

# CATATUMBO

## Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión PDET Resumen Ejecutivo.

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz  
Procuraduría General de la Nación  
Noviembre 2020



PROCUREMOS  
*la paz*



PROCUREMOS  
*la paz*

# Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Catatumbo Resumen Ejecutivo

## Procuraduría General de la Nación

Fernando Carrillo Flórez  
**Procurador General**

José Alirio Salinas  
**Secretario General**

Adriana Herrera  
**Viceprocuradora General**

Elena Ambrosi Turbay  
**Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**

## Autores

### Equipo Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Teresa de Jesús Ortega  
José Luis Rodríguez Arévalo  
Pilar Andrea Ortega Torres  
María Camila Sacristán Carvajal  
Angélica Rocío Barbosa Salamanca  
Erika Enríquez Chacón  
Jessica Escalante Jiménez  
María Catalina Rocha Buitrago  
Patricia Paola Padilla Lara  
Carol Vanessa Barajas Ramírez  
Jessica Escalante Jiménez  
Sofía Díaz Echeverri  
Daniel Leonardo Gómez López

### Equipo de consultores apoyados por el Programa Colombia Transforma

Carlos Córdoba Martínez  
Silvia Ayala Joya  
Andrés Eduardo González Santos  
Carlos Andrés Prieto Herrera  
Sandra Perdomo Medina  
Paula Aguirre Ospina



**Diseño y diagramación**  
The Ideas Factory



# INTRODUCCIÓN



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*

# INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación, comprometida con su función de seguimiento preventivo a la implementación del Acuerdo de Paz, considera pertinente y oportuno analizar los avances y retos de la implementación del Acuerdo en las regiones con mayores afectaciones por el conflicto armado, las economías ilegales, la pobreza y la debilidad institucional. Este seguimiento es de gran relevancia si se tiene en cuenta que, uno de los principales objetivos del Acuerdo de Paz, es generar las condiciones de desarrollo social y económico, de participación política y ciudadana y de seguridad que contribuyan a la construcción y sostenibilidad de la paz territorial y a la reconciliación.

Desde 2019, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz ha venido fortaleciendo las herramientas y el equipo para este seguimiento territorial que, junto con el invaluable apoyo de la cooperación internacional, permitió trabajar en la elaboración de cinco informes territoriales sobre la implementación del Acuerdo de Paz en las subregiones PDET de Sur de Bolívar, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Catatumbo, enfocados en identificar los avances y desafíos más importantes en cada una de las subregiones priorizadas.

Para elaborar cada uno de los informes, este ente de control solicitó información a entidades nacionales y territoriales. Aunque se recibió respuesta de las 43 entidades nacionales requeridas, la mayoría no reportó con precisión la información de manera territorializada. Esto evidenció la ausencia de una programación articulada de todas las intervenciones y recursos de las entidades nacionales sobre cada territorio PDET, y la imperiosa necesidad de contar con un sistema de seguimiento sobre los avances de la implementación en el nivel territorial y

en particular en las 16 subregiones PDET.

Por su parte, las entidades territoriales remitieron información con calidad muy dispar y algunas manifestaron no contar con registros de las gestiones realizadas por las anteriores alcaldías en materia de paz, lo cual evidencia la ruptura de continuidad con los cambios de gobierno. Las dificultades para acceder a información de las entidades territoriales se profundizaron debido al aislamiento preventivo causado por la pandemia del COVID-19, que generó demoras y dificultades adicionales.

En Catatumbo, el análisis de los reportes oficiales se combinó con 24 entrevistas virtuales y telefónicas a un conjunto diverso de actores territoriales, conformado por los delegados de entidades nacionales en las regiones, organismos internacionales, entidades territoriales, organizaciones sociales, y líderes de organizaciones en la subregión.

Este resumen ejecutivo tiene la misma estructura que el informe amplio de la Subregión PDET Catatumbo. En primer lugar, se presenta un análisis situacional de la subregión Catatumbo; en segundo lugar, se realiza una síntesis de los avances en la implementación, se identifican los principales desafíos en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz en la subregión y se presenta un resumen de las recomendaciones contenidas en el informe territorial. Por último, se presentan una serie de conclusiones que recogen el balance general de la Subregión. Se espera que, en adelante, sea posible continuar haciendo seguimiento territorializado de manera rigurosa, integral y permanente a la implementación del Acuerdo de Paz.

# ANÁLISIS SITUACIONAL



PROCUREMOS  
*la paz*

# ANÁLISIS SITUACIONAL

El Catatumbo es una subregión con una extensa frontera con Venezuela y hogar de la comunidad indígena Barí, tiene una riqueza ambiental dada por el Parque Nacional Natural Catatumbo – Barí, el Área Natural Los Estoraques y la Zona de Reserva Forestal Los Motilones.

Esta subregión ha sido priorizada por parte del Gobierno Nacional como piloto para la formulación de instrumentos como la Hoja de Ruta, y además es eje de intervenciones y programas como Catatumbo Sostenible y las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro, entre otros. Pese a estos esfuerzos y a su capacidad social para la movilización, en la región persisten las dificultades relacionadas con la dinámica del conflicto armado y las debilidades institucionales.

