Urabá Antioqueño	6,02	8%	5,12%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	6,02	8%	13,62%
Montes de María	5,76	7%	9%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5,15	6%	7,21%
Putumayo	4,44	6%	11,50%
Sur de Córdoba	4,19	5%	10,28%
Chocó	3,87	5%	10,22%
Macarena-Guaviare	3,46	4%	19,99%
Catatumbo	3,40	4%	14,96%
Pacífico Medio	3,16	4%	0,98%
Arauca	2,44	3%	14,23%

<sup>87</sup> Recursos aprobados totales en proyectos del A.F. que se encuentran en: estructuración y ejecución o ya estructurados, financiados y terminados.

<sup>88</sup> Este análisis excluye los recursos aprobados por medio del PGN - Trazador de paz, ya que estos no se encuentran desagregados por municipio o subregión.

Sur de Tolima	2,24	3%	10,25%
Sur de Bolívar	2,14	3%	13,09%
<b>Total</b>	<b>79,58</b>	<b>100%</b>	<b>9,61%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Documento CONPES 3932 de 2018.

La subregión PDET con mayor costo de implementación es Alto Patía-Norte del Cauca (\$12,41 billones), lo que es acorde con su extensión, ya que es la subregión con mayor número de municipios (24). En segundo lugar, en términos de costo de implementación, está la subregión de Sierra Nevada-Perijá (\$8,64 billones), que tiene 15 municipios. Hay cinco subregiones que tienen un costo medio de implementación de entre cinco y seis billones aproximadamente: Pacífico y Frontera Nariñense, Urabá Antioqueño, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Montes de María, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Las nueve subregiones restantes tienen un costo de implementación bajo comparadas con las otras siete, y cinco de ellas son las subregiones más pequeñas: Pacífico Medio (4 municipios), Arauca (4), Sur de Tolima (4), Sur de Córdoba (5) y Sur de Bolívar (7).

En cuanto a los recursos aprobados, el monto de recursos para la implementación del A.F. en subregiones PDET, es de \$7,6 billones aprobados en total, lo que representa un 9,61% del costo total de implementación planeado en el PMI para tales subregiones. Este cálculo no incluye los recursos aprobados del PGN medidos por el “Trazador de Paz”<sup>89</sup>, pues estos no están desagregados a nivel municipal o subregional.

Para retomar la información de la tabla anterior, hay subregiones PDET con una diferencia notoria en los recursos aprobados frente al costo planeado de implementación, estas son: Macarena Guaviare (19,99%, aprobado del total de lo planeado), Catatumbo (14,96%), Arauca (14,23%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (13,62%) y Sur de Bolívar (13,09%). Por el contrario, las subregiones con menor porcentaje de recursos aprobados frente al costo de la implementación son cuatro: Urabá Antioqueño (5,12%), Pacífico y frontera Nariñense (3,30%) y Pacífico Medio, que es la que presenta menos recursos aprobados frente al costo (0,98%). Este indicador muestra las diferencias en el

<sup>89</sup> El Trazador presupuestal de “Construcción de paz” es la herramienta a través de la cual las entidades nacionales identifican en cada vigencia, mediante un marcador presupuestal, las partidas presupuestales de funcionamiento e inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz (DNP, 2020). Este trazador fue incluido en la Ley 1955 de 2019 (Art. 220) por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.



avance de la implementación en términos de recursos, lo cual no coincide con lo planeado en la estimación del costo, ya que las cuatro subregiones con mayores costos estimados (Alto Patía Norte del Cauca, Sierra Nevada - Perijá, Pacífico y Frontera Nariñense, Urabá Antioqueño), no son las de mayores recursos asignados; por el contrario, subregiones con costos de implementación medios y bajos, tienen las mayores asignaciones frente al costo (Macarena Guaviare, Catatumbo y Arauca).

En particular, llama la atención que la subregión PDET de Pacífico y Frontera Nariñense siendo la tercera con mayor monto recursos planeados (\$6,24 billones), tiene una asignación baja frente al costo (3,30%). Esta particularidad resalta al ser comparada con otras subregiones que tienen un nivel de recursos planeados parecido (entre \$5 y \$6 billones), pero que tienen mayores recursos aprobados frente a su costo: Urabá Antioqueño (5,12%), Cuenca del Caguán (13,62%) y Piedemonte Caqueteño, Montes de María (9%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (7,21%).

La ST encontró, a través de la investigación en campo, que en la subregión de Pacífico Medio, como ejemplo emblemático, hay al menos tres dificultades que son un obstáculo para la implementación del A.F en términos de recursos. En primer lugar, hay una falta de asistencia técnica para estructurar proyectos de forma completa, lo que resulta en la devolución de los proyectos que han sido presentados al OCAD Paz. En segundo lugar, existe una baja inversión en la subregión, lo que ha implicado que muchos de los proyectos no se puedan finalizar y que otros proyectos sean financiados por quienes los desarrollan. En tercer lugar, la aprobación de los recursos de aquellos proyectos que logran acceder a procesos de financiación, se da con demora (ST, 2021).

Finalmente, en términos de recursos para las subregiones, la ST encontró que hay diferencias significativas entre los recursos aprobados y los recursos ejecutados en obras terminadas. Puntualmente, solo el 14,34% de los recursos aprobados hasta el 2021 se había ejecutado en obras terminadas y entregadas. Esta diferencia se mantiene en las 16 subregiones PDET, aunque se hace más evidente en tres de ellas: Sur de Bolívar, Montes de María y Sierra Nevada-Perijá, donde los recursos ejecutados son mucho menores a los aprobados.

**Tabla 5. Recursos aprobados y recursos ejecutados en obras terminadas, por subregiones PDET.**

Subregión	Recursos aprobados	Recursos ejecutados en obras terminadas	Porcentaje de recursos ejecutados <sup>90</sup> del total de recursos aprobados
Alto Patía Norte del Cauca	875.653	72.901	8,33%
Sierra Nevada - Perijá	1.120.852	87.459	7,80%
Pacífico y Frontera Nariñense	205.677	87.029	42,31%
Urabá Antioqueño	308.522	62.456	20,24%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	820.098	160.090	19,52%
Montes de María	518.175	32.792	6,33%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	371.516	92.834	24,99%
Putumayo	510.573	75.379	14,76%
Sur de Córdoba	430.556	78.294	18,18%
Chocó	395.674	47.860	12,10%
Macarena Guaviare	691.754	99.160	14,33%
Catatumbo	508.689	81.610	16,04%
Pacífico Medio	30.952	42.094	136%
Arauca	347.243	37.378	10,76%
Sur de Tolima	229.596	26.560	11,57%
Sur de Bolívar	280.077	12.807	4,57%
<b>Total</b>	<b>7.645.612</b>	<b>1.096.703</b>	<b>14,34%</b>

**Fuente:** Cálculos propios con base en información reportada por la ART.

Algunas de las subregiones más grandes en términos de municipios que la integran son a su vez las de menor brecha entre los recursos aprobados y

<sup>90</sup> En obras terminadas.

ejecutados: Pacífico y Frontera Nariñense (11 municipios), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (17) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (13). Los proyectos en estas subregiones se ejecutaron de forma más rápida lo cual puede deberse a una mayor capacidad de estructuración de proyectos frente a las otras, por una distribución de recursos que las favorece de manera selectiva o por menores barreras de acceso a la financiación. Otras subregiones grandes presentan una mayor brecha que las mencionadas anteriormente: Montes de María (Con 15 municipios) y Sierra Nevada-Perijá (15).

### Enfoque étnico

La salvaguarda del capítulo étnico que hace referencia a la financiación de la implementación del A.F. con enfoque étnico establece que las fuentes de financiación “no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas” (A.F. 6.2.3.f., 2016, p. 209). Así, el A.F. (6.2) no incluye mecanismos para identificar la destinación de recursos para la implementación del enfoque étnico en las subregiones PDET ni tampoco para distinguirlos del gasto dirigido al cumplimiento de los acuerdos que haya hecho el Gobierno Nacional con esas comunidades; sin embargo, el A.F. sí establece, en esta disposición, que en la ejecución deben estar separados tales recursos, distinguiendo los de la implementación del A.F. de los otros.

190

En sus informes, la ST ha encontrado que el Gobierno no reporta el gasto para la implementación de proyectos con enfoque étnico, por lo tanto, no ha cumplido con esta disposición anterior sobre el no involucramiento de acuerdos en materia presupuestal, realizados entre las comunidades étnicas y el Gobierno Nacional con las comunidades (A.F. 6.2.3.f, 2016, p. 209). La ST encontró que, en el año 2020, el porcentaje de recursos para la implementación de proyectos con enfoque étnico alcanzó el 3,3% (\$220.992 millones) del total de los recursos para la implementación del A.F. en ese año (ST, 2022, p. 94), con una disminución con respecto al año anterior, ya que, en el 2019, la asignación para los proyectos con enfoque étnico fue de \$225.541 millones (Ibid).

Así mismo, la ST resalta que, debido a las reformas introducidas por la Ley 2056 de 2020 que “reglamenta el Acto Legislativo 05 de 2019 que reforma el Sistema General de Regalías”, los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom o Gitano, serán, por primera vez, beneficiarios directos de un porcentaje de la asignación para la

inversión local, y tendrán la oportunidad de priorizar y aprobar de forma autónoma sus proyectos en instancias de decisión conformadas por ellos mismos (ST, 2021). Así, la financiación con recursos de regalías aprobados con este tipo de financiamiento por el OCAD Paz alcanzó \$68.489,31 millones, en nueve obras dirigidas a comunidades étnicas en cuatro subregiones PDET: Chocó, Putumayo, Sur de Córdoba y Sierra Nevada y Perijá y pertenecen a los sectores de Minas y Energía, y Agricultura y Desarrollo Rural (ART, 2022). La ST desconoce si estas iniciativas fueron concertadas y planeadas con las comunidades étnicas.

A la financiación de los proyectos con enfoque étnico, se suman los recursos destinados a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos —IEANPE—. Según la CPEC, la IEANPE recibió financiación por un monto de \$490.000 dólares estadounidenses, a través del Fondo Multidonante para el Sosténimiento de la Paz, lo cual ha permitido poner en funcionamiento la Instancia (CPEC, 2021), en cumplimiento con lo dispuesto en el A.F. 6.2.3.f, el cual establece que “se creará una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos (...)”, cuyas funciones son actuar como “consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”. Esta financiación a la IEANPE representa un impacto sobre la participación de la Instancia en la ejecución de proyectos y la consecución de recursos, debido a que:

Por medio del "Proyecto de fortalecimiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), para la implementación del plan de trabajo concertado con la CSIVI – Seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico del PMI" se logró la asignación presupuestal que garantiza la participación de la Instancia en el proceso de implementación del PMI (CPEC, 2021, p. 22).

Según el PMI, cada órgano de control debe identificar los lineamientos para dar prioridad a la ejecución de los recursos para implementar los planes que incluyan a la población étnica (PMI, 2018, p. 198). Además, el PMI establece que las fuentes de financiación para la implementación no pueden incluir acuerdos en materia presupuestal que se hayan hecho entre el Gobierno Nacional y las comunidades étnicas, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo o en otras políticas concertadas previamente (Ibid). Sin embargo, como se mencionó en el Segundo Informe de Verificación del enfoque étnico, la ST no conoce una ruta concertada por la IEANPE para realizar el control de la ejecución financiera de dichos Planes, de acuerdo con lo establecido en el PMI (ST, 2021, p. 85).

Pese a esto, la ST identificó que, de 2017 a 2019, el Fondo Colombia en Paz asignó recursos para la implementación del A.F. por medio de 20 proyectos<sup>91</sup> que contaban con un enfoque étnico (ST, 2021, p. 88-95). Además, la ST conoció que el Fondo Colombia en Paz destinó \$1.215.549 dólares para 11 de estos proyectos con enfoque étnico, los cuales tenían un enfoque territorial en los departamentos de La Guajira, Chocó, Cauca, Nariño, Magdalena y Caldas. La asignación de los recursos para estos proyectos se distribuyó de la siguiente manera: \$469.494 dólares para tres proyectos que corresponden al Punto 1; \$582.656 dólares para seis proyectos al Punto 2; y \$163.399 dólares para dos proyectos al Punto 6 (Ibid).

La ST destaca la Ley 2160 de noviembre de 2021, que permite a los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas y los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, contratar directamente con entidades estatales. Esta modificación a la Ley de Contratación (Ley 80) elimina un obstáculo que existía para que las organizaciones comunitarias referidas pudieran lograr acceder a los recursos de la implementación del A.F., entre otros recursos públicos. La Ley también da una oportunidad de fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias para la formulación y gestión de proyectos. Finalmente, también permite que las mismas organizaciones comunitarias se fortalezcan, tengan un incentivo para la participación e incluyan sus intereses en los proyectos de construcción de paz. Los proyectos que la Ley permite que sean contratados por estas organizaciones comunitarias son los relacionados con el fortalecimiento del Gobierno Propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los Derechos de los Pueblos. Este último campo de acción, el de la garantía de los derechos, permite que una amplia gama de proyectos de desarrollo puedan ser ejecutados, tanto en términos de seguridad alimentaria como educación y provisión de servicios de salud y saneamiento básico. Sobre el supuesto de que las organizaciones comunitarias logren contar con esas capacidades, la Ley contribuye al cumplimiento del A.F., pues aumenta el acceso a los recursos estatales al tiempo que mejora la participación de comunidades étnicas en los proyectos de desarrollo y construcción de paz, lo cuál es de vital importancia para subregiones PDET con territorios étnicos.

Finalmente, la ST señala que, debido a que el A.F. no incluye mecanismos para identificar la destinación de recursos para la implementación del enfoque étnico en las subregiones PDET o a nivel territorial, no es posible establecer una

---

<sup>91</sup> 4 proyectos corresponden al Punto 1; 9 proyectos al Punto 2; 2 proyectos al Punto 3; 2 proyectos al Punto 4; 1 proyecto al Punto 5; y 2 proyectos al Punto 6.

correspondencia de esta materia con el A.F. Sin embargo, la ST encontró que los proyectos con enfoque étnico sí han recibido financiación por parte del SGR, el OCAD Paz, el Fondo Colombia en Paz y la IEANPE y la oportunidad de contratar directamente con entidades estatales, lo cual representa un avance en el cumplimiento de lo dispuesto en el punto 6.1 del A.F.

### Enfoque de género

Al igual que como sucede con el enfoque étnico, existen múltiples limitaciones para identificar y hacer seguimiento a los recursos destinados a garantizar la transversalización del enfoque de género en cada uno de los puntos del A.F. La principal dificultad señalada por la ST (abril 2021), es que las fuentes de financiación del A.F. no cuentan con marcadores de género en sus presupuestos, lo cual limita el ejercicio riguroso de verificar todo el proceso, desde la asignación de recursos hasta su implementación. Esta dificultad registrada en el nivel nacional, podría ser más marcada a nivel territorial, lo que da cuenta de los retos de las entidades territoriales para promover la materialización de los compromisos, las acciones afirmativas y la asignación de recursos, como lo establece el A.F.

En un seguimiento realizado por la Contraloría a las entidades con competencias en la implementación del A.F., esta entidad encontró que, tanto para 2020 como para 2021, “los recursos identificados evidencian una asignación marginal para género en la política de construcción de paz” (2021, p. 14), pues en 2020, únicamente el 4,47% de \$4,3 billones de pesos fueron destinados a la transversalización de este enfoque; mientras que en el 2021, únicamente se destinó el 3,99% de recursos de un total de \$5,2 billones asignados para el posconflicto, en el PGN.

### 3. Conclusión y oportunidades de mejoramiento tema 1

A modo de cierre, la ST resalta el avance en la implementación que representó la reforma creada para el Sistema General de Regalías mediante la Ley 2056 de 2020, que permite el adelanto del 70% de los recursos totales asignados para la paz durante los años 2020, 2021 y 2022 (Art.60), y que estos sean apropiados para la implementación del A.F. Además, la reforma destina el 20% de los recursos a la conservación de áreas estratégicas y la lucha contra la deforestación, lo que contribuye al cumplimiento del enfoque territorial del A.F. y a los compromisos ambientales establecidos en el mismo. La ST señala esta reforma como parte del cumplimiento del compromiso de dar prioridad normativa

para la financiación y además, como una oportunidad para acelerar la implementación del A.F.

Pese a esta oportunidad, la ST identifica que el adelanto de estos recursos genera un desafío en la gestión y eficiencia del gasto, especialmente, porque la Contraloría ha alertado sobre debilidades en la focalización de recursos, ya que se han aprobado proyectos que no corresponden directamente al A.F. o proyectos que deberían financiarse por medio de otras fuentes. Por esta razón, y para garantizar el buen uso de los recursos que se adelanten por este mecanismo, la ST resalta como oportunidad de mejoramiento, el fortalecimiento de la articulación entre la ART y los entes territoriales, para formular e implementar respuestas integrales a las necesidades de las comunidades a través de los proyectos, así como el fortalecimiento de las capacidades para la gestión de proyectos de desarrollo y construcción de paz. Respecto a los cambios en los mecanismos que financian a las ZOMAC y los PDET, éstos generan incentivos para aumentar la nueva inversión en proyectos productivos empresariales en las subregiones y permiten una mayor participación de las empresas en la implementación del A.F.

La ST encontró que el SGP y las entidades territoriales han sido las fuentes con menor participación en la financiación del A.F. debido a la falta de las reformas normativas pendientes a la ley 715 de 2001 del SGP, y a la Ley 152 de 1994, para transferir competencias y recursos de la implementación a las entidades territoriales. La ST encuentra el no cumplimiento de lo dispuesto en el A.F. (6.1.2) en términos del trámite con prioridad normativa de las normas y medidas necesarias para la financiación con fuente al SGP (A.F., 2016, p.200). La ST recalca como oportunidad de mejoramiento, dar avance a estas dos reformas puesto que, el SGP y las Entidades territoriales, tienen a cargo el 33,5% de la financiación planeada del A.F., especialmente con compromisos a nivel regional y municipal.