La población se ha visto sometida por grupos al margen de la ley que se disputan el control y dominio de la zona por sus economías ilegales y sus rutas de tráfico. A esto, se suma la crítica situación de la frontera con Venezuela que agudiza la problemática social y representa más recursos humanos para actividades ilegales, además del crecimiento de los cultivos de coca, los cuales intensifican el conflicto y tienen impactos ambientales.

Mapa 1. Subregión PDET Catatumbo



Elaboración propia con base en Decreto Ley 893 de 2017<sup>1</sup>, ARN (2020), Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (2020), y Mesa Interinstitucional de Población (2020).

<sup>1</sup> Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)



La subregión de Catatumbo está compuesta por los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Teorama, Tibú, Sardinata, San Calixto y Hacarí.

La subregión tiene una extensión de 911.500 hectáreas siendo el 2,4% del total del territorio de los 170 municipios PDET y 181.588 habitantes lo que representa el 2,7% de la población que habita en los municipios PDET. Adicionalmente, el Catatumbo es la subregión PDET de las 5 estudiadas, más rural con el 31% de sus habitantes en áreas urbanas, proporción significativamente menor al promedio de los municipios PDET (56%) y a la nación (75%) (DANE, 2018; Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Según los datos del censo 2018, el promedio del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para los municipios de la subregión es del 41,4% muy superior al promedio nacional (14,1%) y mayor al de las subregiones de Sur de Bolívar (37,1%) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (32,5%) (DANE, 2018).

En términos de salud y educación, los municipios de Tibú (100,1) y El Tarra (332,3) tienen una Razón de Mortalidad Materna por cada 100.000 nacidos vivos superior a la nacional (51) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020). Por su parte, la cobertura neta de educación promedio en el Catatumbo (88%) es mayor a la nacional (85%) y a la de las otras subregiones analizadas (MEN, 2020). En cuanto a deserción escolar, la tasa promedio para la subregión en 2019 fue de 3,4% ubicándose en el mismo nivel del promedio nacional (3,3%) y debajo del promedio de subregiones como Sur de Bolívar (3,7%) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (5,2%) (MEN, 2020). Además, el puntaje en las pruebas Saber 11 en matemáticas (45,8 puntos) y lectura crítica (48,6) es menor al promedio nacional (50,4 y 52,8, respectivamente) (DNP, 2020).

Frente a la institucionalidad, el Índice de Desempeño Fiscal muestra excesos en los gastos de funcionamiento, baja capacidad para respaldar la deuda, alta dependencia de transferencias nacionales y regalías, así como una capacidad media baja para generar recursos propios (DNP - DDDP, 2020). De acuerdo con la Medición de Desempeño Municipal los municipios de la región se pueden ordenar de mayor a menor, así: (i) Tibú; (ii) El Tarra; (iii) Convención, El Carmen y Sardinata; y (iv) Hacarí, San Calixto y Teorama (DNP, 2020) .

Respecto a los conflictos ligados a la tierra, se presentan conflictividades entre campesinos y comunidades indígenas con industrias mineras y petroleras. A esto se suma el deterioro ambiental por los cultivos de coca y la extracción de madera promovidos por grupos armados; en efecto, el principal núcleo de deforestación del país en 2019 fueron los municipios de Tibú y Sardinata (FIP, 2020).

En cuanto al conflicto armado y la seguridad, se registra en la subregión la presencia de las disidencias de las FARC, el ELN y el EPL y, presencia de estructuras criminales como Los Rastrojos, carteles mexicanos y el Tren de Aragua. Adicionalmente, la crisis migratoria se ha traducido en mayor mano de obra para los cultivos ilícitos y actividades de narcotráfico y explotación sexual (FIP, 2020). También, el conflicto ha ocasionado desde el año 2016 hasta diciembre del año 2019, 75 eventos de desplazamiento masivo de población y 4 eventos de confinamiento (OCHA, 2019). De igual forma, en 2019 la región presenta una tasa de homicidios de 96 por cada 100 mil habitantes, así como una tasa de amenazas de 160 por

cada 100 mil habitantes (PONAL, 2020). Finalmente, entre 2017 y marzo 31 de 2020, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reportado el asesinato de al menos 11 defensores de derechos humanos en estos municipios PDET, y la Misión de Verificación de Naciones Unidas ha registrado el asesinato de 16 ex integrantes de FARC en el departamento de Norte de Santander.

Por otra parte, desde la firma del Acuerdo de Paz, los cultivos de coca aumentaron de 24.389 hectáreas en 2016 a 40.976 hectáreas en 2019, incluyendo los municipios PNIS de Tibú y Sardinata. Además, entre 2018 y 2019, la subregión Catatumbo fue la única de todas las 5 subregiones analizadas que presentó un aumento en las hectáreas de coca (SIMCI, 2020)



PROCUREMOS  
*la paz*

# 1. REFORMA RURAL INTEGRAL



PROCUREMOS  
*la paz*

# 1.REFORMA RURAL INTEGRAL

## Acceso, uso y formalización de la tierra, cierre de la frontera agrícola y protección de las Áreas de especial Interés Ambiental

El punto 1.1 del Acuerdo de Paz define una serie de medidas para resolver las principales problemáticas que afectan a las poblaciones rurales en relación con el acceso, uso y la formalización de la propiedad rural.