En cuanto a los recursos aprobados para la implementación del A.F. en las 16 subregiones PDET, la ST encontró que el porcentaje aproximado de recursos aprobados frente al costo planeado para quince años, es de 9,61% para un total de \$7,6 billones invertidos (excluyendo los recursos invertidos por medio del PGN que no están desagregados a nivel subregional).

Finalmente, a nivel de subregiones PDET, se encuentran diferencias en la distribución de los recursos respecto a su costo de implementación, pues las subregiones más avanzadas en financiación son: Macarena Guaviare (19,99%), Catatumbo (14,96%), Arauca (14,23%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense (13,62%) y Sur de Bolívar (13,09%). Por el contrario, las subregiones con menores recursos aprobados frente al costo de la

implementación son: Urabá Antioqueño (5,12%), Pacífico y frontera Nariñense (3,30%) y Pacífico Medio, que es la que presenta menores recursos aprobados (0,98%). En cuanto a la distribución de estos recursos aprobados, la ST encontró que se concentra en un 45% en cuatro subregiones: Sierra Nevada-Perijá, Alto Patía-Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena Guaviare



## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio. (31 de octubre de 2021). Estabilización en los municipios PDET. <https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=768>
- Congreso de la República. (7 de julio de 2016). Acto Legislativo 01 de 2016 “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”. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Congreso de la República. (29 de diciembre de 2016). Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=142858](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=142858)
- Congreso de la República. (8 de septiembre de 2017). Acto Legislativo 04 de 2017 “Por el cual se adiciona el artículo 361 a la Constitución Política de Colombia”. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_04\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2017.html)
- Congreso de la República. (26 de diciembre de 2019). Acto Legislativo 05 de 2019 “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”. <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2020/01/ActoLegislativo-05-de-2019.pdf>
- Congreso de la República. (30 de septiembre de 2020). Ley 2056 de 2020 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=142858](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=142858)
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2021). Avances en la implementación de los 97 indicadores del capítulo étnico del Plan Marco de Implementación. <https://portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=725>

Contraloría General de la República. (Julio 2021). Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seguimiento+politicas+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>

Contraloría General de la República. (Diciembre 2021). Informe sobre la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz desde la perspectiva presupuestal. [https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document\\_library/impz/view\\_file/1994239?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_impz\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_impz%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto/-/document_library/impz/view_file/1994239?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Finformes-posconflicto%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_impz%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

Departamento Nacional de Planeación —DNP—. (2018). Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932\\_Anexo%20B\\_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)

197

DNP. (29 de junio de 2018). 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>  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

DNP. (10 de septiembre de 2020). Aprobada la reforma al Sistema General de Regalías, un cambio que permitirá una reactivación con equidad desde las regiones. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Aprobada-la-reforma-al-Sistema-General-de-Regal%C3%ADas.aspx>

DNP. (Diciembre de 2020). Guía para el uso del trazador presupuestal “Construcción de Paz” en el presupuesto de inversión. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Política%20de%20Victimas/Gu%C3%ADa%20Trazador%20Presupuestal%20Paz%20.pdf>

El Tiempo. (9 de septiembre de 2020). Ajustes al sistema de regalías acaban con descontento de más de 8 años. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/el-descontento-de-mas-de-8-anos-que-resuelve-la-reforma-a-las-regalias-536757>

Gobierno Nacional y FARC-EP. (Noviembre 24, 2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)

Procuraduría General de la Nación. (Agosto 2021). Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (12 de mayo de 2021). Segundo Informe de la Implementación del Enfoque Étnico. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (19 de enero de 2022). Tercer Informe de la Implementación del Enfoque Étnico. <https://www.verificacion.cerac.org.co/>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Octubre de 2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Junio de 2021). Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. [https://www.verificacion.cerac.org.co/?smd\\_process\\_download=1&download\\_id=1063](https://www.verificacion.cerac.org.co/?smd_process_download=1&download_id=1063)

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–. (Febrero de 2021). Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. [https://www.verificacion.cerac.org.co/?smd\\_process\\_download=1&download\\_id=998](https://www.verificacion.cerac.org.co/?smd_process_download=1&download_id=998)

## ANEXOS

### Anexo 1: Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
AAI	Asistencia Alimentaria Inmediata	Corresponde a los pagos mensuales en efectivo por \$1.000.000 durante 12 meses, para el sostenimiento económico de las familias vinculadas al PNIS.
ACNUDH-OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene el mandato de promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados	Artefactos fabricados de manera rudimentaria, diseñados con el propósito de causar daño físico y/o la muerte. Se elaboran utilizando materiales como plástico, madera, tubos de PVC o láminas.
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Se refiere a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación cuya figura jurídica expiró el 15 de agosto de 2019. Según anuncios del Gobierno, estos se transformarán en centros poblados, o extensiones de corregimientos. Siguen operando bajo la administración de la ARN, según lo estipulado en el Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019.
A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal	“Conjunto de actividades que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental de las Minas Antipersonal -MAP-, de las Municiones sin Explotar -MUSE- y de los Artefactos Explosivos Improvisados -AEI-” (Acción Contra Minas, 2012).
ANT	Agencia Nacional de Tierras	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2363 de 2015 para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder.

ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Ésta, tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP.
ART	Agencia de Renovación del Territorio	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2366 de 2015 para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia	Organización paramilitar que participó en el conflicto armado colombiano, entre los años 90 y el 2005 cuando se desmovilizaron.
CC	Corte Constitucional	La Corte Constitucional es una institución de la Rama Judicial del Poder Público creada mediante la adopción de la Constitución de 1991 con el fin de guardar la integridad y supremacía de la Carta Política (Corte Constitucional, s.f.).
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Centro de Pensamiento creado en virtud del numeral 3.2.2.2 del Acuerdo Final.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del SIVJNRN acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. La Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad. Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia

		para la transformación del país.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos -OEA- encargado de la promoción y protección de los derechos humanos.
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular	Institución fundada por la Compañía de Jesús en 1972. Entre sus principales proyectos se encuentra integrar la Secretaría Técnica de la Verificación Internacional del Acuerdo Final.
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión que, conforme al Acuerdo Final (3.4.3), tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación de este y la construcción de la paz
CTR	Consejos Territoriales de Reincorporación	Organismos creados por el numeral 3.2.2.3 del A.F., que establece su funcionamiento en términos y condiciones paritarios y con las funciones que define el CNR.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación. Es organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F. (6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; proponer normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.
CRAV	Centros Regionales de Atención a Víctimas	Estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial que tiene como objetivo atender, orientar y realizar el seguimiento a las

		víctimas que requieran acceder a la oferta estatal en aras del ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. (Unidad de Víctimas, s.f.).
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de Representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
CTP	Consejos Territoriales de Planeación	Instancias territoriales de participación, creadas por disposición constitucional para aportar en la construcción, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial a nivel departamental, municipal y distrital en virtud del principio de planeación participativa (UrnaVirtual, s.f.).
CTPRC	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	Se creó con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, cuya misión es propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente (Directiva 01 de 2018 Presidencia de la República).
DAFP	Departamento Administrativo de Función Pública	Es la entidad técnica estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional.
DP	Defensoría del Pueblo	La Defensoría del Pueblo vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. Orienta e instruye a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado; divulga los DDHH y recomienda las políticas para su enseñanza; invoca el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los

		interesados; organiza y dirige la defensoría pública en los términos que señale la ley; interpone acciones populares en asuntos relacionados con su competencia; rinde informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones; así como las demás funciones que determine la ley (Defensoría del Pueblo, s.f.).
DNP	Departamento Nacional de Planeación	Entidad encargada del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de estas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
DSCI	Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Dirección encargada de la implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Por medio del Decreto 2107 de 2019, quedó adscrita a la Agencia de Renovación del Territorio.
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional	Declaración de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, que declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado (T-025-04).
ECOMUN	Economías Sociales del Común	Organización para la reincorporación colectiva económica y social, de carácter social y solidario, con cobertura nacional y seccionales territoriales, constituida por FARC con el propósito de promover un proceso de reincorporación económica colectiva (A.F. 3.2.2.1).
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964



EPL	Ejército de Liberación Popular	Es una organización guerrillera insurgente colombiana de extrema izquierda fundada en 1967 y forma parte del conflicto armado interno de Colombia.
EPS	Entidades Promotoras de Salud	
EREG	Estrategia de Recuperación Emocional Grupal	Espacio destinado para el desarrollo de encuentros grupales en los que las víctimas comparten experiencias para la búsqueda de un bienestar emocional.
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Exguerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del Teatro Colón de 2016. Ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
FRISCO	Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado	Cuenta especial sin personería jurídica administrada por la SAE.
FT	Fondo de Tierras	Mecanismo establecido en el Acuerdo Final de Paz colombiano destinado a implementar la adjudicación de tierra a los campesinos (ya sea porque no tienen o no poseen suficiente para subsistir).
GM	Grupo Motor	Grupos conformados por delegadas y delegados de los territorios PDET, elegidos por las comunidades en la fase de planeación y que tienen como objetivo presentar el estado de la implementación y ejecución de los proyectos de los PDET.
GPAZ	Género en la Paz	Es un grupo de organizaciones que ha velado porque se incluya y se dé cumplimiento al enfoque

		de género en el Acuerdo de Paz.
HRU	Hoja de Ruta Única	Instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales (PNS), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Plan Marco de Implementación (PMI), planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Entidad del estado colombiano encargada de la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias.
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	Institución pública de apoyo técnico y científico al Sistema Nacional Ambiental, que genera conocimiento sobre el estado y las dinámicas de los recursos naturales y del medio ambiente.
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos	Organismo asesor y consultivo de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de los acuerdos (CSIVI) para el cumplimiento de los 97 indicadores definidos en el Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación (PMI).
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creado por el A.F. (5.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales	Siglas que identifican a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales; también se usa para hacer referencia al movimiento que lucha por los derechos de igualdad para estas comunidades minoritarias.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Entidad encargada de formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el

		desarrollo del sector.
MAP	Mina Antipersonal	Toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonales por estar así equipadas
MI	Ministerio del Interior	Ministerio que cumple con el objetivo (art. 59 Ley 489 de 1988) de formular y adoptar políticas, planes generales, programas y proyectos competentes del Sector Administrativo del Interior.
MSE	Munición sin Explotar	“Son aquellas municiones abandonadas o usadas sin explotar” (Descontamina Colombia, 2020).
MUSE	Municiones sin Explorar	“artefactos explosivos que hayan sido cebados, provistos de espoleta, armados o preparados de otro modo para su uso, y utilizados. Pueden haber sido disparados, dejados caer, depositados, lanzados, emplazados o proyectados, y habrían debido hacer explosión, pero no lo hicieron, ya sea por mal funcionamiento, diseño u otras causas” (Descontamina Colombia, 2020)
NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación	Espacios urbanos y rurales creados por los excombatientes para adelantar el proceso de reincorporación. Estos espacios no son reconocidos por el Gobierno pues no están contemplados en el A.F.
NARP	Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras	“conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, las cuales revelan y conservan la conciencia e identidad que las distinguen de otros

		grupos étnicos” (Minjusticia, 2020).
NN.UU/ONU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República en torno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros.
OCAD Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión	El OCAD Paz creado por el Acto Legislativo No. 04 del 8 de 2017 es responsable de la definición de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR).
ONU Mujeres	ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
OSIGD	Orientación sexual e Identidad de Género Diversa	Sigla con la que se designa a las personas diversas con orientación sexual y de género diversas.
PAI	Plan de Acción Inmediata	Planes establecidos en el A.F. para coordinar y ejecutar acciones y proyectos para reactivar social y económicamente los territorios no priorizados para la implementación de los PDET.
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	Instrumento de planeación e implementación de desarrollo regional en las zonas PDET. Tiene una vigencia de 10 años y podrá ser actualizado a los 5 años.
PACPVOT	Plan de Apoyo a la Creación y Promoción de Veedurías Ciudadanas y Observatorios de Transparencia	Plan dispuesto en el Acuerdo Final de Paz (2.2.5.) con el propósito de promover y fortalecer el control por parte de ciudadanos y ciudadanas y la democratización y mayor transparencia de la administración pública, el Gobierno Nacional.

PCTR	Pacto Comunitario Integrador para la Transformación Regional	Insumo para la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional. El Pacto Comunitario se fundamenta en la participación de las comunidades a nivel veredal en los municipios priorizados. Acoge la visión territorial de las comunidades y recoge las iniciativas que la comunidad considera son cruciales para la producción y sociedad.
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial	Mecanismo de largo plazo cuya definición e implementación son un compromiso específico del A.F. (1.1.2) para lograr la transformación estructural del campo.
PE	Pacto Étnico	Pacto transversal por la equidad y materialización de derechos de las comunidades indígenas, Rrom, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras a través de la implementación de medidas concertadas.
PGN	Presupuesto General de la Nación	Instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Es el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación (Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, pág.21).
PGN	Procuraduría General de la Nación	Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos.
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva	Conjunto de acciones que en concertación con el Sujeto de Reparación Colectiva y de acuerdo con el alcance administrativo del Programa, contribuyen a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización en los componentes social, político y económico (UARIV, 2018)
PISDA	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo	Planes contemplados en el A.F. (4.1.3.5), que se crean mediante un proceso de planeación participativo. Debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio
PMI	Plan Marco de	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo

	Implementación	Final (6.1.1), contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PMTR	Pacto Municipal para la Transformación Regional	Documentos resultado del ejercicio conjunto de identificación y priorización de necesidades y construcción de iniciativas en los territorios. Son la base para la construcción de los PATR.
PN	Policía Nacional	El fin primordial de la Policía Nacional es el mantenimiento de la convivencia como condición necesaria, para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz fundamentada en el código de ética policial (Policía Nacional, s.f.).
PNB	Plan Nacional de Búsqueda	Plan creado por la UBPD para poner en marcha una estrategia integral, interinstitucional y multidisciplinaria, en la cual participan, entre otros, criminalísticos, jueces, fiscales, servidores públicos, organizaciones sociales, en un contexto sociocultural, cuyo objetivo central es encontrar a las personas dadas por desaparecidas.
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017).
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Organismo de las Naciones Unidas presente en 177 países que trabaja en: reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); gobernabilidad democrática; prevención de crisis y recuperación; medio ambiente y el desarrollo sostenible.
POSPR	Planes de Ordenamiento Social	Se definen como un instrumento operativo que articula la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de

	de la Propiedad Rural	programas, proyectos y acciones, orientados a organizar la distribución equitativa y acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad, y la consolidación del mercado de tierras rurales, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial (Resolución 000129 de 2017)
PRB	Planes Regionales de Búsqueda	Conjunto de estrategias de búsqueda formuladas a través de diversas fuentes de información que incluyen variables como el lugar, modalidad de desaparición, entre otras, orientada por la UBPD. (UBPD, 2020).
PSA	Pagos por servicios ambientales	Los Pagos por Servicios Ambientales constituyen el incentivo económico en dinero o en especie que se les reconoce a los propietarios, poseedores u ocupantes por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos (MinAmbiente, 2020).
REG	Restos Explosivos de Guerra	“Artefactos sin estallar y los artefactos explosivos abandonados” (Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V) (CCW.P.V), 2003).
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento	Registro establecido por el Gobierno Nacional a través del Decreto 902 de 2017 en cumplimiento de lo establecido en el A.F. 1.1.2.
RIAVC	Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas	Instancia de coordinación interinstitucional creada por la Ley 850 de 2003 y modificada por la ley 1757 de 2015 artículos 66; 67; 68 y 70, en la que un conjunto de entidades estatales del orden nacional y territorial en el marco de sus funciones y competencias, conectadas por un sistema de relaciones a través de acuerdos sobre la realización de acciones conjuntas, la gestión asociada y la cooperación interinstitucional, define planes, acciones y recursos con el fin de apoyar a las veedurías ciudadanas y sus redes en el ejercicio del control social a la gestión pública (Contraloría, s.f.).
RRI	Reforma Rural Integral	Entidad de derecho público, creada por el decreto 1088 de 1993 y encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y

		vivienda.
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	Es un instrumento creado por la Ley de Víctimas en el cual se recopila toda la información física y jurídica sobre los predios que fueron abandonados o que les fueron despojados a las víctimas de la violencia. En este registro también se incluyen los datos del solicitante de la restitución, su núcleo familiar y el contexto de despojo o abandono.
RUV	Registro Único de Víctimas	Conforme a la ley 1448 de 2011, el RUV es el registro en donde se incluye las declaraciones de víctimas para luego responder a esta población con la asistencia a la que tienen derecho.
SAAD	Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa	Sistema que, según el Decreto 1166 de 2018, tendrá por finalidad la prestación de un servicio gratuito de defensa jurídica, asistencia, asesoría y representación legal, respecto de los trámites y actuaciones previstos en la Ley 1820 de 2016 y de todos aquellos que sean de conocimiento de los diversos componentes del SIVJRNR, en especial ante la JEP.
SAE	Sociedad de Activos Especiales	Sociedad de economía mixta vinculados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorizada por la Ley, de naturaleza única, sometida al régimen del derecho privado, que tiene por objeto administrar bienes especiales que se encuentran en proceso de extinción o se les haya decretado extinción de dominio.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	El SENA está encargado de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país (Ley 119/1994). (SENA, s.f.).
SGP	Sistema General de Participaciones	Sistema constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y agua potable.



SGR	Sistema General de Regalías	Sistema del orden nacional que regula y administra los recursos de regalías por la explotación de un recurso natural no renovable.
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y territoriales para garantizar la seguridad y protección de sujetos individuales y colectivos
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición estipulados en el A.F.
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Sistema constituido por la Ley de Víctimas, compuesto por varias entidades gubernamentales responsables de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva	Son sujetos de reparación colectiva las comunidades campesinas y barriales, comunidades y pueblos étnicos, organizaciones grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, que sufrieron daños colectivos, es decir, transformaciones a sus elementos característicos como colectivo debido vulneraciones graves y manifiestas a los derechos humanos y violaciones a los derechos colectivos en el contexto del conflicto armado.
ST/STCVI	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos -CERAC- y el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP-.