La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad, no muestra ningún avance en la subregión PDET del Catatumbo, no hay Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en formulación ni en implementación y todos los municipios tienen el catastro rural y urbano desactualizado o no formado, con excepción de Sardinata que tiene el catastro rural actualizado. Adicionalmente, ningún municipio de esta subregión está priorizado en el plan de trabajo para actualizar o formar el catastro en 2020.

Asimismo, con corte a abril de 2020, se han ingresado 7 predios al Fondo de Tierras en el municipio de Tibú, de los cuales 6 son bienes fiscales patrimoniales y 1 es baldío. Estos predios no cuentan con información suficiente que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad para la adjudicación. Adicionalmente, se cuenta con 200 solicitudes de inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), en el municipio de Tibú en el contexto de la Sentencia T-052 de 2017<sup>2</sup>. Sin embargo, la ANT no reporta información del número de estas solicitudes que han ingresado a este registro. Es importante anotar que no ha habido jornadas FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento) en el resto de los municipios distintos a Tibú, esto es de especial relevancia puesto que, si en los municipios no hay inscritos en el RESO, no pueden beneficiarse de los programas de accesos a la propiedad rural.

Por otra parte, se han identificado 34 procesos agrarios en trámite que corresponden en su gran mayoría al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017; asimismo, la mayoría están en la etapa que da inicio al procedimiento administrativo. De igual manera, existe una muy baja gestión en cuanto al trámite de procesos agrarios de recuperación de tierras en favor de la nación, de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, de procesos de extinción administrativa de dominio, deslinde y clarificación de la propiedad, así como en las solicitudes de sustracción de tierras en Zonas de Reserva Forestal. A la fecha, no se registra ningún avance de la adjudicación y formalización de la tierra, ni de otros mecanismos de acceso como los subsidios y créditos contemplados en el Acuerdo de Paz. No obstante, vale resaltar que para el periodo 2016 a marzo 2020, la ANT reportó que se hicieron 5 adjudicaciones a entidades de derecho público en el año 2019, 4 en el municipio de Sardinata y 1 en Teorama con un área de 2,13 hectáreas.

Además, en la subregión está en trámite la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, desde el 2009. Este proceso fue suspendido en 2017 por medio de la Sentencia T-052 de 2017. Aunque la ANT ha avanzado en caracterizaciones poblacionales y definición de áreas, los resultados no muestran el avance necesario para finiquitar, delimitar y resolver las pretensiones territoriales de la comunidad campesina y el pueblo Barí.

En conclusión, los exiguos resultados en materia de la implementación del Punto 1.1 del Acuerdo de Paz muestran que en la Subregión del Catatumbo no se cuenta con una estrategia

<sup>2</sup> En esta Sentencia, la Corte Constitucional ordenó a la Agencia Nacional de Tierras, abstenerse de aprobar el acuerdo de constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo hasta tanto se cumpla el trámite de consulta previa dada la posible afectación que esto tiene sobre el pueblo Barí, y hasta tanto el territorio no sea demarcado, ampliado y saneado.

de intervención clara y ordenada que aborde el territorio de manera sistemática y que sea efectiva en la resolución de los problemas estructurales que impiden la garantía de los derechos de las comunidades rurales sobre la tierra.

### El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET del Catatumbo y Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

El Acuerdo de Paz establece que, mediante la acción conjunta de los Planes Nacionales para la RRI, se espera que en un periodo de 15 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional. Por su parte, los PDET se conciben como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales para la RRI, en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. Los PDET tienen por objetivo lograr la transformación estructural del campo, mediante el cierre de brechas urbano-rurales garantizando la provisión de bienes y servicios públicos, así como la reactivación económica.

En cuanto a los Planes Nacionales para la RRI, cabe señalar que solo se han aprobado 5 de los 16 Planes<sup>3</sup>, de los cuales aún no es posible corroborar su ejecución de manera integral en la subregión. Actualmente, no se cuenta con el módulo del SIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de las metas y los indicadores propuestos en cada Plan a nivel nacional y territorial. No obstante, para los Planes Nacionales adoptados los sectores reportaron acciones para la subregión; por ejemplo, MinTransporte reportó que se han viabilizado 18 proyectos de mejoramiento vial y 4 para la construcción de puentes. Asimismo, en el plan de infraestructura de transporte se priorizaron 5 corredores regionales en la zona por un valor de \$1,6 billones. Otro ejemplo es el reporte de MinMinas según el cual se han viabilizado 10 proyectos que benefician a más de

3.500 hogares de 10 municipios de Norte de Santander, entre los que se encuentran los 8 PDET. Adicionalmente, por medio del Fondo para Zonas no Interconectadas se aprobaron 7 proyectos para conectar a 282 hogares de los municipios PDET de Sardinata, El Carmen, Tibú, Teorama El Tarra y Convención (además del municipio de Abrego que no es PDET) a fuentes no convencionales de energía, con una inversión de \$5.466 millones.

En el proceso de planeación del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de la subregión del Catatumbo participaron 8.136 personas, de las cuales el 70% fueron hombres y el 30% mujeres. La ruta étnica se concertó con las autoridades del pueblo Barí de los resguardos Motilón Barí y Catalaura-La Gabarra que comparten jurisdicción con los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra y Teorama. El proceso participativo culminó el 28 de septiembre de 2018 con la firma del PATR que incluye 1.115 iniciativas, las cuales representan el 3,3% del total nacional y se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 1. Iniciativas del PATR del PDET Catatumbo

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipales	940	145	245	9	1059
Subregionales	49	5	33	0	56
<b>Total</b>	<b>989</b>	<b>150</b>	<b>278</b>	<b>9</b>	<b>1115</b>

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

<sup>3</sup> Posteriormente a la fecha de corte de este informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».