TOARs	Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador	Hace referencia los trabajos, obras o actividades con contenido reparador que se realicen por personas a disposición de la Jurisdicción Especial para la Paz, los cuales también serán considerados como tiempo de cumplimiento de la sanción que pudiera imponérseles, siempre y cuando dichos trabajos, obras o actividades se realicen en una ubicación territorial perfectamente definida y verificable. La verificación de lo indicado en este párrafo se efectuará por el Secretario Ejecutivo de la JEP, quien podrá pedir la colaboración de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, y una vez constituida la Jurisdicción Especial para la Paz por el Tribunal para la Paz.
TpC	Territorios para la Conservación	Modelo de sustitución de cultivos de uso ilícito que busca armonizar los procesos de conservación con el desarrollo de alternativas de generación de ingresos lícitas que contribuyan al desarrollo sostenible de las áreas ambientalmente estratégicas afectadas con cultivos ilícitos.
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas	Unidad que responde por la atención y reparación integral de la población víctima del conflicto armado, coordinando políticas encaminadas a satisfacer los derechos de verdad, justicia y reparación. También implementa estrategias para el restablecimiento social y económico, entre ellas el impulso al retorno.
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del SIVJRNR. Su objetivo es coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del Sistema encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado.
UBICAR	Unidades Básicas de Carabineros	Dependencias desconcentradas de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, cuyo objetivo es articular y coordinar el servicio de policía rural.

UEI	Unidad Especial de Investigación	Unidad de investigación creada por la Fiscalía, cuyo objetivo era enfrentar y darle un fin a los grupos herederos del paramilitarismo
UIA	Unidad de Investigación y Acusación	La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano de la JEP encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. La Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Acción contra las Minas	Servicio que evalúa y vigila continuamente la amenaza que representan las minas y la artillería sin explotar. Es responsable de proporcionar asistencia en la acción contra las minas en emergencias humanitarias y de las operaciones de mantenimiento de la paz.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	Agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional.
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
URT	Unidad de Restitución de Tierras	Unidad creada por la Ley 448 de 2011 que sirve de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. La Unidad llevará, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa.

ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	Según el Decreto 2278 de 2019 son aquellos territorios en los que se ha activado un Plan Especial de Intervención Integral -PEII-, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.
ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado	Es el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el Conflicto Armado, definidos conforme con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016.
ZRC	Zonas de Reserva Campesina	Áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas que buscan fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos que las aquejan y crear condiciones para el logro de la paz y la justicia social en la zona respectiva. Fueron creadas por la Ley 160 de 1994, Capítulo XIII, reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 (INCORA)
ZVTN/PTN	Zonas Veredales Transitorias de Normalización	Son las áreas de ubicación temporal de los excombatientes, hasta la culminación del proceso de dejación de armas.

## ANEXOS PUNTO 1

### **Anexo 1: Iniciativas por demandas en la estrategia Acceso a tierras por subregión**

Subregión	Ampliación de resguardos indígenas	Creación o constitución de resguardo indígena o territorios colectivos	Fondo de tierras –compra, extinción de dominio, donaciones	Crédito para compra de tierras	Subsidios integrales para compra de tierras
Alto Patía – Norte del Cauca	2	9	92	25	30
Arauca	10	12	56	20	0
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	3	13	39	8	21
Catatumbo	7	0	18	5	2
Chocó	5	1	5	1	0
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	18	27	47	22	14
Macarena – Guaviare	7	9	34	26	21
Montes de María	0	11	102	27	0
Pacífico Medio	3	2	1	0	0
Pacífico y Frontera Nariñense	4	9	2	0	0
Putumayo	26	51	56	15	7
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	1	16	34	7	8
Sur de Bolívar	0	2	13	5	0
Sur de Córdoba	3	8	16	8	0
Sur del Tolima	5	11	16	9	0
Urabá Antioqueño	7	9	28	14	0
Total	101	190	559	192	103

Fuente: Elaboración propia con base en los PATR.

### **Anexo 2: Número de iniciativas de Acceso a tierras por tipo de sujeto beneficiario por subregión**

	Indígena	NARP	Campechina	Mujeres	Población	Familias	Familias	Adulto	Familias
--	----------	------	------------	---------	-----------	----------	----------	--------	----------

	as		do	rurales	LGTBI	beneficiarios del PNIS	víctimas	mayor	sin tierra o con tierra insuficiente	
Alto Patía – Norte del Cauca	34	42	52	29						
Arauca	25	17	16	19	6	2	4	2		
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	15	15	31	14			4		4	
Catatumbo	5		19	3			3	2		
Chocó	5	6	1							
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	41	10	5	22	1	14	19		10	
Macarena – Guaviare	16	12	8	17		8	17	4	1	
Montes de María	23	20	39	25	2		13	1	2	
Pacífico Medio	3	3								
Pacífico y Frontera Nariñense	7	6		1			1			
Putumayo	87	25	16	13	1		8		4	
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	9	12	24	8			5	2		
Sur de Bolívar		2	10	5		1	1		1	
Sur de Córdoba	10	4	12	4			3			
Sur del Tolima	21	5	7	4	1					
Urabá Antioqueño	22	5	12	4			3		6	
	Jóvenes rurales	Población en reincorporación	Población en situación de discapacidad	Familias en parques naturales	Mineros artesanales	Familias en Zonas de Reserva	Campesinos en zonas de explotación minera	Población vulnerable	Sin sujeto determinado	Total

						Forestal				
Alto Patía – Norte del Cauca									1	158
Arauca									7	98
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño									1	84
Catatumbo										32
Chocó										12
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	3	2							1	128
Macarena – Guaviare		6	5	2					1	97
Montes de María	8		1		2				4	140
Pacífico Medio										6
Pacífico y Frontera Nariñense										15
Putumayo									1	155
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera						3			3	66
Sur de Bolívar										20
Sur de Córdoba		1					1			35
Sur del Tolima								1	2	41
Urabá Antioqueño			1						5	58

**Fuente:** Elaboración propia con base en los PATR.

**Anexo 3: Iniciativas por demandas en la estrategia Formalización de tierras por subregión**

Subregión	Delimitación, clarificación y determinación de linderos de predios rurales	Determinación de territorio colectivo	Formalización de bienes públicos rurales	Formalización de tierras	Saneamiento de Resguardos Indígenas y determinación de territorio colectivo
Alto Patía – Norte del Cauca	4	1	16	55	14
Arauca	2	0	12	7	13
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	3		14	24	6
Catatumbo			10	9	6
Chocó	14		1	3	23
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	4		19	60	9
Macarena – Guaviare	8		9	22	6
Montes de María	2		17	37	5
Pacífico Medio	2				9
Pacífico y Frontera Nariñense	6	2			20
Putumayo		1	7	13	36
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	8	4	14	41	7
Sur de Bolívar			5	11	
Sur de Córdoba	2		7	6	8
Sur del Tolima	2		6	14	



Urabá Antioqueño	2	1	9	19	
Total	59	9	146	321	162

**Fuente:** Elaboración propia con base en los PATR.

**Anexo 4: Número de iniciativas de Formalización de tierras por tipo de sujeto beneficiario por subregión**

Subregión	Indígenas	NARP	Campesinado	Mujeres rurales	Población LGTBI	Familias beneficiarias del PNIS	Familias víctimas	Adultos mayores	Familias sin tierra o con tierra insuficiente
Alto Patía – Norte del Cauca	19	22	17	9		1	2		
Arauca	14	2	1	1					
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5	3	10	6		1	5		
Catatumbo	6		8						
Chocó	17	21	2						
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense	13	6	11	13	1	12	12	1	
Macarena – Guaviare	13	2	8	3		1	3	1	
Montes de María	10	4	19	3			1		
Pacífico Medio	5	5	1						
Pacífico y Frontera Nariñen	14	14							

se									
Putumayo	31	2	14	1			1		
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	7	6	18	7			1	1	2
Sur de Bolívar			4	2		2			
Sur de Córdoba	6	1	4						
Sur del Tolima	2	2	5	1					
Urabá Antioqueño	2	2	3	1			2		1
	Jóvenes rurales	Población en reincorporación	Población en situación de discapacidad	Familias en parques naturales	Familias en Zonas de Reserva Forestal	Campesinado en zonas de explotación minera	Población vulnerable	Sin sujeto determinado	
Alto Patía – Norte del Cauca							1	19	
Arauca								16	
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño								17	
Catatumbo								11	
Chocó								1	
Cuenca del Caguán y	2						6	15	

Piedemonte Caquetano								
Macarena – Guaviare		1	1					12
Montes de María								24
Pacífico Medio								
Pacífico y Frontera Nariñense								
Putumayo								8
Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera	1			1	1	3	2	24
Sur de Bolívar	1							7
Sur de Córdoba								12
Sur del Tolima								12
Urabá Antioqueño								20

**Fuente:** Elaboración propia con base en los PATR.

## ANEXOS PUNTO 4

### Anexo 1: Municipios que conforman las subregiones PDET están libres de MAP y MUSE o no reportan este tipo de incidentes.