Según la información reportada por ART, el 13% de las iniciativas son étnicas, el 24% corresponden al enfoque de género y mujer rural, y el 0,8% al programa PISDA-PNIS. La revisión de las iniciativas de género y mujer rural muestra que la mayoría no corresponden con este enfoque diferencial, en general son iniciativas que pueden beneficiar a la comunidad en su conjunto. Asimismo, aunque en la subregión los cultivos de uso ilícito son un problema central sólo 9 de las 1.115 iniciativas tienen la marcación PISDA-PNIS.

En cuanto al avance en la implementación de las iniciativas la ART está realizando un ejercicio de identificación de proyectos con fuentes de financiación que contribuyen al cumplimiento parcial o total de las iniciativas. De acuerdo con este ejercicio para la subregión Catatumbo, se reportan 94 iniciativas en implementación o implementadas lo que corresponde a un 8,4% del total de las iniciativas de la Subregión. Estas 94 iniciativas tienen 123 proyectos asociados<sup>4</sup>.

El pilar con mayor proporción de iniciativas asociadas a proyectos frente al número total de iniciativas es el de educación rural y primera infancia rural con 15,0%, seguido de infraestructura y adecuación de tierras con 13,7% y ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 13,6%. Estos porcentajes están entre los más altos registrados en las 5 subregiones analizadas lo que podría estar asociado con la prioridad que se le ha dado a la subregión con estrategias como el Catatumbo Sostenible y el piloto de formulación de la Hoja de Ruta Única, aunque esto no se ha traducido en mayores inversiones como se verá más adelante. En contraste, el pilar de sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación no tiene ningún proyecto asociado y los pilares de reactivación económica y producción agropecuaria y salud rural registran

bajas proporciones con 3,0% y 4,1% respectivamente. Estos pilares son por lo tanto los que en esta subregión requieren un mayor esfuerzo para que las iniciativas se materialicen en proyectos.

Los 123 proyectos representan una inversión de \$83.413 millones. Entre las 16 subregiones, Catatumbo se ubica de tercera entre las que menos inversión tienen, después de Pacífico Medio y Sur de Córdoba y, entre las 5 subregiones analizada se ubica de última, esto llama la atención pues como ya se mencionó, a esta subregión se le ha dado prioridad en estrategias como el Catatumbo Sostenible y el piloto de formulación de la Hoja de Ruta Única. El pilar de infraestructura y adecuación de tierras concentra el 56,5% de los recursos invertidos, seguido de educación rural y de primera infancia con 21,7% y salud rural con 14,6%.

En cuanto a las fuentes de financiación de los proyectos asociados a las iniciativas, destaca la participación del mecanismo obras por impuestos con 39,5% de los recursos, seguido del Presupuesto General de la Nación (PGN) con 22,6% el Sistema General de Participaciones (SGP) con 16,5% y el Sistema General de Regalías (SGR) con el 16,3. El Conpes 3932 de 2018 incluye una estimación indicativa de fuentes de financiamiento para los PDET en un horizonte de 15 años, de acuerdo con el PMI. Frente a la información reportada por proyectos para esa subregión, en el mencionado Conpes se contemplaba un aporte considerablemente mayor del SGP con 59,9% (incluyendo libre inversión y destinación específica).

<sup>4</sup> Esta información se encuentra actualizada a 30 de marzo de 2020.

También se identificó que en el marco de gestión de oferta que realiza la ART, las iniciativas contenidas en los PATR no se perfilan como proyectos para luego ser ejecutados, por el contrario, de acuerdo con el mapeo de oferta que realiza la ART, los proyectos existentes en los sectores o entidades territoriales contribuyen al cumplimiento parcial o total de las iniciativas. Si bien, la Procuraduría valora el esfuerzo que realiza la ART en esta materia, preocupa que las iniciativas que no tienen ninguna asociación con los proyectos en curso estarían quedando rezagadas, ya que su cumplimiento depende de la oferta del Estado, y no de la estructuración de un proyecto para su cumplimiento. Por ello, este órgano de control considera necesario que se diseñe una estrategia de gestión de la oferta y priorización de las iniciativas que responda a la estructuración de proyectos a partir de las necesidades identificadas por las comunidades en el proceso participativo, y no solo a una alineación de estas con la oferta estatal preexistente.

Una definición más estratégica de la oferta se plantea en el marco de la Hoja de Ruta Única (HRU), el Catatumbo fue el piloto para su formulación por lo que es la única de las 16 subregiones PDET que cuenta con este instrumento. El documento metodológico de la HRU así como el de resultados del piloto en Catatumbo fueron publicados con posterioridad a la fecha de corte de este informe por lo que se encuentran siendo analizados por la Procuraduría, bajo la perspectiva que sobre el desarrollo territorial tiene el Acuerdo de Paz. Esta perspectiva implica que la HRU incorpore la articulación de los diferentes instrumentos de planeación territorial; la definición de metas, responsables y recursos; mecanismos de participación y seguimiento de parte de las comunidades y, estrategias para la articulación y fortalecimiento de las entidades territoriales.

Por otra parte, en relación con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, se ejecutaron 87 proyectos, lo que representa el 7,2% del total de proyectos ejecutados. Para la fase 3, como resultado de los ejercicios participativos desarrollados con las comunidades en el 2018 se identificaron en Catatumbo 74 necesidades que representan el 2,6% del total identificadas en las 16 subregiones. De acuerdo con la información remitida por ART, estos proyectos serán ejecutados en las vigencias 2020 y 2021. Si bien en el plan 50/51 y Obras PDET fases 1 y 2, la subregión tuvo una participación media entre las 16 subregiones, presenta una participación menor en la identificación de necesidades para fase 3, por lo que se debería priorizar en la subregión la ejecución de proyectos en esta última fase y posibles fases a futuro.

## Recomendaciones

- Definir un cronograma, con recursos, para la formulación e implementación de los POSPR y el catastro multipropósito con prioridad en los ocho municipios PDET de la subregión.
- Agilizar el trámite de saneamiento de la totalidad de predios transferidos del Fondo Nacional Agrario por el Incoder y demás trámites pendientes en rezago en los municipios PDET de la subregión. Definir un plan de acción para descongestionar el rezago que incluya información confiable y actualizada de los procesos pendientes en los municipios PDET con la cual se facilite realizar el seguimiento y control respectivo.

- Acelerar el proceso de adjudicación y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural. Definir una estrategia a corto y mediano plazo para resolver los conflictos de la tenencia de la tierra causados por la informalidad y la falta de garantía en la seguridad jurídica de las comunidades rurales.
- Resolver, de manera prioritaria, las actuaciones administrativas y jurídicas contempladas en la Sentencia T-052 de 2017.
- Realizar jornadas de diligenciamiento del FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento) para valorar un número mayor de sujetos de ordenamiento que puedan resultar beneficiados de los procesos de acceso a tierras.
- Continuar avanzando en el cumplimiento de las iniciativas de los PATR haciendo énfasis en la formulación y ejecución de proyectos asociados al pilar de sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación que no tiene ningún proyecto asociado y los pilares de reactivación económica y producción agropecuaria y salud rural registran bajas proporciones de asociación.
- Priorizar la ejecución de proyectos de Obras PDET fase 3 y posibles fases a futuro en esta subregión, teniendo en cuenta que la subregión tuvo una participación media entre las 16 subregiones en el plan 50/51 y Obras PDET fases 1 y 2; sin embargo, tiene una participación menor en identificación de necesidades para fase 3.
- Canalizar recursos del SGP para la ejecución de proyectos asociados a las iniciativas del PATR de esta subregión, pues se encuentran rezagados frente a otras fuentes como el mecanismo obras por impuestos y el PGN.
- Diseñar un módulo en el SIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de los indicadores contenidos en los Planes Nacionales para la RRI tanto a nivel nacional como Planes Nacionales para la RRI tanto a nivel nacional como territorial.
- Adoptar la mayor brevedad posible los 11 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que aún no han sido adoptados por acto administrativo. La Procuraduría considera que los Planes son necesarios tanto para la Hoja de Ruta Única con el fin de determinar la oferta para la Reforma Rural Integral, que desde los distintos sectores se llevará a los territorios, como para avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PDET, para lograr el propósito general de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad.

## 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA



PROCUREMOS  
*la paz*

## 2.PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación ciudadana es un principio transversal en el Acuerdo de Paz que pretende contribuir y materializar el espíritu de la Constitución Política, que la define como un fin del Estado y un derecho fundamental. El Punto 2 del Acuerdo de Paz reconoce el papel que juega la participación de la ciudadanía en la construcción de paz, la generación de confianza y el fortalecimiento de una cultura de respeto, tolerancia y no estigmatización en el país. La apertura de espacios de diálogo plurales que promuevan el reconocimiento de las minorías y la incidencia de los ciudadanos en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios más afectados por el conflicto contribuirá a superar las barreras de la exclusión, la polarización y la desconfianza.

En el Primer Informe sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz se evidenció la preocupación por el retraso en la implementación de las medidas contempladas en este Punto. Esto se refleja en los múltiples obstáculos para la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y la reforma política o en la no presentación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales para su trámite ante el Congreso. En el Segundo Informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz para el periodo 2019-2020 se identificó que los avances siguen siendo escasos o nulos en materia de agenda legislativa; no obstante, se reiteró el reconocimiento realizado en el Primer Informe respecto al fortalecimiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) así como la implementación del Estatuto de la Oposición.

A pesar de estos retrasos, este ente de control identificó la necesidad de analizar los avances en la conformación y funcionamiento de los consejos territoriales de paz y los

procesos de control y veeduría ciudadana. Lo anterior teniendo en cuenta que, en el marco del Decreto Ley 885 de 2017, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia deben contribuir a favorecer la implementación del Acuerdo de Paz y la generación de espacios de convivencia y reconciliación; y que la promoción, el apoyo y fortalecimiento de las veedurías y otros ejercicios de control ciudadano contribuyen a garantizar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de recursos, estableciendo condiciones para el control ciudadano y las veedurías.