PDET	Departamento	Municipio	Población
Alto Patía-Norte del Cauca	Cauca	Balboa	21.780
Alto Patía-Norte del Cauca	Cauca	El Tambo	54.629
Alto Patía-Norte del Cauca	Cauca	Mercaderes	23.467
Alto Patía-Norte del Cauca	Cauca	Piendamó	42.515
Alto Patía-Norte del Cauca	Cauca	Suárez	33.053
Chocó	Chocó	Condoto	12.565
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	Caquetá	Albania	4.489
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	Huila	Algeciras	22.941
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	Caquetá	Belén De Los Andaquíes	11.418
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	Caquetá	El Doncello	19.692
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	Caquetá	Morelia	3.826
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	Caquetá	Valparaíso	7.199
Macarena Guaviare	Meta	Mapiripán	7.271
Montes de María	Sucre	Chalán	4.715
Montes de María	Bolívar	Córdoba	16.892
Montes de María	Bolívar	El Guamo	9.212
Montes de María	Sucre	Los Palmitos	24.462
Montes de María	Sucre	Morroa	16.245
Montes de María	Sucre	Ovejas	24.003
Montes de María	Sucre	Palmito	15.423
Montes de María	Bolívar	San Juan Nepomuceno	39.506
Montes de María	Sucre	San Onofre	52.346

Montes de María	Sucre	Tolú Viejo	22.828	
Montes de María	Bolívar	Zambrano	12.634	
Pacífico y frontera nariñense	Nariño	Mosquera	12.595	
Putumayo	Putumayo	Mocoa	60.572	
Putumayo	Putumayo	Villagarzón	24.759	
Sierra Nevada-Perijá	Magdalena	Aracataca	42.545	
Sierra Nevada-Perijá	Magdalena	Ciénaga	127.494	
Sierra Nevada-Perijá	La Guajira	Dibulla	43.663	
Sierra Nevada-Perijá	Magdalena	Fundación	72.280	
Sierra Nevada-Perijá	Cesar	La Paz	30.657	
Sierra Nevada-Perijá	Cesar	Manaure	11.221	
Sierra Nevada-Perijá	Cesar	Pueblo Bello	30.491	
Sierra Nevada-Perijá	Cesar	San Diego	21.199	
Sierra Nevada-Perijá	La Guajira	San Juan Del Cesar	51.463	
Sierra Nevada-Perijá	Magdalena	Santa Marta	552.391	225
Sierra Nevada-Perijá	Cesar	Valledupar	552.048	
Sur de Córdoba	Córdoba	Valencia	36.886	
Sur de Tolima	Tolima	Ataco	19.214	
Urabá Antioqueño	Antioquia	San Pedro De Urabá	33.150	
<b>Fuente:</b>	Descontamina	Colombia,	2022.	

## ANEXOS PUNTO 5

### Anexo 1

<p><b>Macro caso 01 “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las Farc”</b></p> <p>Un caso de carácter nacional, la Sala de reconocimiento logró establecer mediante el Auto de determinación de Hechos y conductas 019 de 2021, que el departamento más afectado fue Antioquia, mientras que las regiones con más víctimas per cápita fueron la Orinoquía y la Amazonía, particularmente los departamentos de Guaviare, Vaupés, Caquetá, Meta, Vichada, Arauca y Casanare. Según información de la JEP, hasta el momento en el marco de este macro-caso, que han desarrollado 192 jornadas territoriales, en las que se asesoraron 602 víctimas de secuestro. Hasta el momento hay acreditadas 2.456 víctimas.</p>	<p><b>Macro caso 02 “Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)”</b></p> <p>Un caso territorial, se investigan alrededor de 3.000 conductas cometidas por FARC-EP y Fuerza Pública contra los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianos, campesinos, mujeres y personas LGBTI. Actualmente se han acreditado como víctimas 105.182 personas, 30 consejos comunitarios afrocolombianos, 84 consejos y resguardos indígenas, una organización de campesinos y seis organizaciones de víctimas. Se destaca la acreditación del Katsa Su, gran territorio awá.</p>
<p><b>Macro caso No. 03 “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”,</b></p> <p>Caso de carácter nacional, fueron priorizados mediante el Auto 033 de 2021 seis sub-casos: Costa Caribe, Antioquia, Huila, Casanare, Meta, y Norte de Santander. Se estima que, a nivel nacional, al menos 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate entre 2002 y 2008. Se espera que en una segunda fase sean abordados los hechos ocurridos en los departamentos de Arauca, Boyacá, Caquetá, Guainía, Guaviare, Sucre y Putumayo, entre otros. Actualmente se han acreditado 984 víctimas. Es importante también mencionar que, en el marco de este caso, se han decretado medidas cautelares sobre el cementerio “Las Mercedes” de Dabeiba donde se han reportado 80 hallazgos forenses y se ha logrado identificar y entregar a sus familiares</p>	<p><b>Macro caso 04 “Situación territorial a partir de hechos del conflicto armado ocurridos en la región de Urabá, Bajo Atrato y Darién, en los departamentos de Antioquia y Chocó”</b></p> <p>Caso de carácter territorial, se estudian los hechos acaecidos en los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba (en Antioquia) y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí (en Chocó), entre 1986 y 2016. A enero de 2021 se habían acreditado 43.385 víctimas, 255 de forma individual y 117 sujetos colectivos: 20 Consejos Comunitarios, 3 organizaciones de comunidades negras, 1 sindicato, 3 organizaciones campesinas, 19 comunidades con pertenencia étnica negra y 71 comunidades indígenas comprendidas en 69 territorios ancestrales y 4 pueblos: Embera (Dobida, Eyabida, Katio), Wounaan, Sinú y Guna Dule. En este caso también se han decretado medidas cautelares a favor del del pueblo indígena del Alto Guayabal - Coredocito del resguardo Urada - Jiguamiandó, específicamente</p>

los cuerpos de cinco personas.	el Cabildo Mayor Cameruj y las Zonas Humanitarias y Zonas de Biodiversidad de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó (municipios de Riosucio y Carmen del Darién)
--------------------------------	--

<b>Macro caso No. 05 “Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”</b>	<b>Macro caso No. 06 “Victimización de miembros de la Unión Patriótica”</b>
<p>Caso territorial donde se investigan hechos cometidos por FARC-EP y Fuerza Pública entre 1993 y 2016 en los municipios de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales, Caloto, Corinto, Toribío, Caldoño, Jambaló, Miranda, Padilla y Puerto Tejada, en el departamento del Cauca, y Florida, Pradera, Palmira, Jamundí y Candelaria, en el Valle del Cauca. Actualmente se han acreditado como víctimas 180.000 personas, 70 personas de manera individual, 5 de ellas población LGBTI y de manera colectiva 129 sujetos colectivos que reúnen a 45 pueblos indígenas, 67 consejos comunitarios y 8 organizaciones de víctimas, que reúnen 180.000 víctimas. Se destaca la acreditación de Çxhab Wala Kiwe o territorio del Gran Pueblo Nasa ubicado en el norte del Cauca (ACIN).</p>	<p>En este caso existen aún cifras diferencias del número de víctimas y principales lugares de afectación. Mientras el informe de la Fiscalía General de la Nación señala que hay un universo de 1.620 víctimas fatales y se presentaron hechos en 27 departamentos, la Corporación Reiniciar señala que identificó 6.613 víctimas entre 1984 y 2001 y que las regiones de mayor concentración de estos hechos fueron: Magdalena Medio, Urabá, Meta, Costa Caribe, y en el nororiente y nordeste antioqueño y el sur del país. Hasta el momento se han acreditado 143 víctimas, dos de ellas colectivas, el Partido Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano. También están acreditadas 8.093 personas asociadas con 8.550 hechos victimizantes que están bajo estudio en el caso.</p>

<b>Macro caso No. 07 “Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado</b>
<p>La Sala de Reconocimiento de Verdad y responsabilidad estableció provisionalmente un universo de 18.677 víctimas de hechos de reclutamiento cometidos por FARC-EP. En lógica territorial, la Sala ha establecido que los departamentos de mayor afectación fueron Arauca, Boyacá, Cundinamarca, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés, y en donde se concentró 50% de los reclutamientos del país. Vale la pena señalar que en el marco de este caso se han solicitado 72 medidas cautelares y se han adoptado medidas de protección en 43 casos. Por su parte la UBPD está trabajando en la búsqueda</p>



de 92 personas dadas por desaparecidas. Hasta el momento se han acreditado 400 personas como víctimas directas e indirectas de reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado en Colombia.

## Anexo 2

### Cuadro de Subregiones:

#### En el primer grupo se identifican dos subregiones PDET:

*Catatumbo:* En esta subregión la CEV reportó la realización de diálogos sociales para la no repetición, el reconocimiento de responsabilidades y reconciliación, la realización de 27 entrevistas a 350 personas, la documentación de recomendaciones para la superación de las violencias, y el fortalecimiento de su red de aliados para la apropiación del informe final. La UBPD informó haber mantenido comunicación permanente con las organizaciones sociales y de víctimas, la coordinación de acciones para la documentación de casos y el fortalecimiento a mujeres buscadoras. Actualmente se viene desarrollando el PRB del Catatumbo con impacto en seis de los ocho municipios de la subregión con base en la solicitud de búsqueda de 166 personas de un universo estimado de 3.272. La JEP viene adelantando diversas actividades de relacionamiento con personerías, enlaces municipales, jóvenes y mujeres y desarrollando acciones para que las comunidades indígenas, mujeres y representantes de población LGBTI cuenten con apoyo técnico para la presentación de informes. Como resultado de estas gestiones han recibido dos informes y están en elaboración otros dos. Vale la pena mencionar que este territorio fue priorizado en el marco del macro caso 03 sobre “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del estado”. Por último, en este PDET se han desarrollado acciones articuladas del SIVRNR a través de diplomados a víctimas, líderes y servidores públicos, y se habilitaron medidas para garantizar la continuidad de su trabajo a través de canales virtuales durante la pandemia.

*Alto Patía y Norte del Cauca:* En esta subregión la CEV desarrolló encuentros por la verdad, espacios de diálogo y reconocimiento de responsabilidades y realizó 532 entrevistas a 685 Personas. La UBPD desarrolló acciones pedagógicas con las autoridades municipales y étnico- territoriales y tiene dos PRB en desarrollo: Oriente del Cauca y Centro del Cauca, los cuales cubren 5 de 24 municipios. El primero de ellos se basa en la solicitud de búsqueda de 70 personas de un universo estimado de 83 y el segundo en la solicitud de 54 personas de un

universo de 715. Por su parte la JEP viene realizando, entre otras, acciones, de divulgación y capacitación y un acompañamiento permanente en el desarrollo de versiones voluntarias del caso 05 “Norte del Cauca y sur del Valle del Cauca” a las víctimas indígenas agrupadas en el CRIC- Autoridades de San Lorenzo Caldon, en el municipio de Caldon.

**En el segundo grupo se encuentran siete subregiones:**

*Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño:* La CEV desarrolló varios diálogos territoriales para el reconocimiento de responsabilidades e impactos del conflicto y avanzó en varias experiencias relacionadas con el objetivo de convivencia. También realizó jornadas pedagógicas con víctimas y tomó 360 entrevistas a 741 personas. La UBPD viene adelantando tres PRB con un impacto en 16 de 17 municipios: Caquetá Norte con base en solicitudes de búsqueda de 255 personas de un estimado de 1.605; el PRB Caquetá Sur con base en 58 solicitudes de búsqueda de un universo estimado de 1.033 personas desaparecidas; y el PRB Caquetá Centro con base en la solicitud de búsqueda de 124 personas de un estimado de 1794 personas. Por su lado, la JEP ha generado espacios de trabajo a través de reuniones, jornadas de relacionamiento y jornadas de difusión y capacitación con enlaces municipales de víctimas, personerías, y otros funcionarios municipales. En esta región se ha hecho un esfuerzo importante alrededor de la priorización de garantías de seguridad y se estableció una ruta de protección para los intervinientes en los casos. A su vez se ha realizado acompañamiento para las víctimas para la presentación de informes por parte de la Alcaldía y la gobernación y la concertación de planes de trabajo con personerías y secretarías de gobierno. Actualmente se han presentado dos informes y se espera que sean presentados dos más que se encuentran en elaboración

*Macarena- Guaviare:* En esta región la CEV informa sobre la realización de diálogos sociales y comunicación interétnica para la no repetición de los pueblos Nukak y Jiw, el reconocimiento de la memoria de poblamiento y estrategia de gobernanza ambiental de los pobladores rurales y diálogos territoriales para el reconocimiento de responsabilidades. Allí se han hecho 513 entrevistas a 1.102 personas. La UBPD informó sobre el relacionamiento con autoridades indígenas y organizaciones étnico-territoriales para la recolección de información, las afectaciones y las necesidades de quienes buscan. Actualmente no hay PRB. Desde la JEP se informó del establecimiento de mesas de trabajo y el apoyo a varios escenarios locales de construcción de paz y de reuniones con víctimas de algunos resguardos indígenas y mujeres. Al tiempo, se realizaron jornadas de recepción de solicitudes de acreditación para los casos 01, 03 y 07.

*Montes de María:* En esta subregión la CEV reportó avances en procesos de reconocimiento de responsabilidades relacionadas con ejecuciones extrajudiciales y algunas afectaciones producidas por las FARC-EP, el desarrollo de Encuentro por la Verdad, y un trabajo sobre las afectaciones e impactos de las AUC en el caribe colombiano. Hasta el momento ha realizado 187 entrevistas a 388 personas. Por su parte la UBPD ha desarrollado varias jornadas pedagógicas con autoridades étnicas, mesas de víctimas y consejos territoriales y avanza en el desarrollo del PRB de Montes de María y Morrosquillo con impacto en 4 municipios de los 15 de la subregión. Este plan se basa en la solicitud de búsqueda de 223 personas de un universo tentativo de 1.808 personas dadas por desaparecidas. Por su lado la JEP ha desarrollado una serie de jornadas de capacitación y sensibilización alrededor de su labor y en articulación con otros actores en el territorio, ha establecido relacionamiento con organizaciones de diferentes municipios de la región. Como resultado de este trabajo, la entidad reportó la presentación de dos informes: El silencio de las Gaitas y Montes de María bajo fuego. También, de la mano de la UBPD, la JEP avanza en el proceso de medidas cautelares que protegen cuerpos de víctimas de desaparición forzada en San Onofre (Sucre).

*Pacífico y Frontera Nariñense:* La CEV reportó la realización de un encuentro y 566 entrevistas a 964 personas. La UBPD, por su parte, la socialización del protocolo de relacionamiento con las comunidades étnicas y el análisis de información aportada por las personas buscadoras desde una perspectiva étnica y de género y varios avances en el desarrollo del PRB del Pacífico sur. Este plan tiene impacto en dos de los 11 municipios de la subregión. La JEP, a su vez, viene desarrollando acciones de difusión a diferentes entidades municipales y actores sociales del territorio, en las que se han incluido acciones pedagógicas y de socialización en el marco del Caso 02 “Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)”, incluyendo diligencias de notificación con pertinencia étnica y cultural. La JEP también ha adelantado procesos de acreditación de víctimas, trámites de medidas cautelares, y diligencias de construcción dialógica de verdad, entre otras, todo ello, en desarrollo del trabajo de coordinación interjurisdiccional e Inter justicias con las autoridades de los pueblos étnicos asentados en la región.

*Sur de Córdoba:* en esta subregión la CEV reporta actividades de Dialogo social con campesinos, y el avance en procesos de no repetición y convivencia. Asimismo, procesos relacionados con afectaciones e impactos de las AUC en el caribe colombiano y la realización de 51 entrevistas a 287 personas. La UBPD informó sobre la realización de algunos encuentros pedagógicos y espacios de articulación con mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, consejos comunitarios y

palenques. Actualmente no se desarrolla ningún PRB. La JEP, reportó, por su parte, la presentación del informe: Resiliencia en el sur de Córdoba, jornadas de difusión de la JEP a funcionarios, contratistas y líderes, así como a organizaciones de mujeres y comunidades étnicas, y una jornada pedagógica sobre temas de seguridad y protección a víctimas. Así mismo, informó sobre el diseño de un plan de protección para una red de organizaciones sociales en el marco del proyecto de despliegue territorial del SIVJNR.

*Sur del Tolima:* La CEV reportó la realización de dos actividades en la región y la toma de 100 entrevistas a 152 personas. La UBPD informó la priorización de procesos organizativos con mujeres, población LGBT y étnicos con el propósito de vincularlos a la búsqueda, y la JEP registró la presentación de cuatro informes producto de los mecanismos de participación implementados. El primero sobre detenciones arbitrarias de la Comunidad de Rioblanco y Chaparral; el segundo sobre desplazamiento forzado y el Caso 07 desde un enfoque diferencial; el tercero sobre desplazamiento forzado en la comunidad de Puerto Saldaña en Río Blanco; y el cuarto, sobre las víctimas de Algeciras en su condición de víctima colectiva.