Respecto a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, todos los municipios cuentan con un acto administrativo que certifica su creación. Sin embargo, solo cuatro tienen un plan de trabajo reglamentado y aprobado, dos tuvieron o tienen recursos aprobados para las vigencias 2017 - 2020 y seis manifiestan estar en funcionamiento. No obstante, “estar en funcionamiento” en ocasiones es entendido erróneamente como haber “sesionado” al menos una vez. Las iniciativas de los Consejos se han orientado hacia la promoción de la convivencia y paz y a la dotación de implementos deportivos y educativos.

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.

Por último, respecto a las veedurías ciudadanas, se reportan algunas creadas, con resultados menores a los esperados.

Según la información recolectada en entrevistas, estas figuras cuentan con limitantes como la poca disposición de la comunidad a conformarlas o la desconfianza de la comunidad en el rol que se asigna, pues se percibe que no trascienden a un papel.

## Recomendaciones

- A las alcaldías y gobernaciones, convocar a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y garantizar los recursos para la implementación de los planes de acción aprobados por estas instancias.
- Se recomienda al MinInterior y la Secretaría de Transparencia, avanzar en el despliegue territorial del plan de apoyo y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia y su posterior articulación con el plan de formación de veedores y su homólogo con enfoque étnico, de tal manera que se garantice la máxima participación y vigilancia de las comunidades de los territorios a los cuales llega la implementación del Acuerdo de Paz.
- Se insta a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías y sus respectivas redes departamentales, a profundizar la planeación y el acompañamiento más cercano al territorio a partir de un diagnóstico juicioso de las necesidades, logros, retos y dificultades del ejercicio del control social de cada uno de los niveles territoriales, reconociendo así la heterogeneidad de las condiciones de la veeduría ciudadana en el país.

## 3.4 GARANTÍAS DE SEGURIDAD



PROCUREMOS  
*la paz*

## 3.4 GARANTÍAS DE SEGURIDAD

El Subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz sobre Garantías de Seguridad tiene como propósito generar mejores condiciones de seguridad en el país, a través del fortalecimiento institucional y la puesta en marcha de medidas orientadas a brindar protección y seguridad a las comunidades en los territorios, a proteger a defensores/as de derechos humanos, organizaciones y a quienes ejercen la política, y combatir las organizaciones criminales que atenten contra los derechos de estos actores sociales y políticos. Entre las medidas contempladas en este punto, se destacan en el nivel territorial el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios, las medidas de protección para población priorizada (defensores/as, ex integrantes FARC, entre otros) y el despliegue de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y otras medidas para la desarticulación de estructuras criminales.

Para el caso de la subregión PDET Catatumbo, la implementación de estas medidas enfrenta un escenario marcado por la presencia histórica de grupos armados como el ELN y el EPL, quienes en los últimos años se han disputado el control de corredores estratégicos y cultivos de uso ilícito junto con las disidencias de las extintas FARC y otras expresiones de crimen organizado. Estas disputas se han traducido en afectaciones indiscriminadas contra comunidades que incluyen eventos masivos de desplazamiento forzado (más de 14 mil personas desde 2018) y confinamiento, accidentes por MAP/MUSE, además de violencia selectiva como homicidios y amenazas contra defensores y defensoras, de derechos humanos, ex integrantes de las FARC, líderes y lideresas comunales, e integrantes de asociaciones campesinas participantes del proceso PNIS.

De 2017 a mayo de 2020, la Defensoría del Pueblo emitió al menos 5 alertas tempranas relacionadas con estos municipios en donde advierte este tipo de riesgos. Desde ese mismo año, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reportó el asesinato de al menos 11 defensores de derechos humanos en estos municipios PDET; por su parte la Misión de Verificación de Naciones Unidas registró el homicidio de 16 ex integrantes de FARC en el departamento de Norte de Santander. También se presentan otros hechos de violencia contra esta población y particularmente, contra líderes y lideresas, y comunidades que participan o impulsan procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito. En lo que va de 2020, según la información recogida, los municipios con mayores problemas de seguridad y niveles de afectación contra la población civil son Hacarí, San Calixto y Sardinata.

Diferentes esfuerzos institucionales se han desplegado en 2019, con el propósito de atender estos escenarios de riesgo y avanzar en la implementación de las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz. En efecto, entidades del nivel nacional y entes territoriales reportan acciones en materia de seguridad, protección y prevención atendiendo a las recomendaciones de las alertas tempranas y las sesiones de la CIPRAT respectivas; se han adelantado acciones de socialización y capacitación del Decreto 660 de 2018 en estos municipios, destacándose el piloto realizado en el municipio de El Tarra; se han gestionado esquemas de protección individual e iniciado algunas rutas de protección colectiva como en el caso de ASCAMCAT; se adelantó una sesión de la Subcomisión Nacional de Garantías

de Seguridad con alcance en estos municipios y se ha avanzado en el esclarecimiento e investigación de homicidios asociados a estructuras como el Frente Libardo Mora Toro del EPL y del Frente Juan Fernando Porras Martínez que hace parte del Frente de Guerra Nororiental del ELN.

Sin embargo, de acuerdo con la información recolectada por la Procuraduría, las acciones reportadas resultan insuficientes respecto a la magnitud de los riesgos y afectaciones identificadas en estos municipios PDET. Adicionalmente estas acciones se encuentran altamente concentradas en los municipios de Tibú y El Tarra. La respuesta institucional a las alertas tempranas en la mayoría de casos, ha sido baja, tardía e inconsecuente con el tipo de riesgos identificados y la implementación del Decreto 660 de 2018 no ha superado la etapa de socialización y el piloto planteado en El Tarra requiere de mayor impulso. Así mismo, persisten los riesgos y las necesidades en materia de prevención y protección en relación con líderes PNIS, ex integrantes de FARC dispersos en el departamento, sujetos colectivos y otro tipo de población que habita en entornos rurales.

Cabe señalar que ninguno de los municipios PDET se encuentra priorizado en el desarrollo de acciones de desminado humanitario, si bien todos son municipios con presencia y/o sospecha de MAP/MUSE. A pesar de lo anterior, de acuerdo con el Informe de Seguimiento a la Política Pública de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) de la Procuraduría publicado en septiembre 2020, el departamento de Norte de Santander, y dentro de este la subregión de Catatumbo, es uno de los que más beneficiarios y actividades de Educación en Riesgo de Minas (ERM) han registrado entre enero de 2019 y julio de 2020, ante las dificultades en materia de seguridad para

realizar desminado.

A juicio de la Procuraduría, respuestas de mayor impacto para esta subregión PDET en materia de seguridad demandan, por un lado, mejor coordinación y precisión de aquellas intervenciones que se realizan en estos municipios y que vinculan diferentes componentes de la Política de Defensa y Seguridad y programas específicos como las Zonas Futuro o procesos de erradicación de cultivos de uso ilícito. Por otro lado, dicha necesidad de coordinación pasa por involucrar aquellas medidas contempladas en el Acuerdo de Paz en materia de Garantías de Seguridad que, en el caso del Catatumbo, requieren de mayor impulso y cobertura para enfrentar los riesgos identificados y generar condiciones que permitan el avance de la implementación del Acuerdo y el goce efectivo de derechos de estas poblaciones históricamente afectadas por el conflicto armado.

## Recomendaciones

- Avanzar y ampliar para la totalidad de municipios PDET la socialización y despliegue de los diversos componentes previstos en el Decreto 660 de 2018.
- Mayor seguimiento y atención oportuna a las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas y en las sesiones de la CIPRAT, así como otro tipo de medidas consecuentes con los riesgos identificados, particularmente para los casos de Hacarí y San Calixto.
- Fortalecer el componente de protección para los sujetos en riesgo identificados, con énfasis en medidas colectivas y para escenarios rurales.
- Priorizar a los municipios PDET en el desarrollo de acciones de desminado humanitario y de educación en el riesgo de minas.
- Ampliar el trabajo de la Unidad Especial de Investigación y de otros actores institucionales frente la desarticulación de otros grupos armados ilegales con presencia histórica y reciente en los municipios PDET.

# 4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS



PROCUREMOS  
*la paz*

## 4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

El Punto 4 del Acuerdo de Paz establece una serie de compromisos para abordar la cadena de cultivo, producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas de forma integral pero diferenciada para lo cual se establecieron compromisos relacionados con i) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), ii) Programas de prevención del consumo y salud pública y iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

La implementación del PNIS en Catatumbo ha sido bastante limitada a pesar de ser una de las regiones con mayor concentración de cultivos de uso ilícito y objeto de programas de seguridad y de implementación acelerada del PDET. Las limitaciones se evidenciaron desde el inicio del Programa cuando solo se firmaron acuerdos colectivos en los municipios de Sardinata y Tibú, a pesar de que todos los municipios de la Subregión, especialmente El Tarra, también contaban con hectáreas de cultivos de coca. En efecto, en 2016 la subregión de Catatumbo tenía un total de 24.389 hectáreas de coca, de las cuales 16.634 (68%) se encontraban en los municipios de Sardinata y Tibú.

Después de la firma de acuerdos colectivos, se adelantó la firma de acuerdos individuales con familias en los dos municipios mencionados. Sin embargo, en los dos casos, el cubrimiento del PNIS fue limitado y no logró llegar a la totalidad de familias que firmaron los acuerdos iniciales. En Sardinata se hizo un acuerdo colectivo que incluía, por lo menos, a 1.500 familias, pero solo se formalizó el ingreso de 302 familias al Programa, que a su vez reportaron 231 (6%) hectáreas para la erradicación voluntaria, de las 3.847 hectáreas de coca que registró el SIMCI para 2016. En Tibú, 1.611(12%) hectáreas

fueron reportadas como línea de base para la erradicación voluntaria, del total de 12.787 hectáreas registradas por SIMCI en 2016. Esta situación ha generado importantes líneas grises en materia de articulación con otras medidas de reducción de cultivos, pues se ha informado sobre posibles operaciones de erradicación forzada en territorios donde se firmaron acuerdos colectivos para la sustitución.

Con corte al 31 de marzo de 2020, los municipios de la subregión del Catatumbo contaban con un total de 3.000 familias vinculadas al PNIS (representando el 3% sobre el total de familias vinculadas en el país) de las cuales 1.723 familias se encontraban activas (57,4%), 335 familias en ingreso (11,2%), 123 familias en validación para retiro (4,1%) y 819 familias suspendidas (27,3%) (DSCI, 2020).