*Urabá Antioqueño:* La CEV informó sobre la realización de numerosos eventos y actividades en esta subregión, especialmente en Apartadó y Turbo. Allí se han realizado Diálogos para la no continuidad, para la no repetición y espacios transversales de participación. Al mismo tiempo, se desarrollaron procesos para el reconocimiento de responsabilidades por parte de FARC-EP, y sobre las afectaciones producidas por las AUC en el caribe colombiano. También registró la realización de 317 entrevistas a 747 personas y el desarrollo de encuentros con mujeres y personas LGBTI. La UBPD reportó el desarrollo de investigaciones con fines humanitarios y para la formulación de planes regionales de búsqueda, aunque actualmente no hay ninguno en desarrollo. Finalmente, se identificaron avances en la articulación con la JEP relacionados con lugares donde reposan cuerpos no identificados en las medidas cautelares de Dabeiba. Por su parte la JEP reportó múltiples acciones encaminadas a brindar acompañamiento psicosocial a las víctimas, así como a la difusión y capacitación para la presentación de informes y las garantías de participación. En el marco del Caso 04 “Situación territorial de la región de Urabá”, de forma particular, la jurisdicción impulsó mecanismos efectivos para el ejercicio del derecho a la participación de las víctimas con enfoque territorial, étnico racial y de género mediante la creación de una ruta de diálogo intercultural y de coordinación y articulación con autoridades étnicas del territorio. Finalmente, en el marco del caso 03 “Muertes Ilegítimamente presentadas como bajas en combate por Agentes del Estado”, se subraya que

Antioquia con las unidades tácticas adscritas a la IV Brigada del Ejército y el caso emblemático del cementerio ‘Las Mercedes’ de Dabeiba, fue una de las regiones priorizadas y frente a este último se dispuso la apertura de un trámite de medida cautelar.

**En el tercer grupo se identifican siete subregiones PDET:**

*Arauca:* la CEV desarrolló actividades para el fortalecimiento de Diálogo social que incluyó recorridos por los territorios del Río Arauca y la construcción de mínimos humanitarios. También se hicieron 114 entrevistas a 464 personas. La UBPD informó sobre la suscripción de convenios con organizaciones de familias buscadoras y comenzó a desarrollar acciones afirmativas para dar respuesta a las solicitudes de búsqueda presentadas en informes ante la entidad. Actualmente se viene adelantando el PRB del Sarare que impacta tres de los cuatro de la región. Este PRB se basa en la solicitud de búsqueda de 157 personas de un estimado de 1786. Por su parte la JEP reportó acciones de relacionamiento y difusión con víctimas y ministerio público, procesos de capacitación a personerías y la participación de la jurisdicción en la mesa departamental interinstitucional que desarrolla una agenda en el marco del AF. Cabe destacar que el SIVJNR ha desarrollado un proyecto para el fortalecimiento de capacidades de la población Hitnü y su participación en el sistema.

*Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño:* la CEV reportó tres visitas para posicionar los objetivos y las estrategias de la Comisión en la que se realizaron algunas reuniones y talleres con institucionalidad y líderes sociales y comunitarios. Se tomaron 145 Entrevistas a 163 personas y se recibieron dos informes. La UBPD registró avances con las comunidades indígenas y la participación de varios consejos comunitarios en sus actividades, así como labores de pedagogía y sensibilización. Actualmente no hay PRB en el territorio. De otro lado la JEP informó sobre reuniones con la mesa de participación con el propósito de incentivar la presentación de informes y acreditación en los casos abiertos.

*Chocó:* La CEV registró la realización de un proceso para el reconocimiento de responsabilidades con el antiguo secretariado de FARC desde una perspectiva interétnica. Asimismo, informó haber tomado 110 entrevistas a 313 personas. La UBPD registró la realización de varias acciones humanitarias para la búsqueda en las que han participado un número importante de organizaciones sociales, étnicas, de mujeres y de víctimas. Actualmente están avanzando en el PRB de Alto Baudó y Medio Atrato, el cual cubre dos municipios de los 14 que componen la subregión PDET. Este plan se base en la solicitud de búsqueda de 35 personas de un universo estimado de 381 personas desaparecidas en la región. Por su parte, la

JEP informa que ha trabajado en la construcción de agendas articuladas para gestionar y apoyar la presentación de informes a la Sala de Reconocimiento de Verdad- SRV, así como la realización de jornadas de difusión y capacitación a miembros de consejos comunitarios y víctimas del conflicto.

*Pacífico Medio.* En esta subregión la CEV desarrolló varias actividades relacionadas con su objetivo de Convivencia como la firma del pacto de convivencia del Pacífico realizado en Buenaventura y el relato Con-viviendo para no repetir: un viaje por Experiencias de Convivencia y Construcción de Paz en el Pacífico colombiano. Se realizaron 191 entrevistas a 700 personas. La UBPD realizó acciones pedagógicas para la socialización de su mandato con autoridades municipales, y actualmente avanza en el PRB Pacífico Vallecaucano: Buenaventura- La Dagua impactando 1 municipio de los 4 que componen la subregión. Este Plan se basa en 130 solicitudes de búsqueda de un universo estimado de 1.100 personas dadas por desaparecidas. La JEP, por su parte, ha desarrollado múltiples acercamientos a consejos comunitarios y organizaciones del territorio con el propósito de informar y capacitar a las comunidades y víctimas sobre su labor. Ha desarrollado, en asocio con otros actores, planes pedagógicos para la participación en la jurisdicción y viene adelantando actividades en la Mesa Técnica, Institucional y Social de Diálogo para apoyar la participación de las víctimas en el caso 05. Es importante destacar el esfuerzo que ha hecho el SIVJNR por visibilizar las condiciones de violencia en Buenaventura, uno de los municipios que hacen parte de este PDET, que, sin embargo, parece no expandirse a los municipios caucanos de la subregión.

*Putumayo:* En esta subregión la CEV reportó tareas relacionadas con el reconocimiento de dignidad a las víctimas del conflicto y de visibilización de experiencias de convivencia y reconocimiento de dignidad. También reportó la realización de 433 entrevistas a 776 personas. La UBPD informó sobre acciones en territorio con presencia de organizaciones de mujeres, comunidades indígenas y víctimas de desaparición. En estos espacios, señaló la entidad, se desarrollaron actividades pedagógicas para presentar su mandato. Actualmente se está avanzando en el PRB del Bajo Putumayo, el cual tiene impacto en 6 de los 9 municipios de la región. En este Plan reposan solicitudes de búsqueda de 181 personas de un universo estimado de 3.302 personas dadas por desaparecidas. La JEP también informó sobre el desarrollo de varios encuentros para presentar la entidad y explicar los mecanismos de participación de las víctimas con organizaciones de mujeres, de derechos humanos y de profesionales que han apoyado la elaboración de informes colectivos. De la misma forma habilitó canales de comunicación con organizaciones de víctimas, mesas municipales y

gobernadores de cabildos indígenas con el mismo propósito.

*Sierra Nevada- Perijá:* En esta subregión la CEV reportó múltiples eventos desarrollados en el marco del diálogo social impulsado por la entidad en diferentes regiones y registró varios espacios transversales de participación que tuvieron como propósito la escucha plural y la realización de 321 entrevistas a 655 personas. La UBPD informó de la realización de diversos espacios de socialización y jornadas para el registro de solicitudes, toma de muestras biológica y diálogos iniciales con las familias. Actualmente está trabando en el PRB del Centro del César el cual tiene un impacto en tres de los 15 municipios de la subregión. Por su parte, la JEP viene desarrollando jornadas de capacitación para la elaboración de informes con consejos comunitarios y asociaciones locales. De la misma forma, ha hecho jornadas de socialización con mesas de víctimas y comunidad LGBTI y se han adelantado espacios de trabajo para la construcción de rutas metodológicas para el acompañamiento psicosocial, psicoespiritual y psico cultural para diligencias judiciales y la elaboración de informes con varias comunidades indígenas.

*Sur de Bolívar:* La CEV informó sobre la realización de acuerdos de convivencia para garantizar los derechos de las comunidades y la realización de 75 entrevistas a 99 personas. La UBPD registró la definición de líneas de investigación para la búsqueda indagando por las casusas de la desaparición y las necesidades y expectativas de quienes buscan. Actualmente no se viene desarrollando ningún PRB. Por su parte la JEP reportó actividades de capacitación y difusión, así como procesos de participación de las víctimas que han tenido como resultado la presentación del informe del capítulo municipal de Santa Rosa

## ANEXOS PUNTO 6

### Anexo 1: Obras terminadas por Subregión y fuente de financiación.

Subregión PDET	OCAD Paz	Obras por impuestos	Cooperación internacional	Obras PDET - ART	Obras PDET - PGN	Otras PDET - ARN	Total
Alto Patía-Norte del Cauca	2	3	11	176	77	26	295
Arauca	2	3	0	50	12	5	72
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1	5	77	159	35	12	289
Catatumbo	6	2	59	127	14	1	209
Chocó	2	0	5	39	74	7	127
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	5	2	2	127	39	7	182
Macarena Guaviare	9	0	1	209	11	6	236
Montes de María	8	1	0	35	21	9	74
Pacífico Medio	0	0	7	2	25	2	36
Pacífico y frontera nariñense	3	4	51	76	60	4	198
Putumayo	4	6	0	138	32	10	190
Sierra Nevada - Perijá	6	2	3	57	23	15	106
Sur de Bolívar	0	2	0	19	7	10	38
Sur de Córdoba	7	1	2	34	9	12	65
Sur de Tolima	1	3	0	62	10	9	85
Urabá Antioqueño	3	5	3	43	30	6	90

**Fuente:** Cálculos propios con base en información reportada por la ART.