En la Subregión, el PNIS cuenta con bajos porcentajes de ejecución en todas las etapas de la ruta del PAI familiar. Con corte a 31 de marzo de 2020, solo el 22% (532) de las familias cultivadoras y no cultivadoras había recibido los pagos de asistencia alimentaria inmediata, el 23% (552) habían recibido algún tipo de asistencia técnica, el 23% (554) había recibido alguna entrega de seguridad alimentaria y huertas caseras, y 0% contaba con proyectos productivos en ejecución. Cabe señalar que en Sardinata ninguna familia se encontraba en el sexto ciclo de pagos.

A pesar de que el municipio de Tibú va un poco más avanzado en relación con Sardinata, los beneficiarios identificaron no estar conformes con el diseño de planes de inversión enfocados en

línea de siembra de palma como única alternativa y consideran necesario explorar mejor la vocación productiva y usos del suelo de la región.

En la subregión no se cuenta con avances en la formulación del PISDA, entendido como un plan formulado de manera participativa con la comunidad. En Catatumbo solo se identificaron un total de 9 iniciativas del PATR con la marcación PISDA, que a juicio de la Procuraduría, no representan una garantía para que los núcleos veredales de estos territorios tengan acceso a bienes y servicios públicos que den sostenibilidad a la sustitución.

En cuanto a las condiciones de seguridad de las personas beneficiarias del PNIS, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación reporta investigaciones que involucran casos de violaciones a DDHH de 13 beneficiarios del Programa en Norte de Santander, de las cuales 12 ocurrieron en Tibú y 1 en Sardinata (FGN, 2020). Sobre esta situación, personas de las comunidades beneficiarias del PNIS han puesto de presente que el vacío dejado con la salida de las FARC cambió las dinámicas de grupos como el ELN y el EPL, históricamente ubicados en el Catatumbo e interesados en el cultivo de hoja de coca para su posterior transformación y procesamiento, que han derivado en amenazas a líderes de sustitución de cultivos a lo largo de la subregión. De igual forma, el incumplimiento de los compromisos del Programa ha generado que los líderes comunitarios que convocaron a las comunidades a participar en este, sean percibidos como los responsables y competentes de asegurar su implementación. Adicional a esto la dilatación en la convocatoria de las instancias de participación han reducido la posibilidad de interlocución entre gobierno y comunidad.

Ahora, respecto a la implementación de los programas de prevención del consumo y salud pública, la Procuraduría no recibió información de algún tipo de apoyo del Ministerio de Salud a la Secretaría de Salud de Norte de Santander, en la construcción de los Planes de Acción Territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas. Esta información fue confirmada por la administración departamental que mencionó en sus respuestas no haber recibido acompañamiento del Ministerio de Salud en la formulación de acciones directas para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas. A pesar de esto, reportan que a nivel departamental se han desarrollado acciones encaminadas a priorizar acciones de reducción del consumo en el componente de Salud Mental con el propósito de dar lineamientos a nivel municipal para desplegar su cumplimiento. Por su parte, en el nivel municipal, el único que reportó haber recibido asistencia alguna en la elaboración de lineamientos y planes de acción fue el municipio de Convención. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, el departamento de Norte de Santander cuenta con una prevalencia vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales (entre los 12 y los 65 años) de 4,7%, mientras que la prevalencia nacional es de 9.7%<sup>5</sup>.

Por último, en cuanto a la implementación de las estrategias orientadas a abordar el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, en 2019 el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) reportó incautaciones de hoja de coca (26 toneladas), de cocaína (18 toneladas), y de pasta base

<sup>5</sup> Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida.

(8 toneladas). El mayor número de incautaciones ocurrió en el municipio de Tibú (43%) seguido de Sardinata con el 36% del total de las incautaciones. En lo que se refiere a la información sobre las capturas realizadas, la Policía Nacional reporta, en 2019, 2 capturas en la subregión para el delito de lavado de activos; 42 para tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y 7 para tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos.

## Recomendaciones

- Establecer un plan de choque para acelerar la implementación el PAI familiar y comunitario en Sardinata y en Tibú, que no solo presentan rezagos sino también importantes problemas de seguridad que ponen en riesgo la vida de las familias beneficiarias y su proceso de sustitución.
- Acelerar la implementación de los proyectos productivos de las familias beneficiarias del PNIS de la Subregión, con planes de inversión acorde con las potencialidades y la vocación productiva de la región.
- Promover una construcción y ejecución de PISDA que aseguren la provisión de bienes y servicios para las veredas que se acogieron al Programa de sustitución, que vayan más allá de la marcación de iniciativas PISDA-PATR. Se recomienda también incluir un criterio de focalización veredal en la implementación del piloto de la Hoja de Ruta Única de Catatumbo, que promueva la articulación del Programa con la Reforma Rural Integral.
- Promover la formulación e implementación de nuevos modelos de sustitución que permitan que familias que no lograron ingresar al PNIS en los dos municipios con acuerdos colectivos y en los demás municipios con altas densidades de coca, cuenten con alternativas para la erradicación voluntaria de cultivos y de desarrollo alternativo.
- En lo relativo a la atención y prevención del consumo de

de sustancias psicoactivas se requiere de la articulación de las entidades de salud de los distintos órdenes, para lo que es fundamental que las secretarías municipales y departamentales cuenten con asesoría y apoyo por parte del Ministerio de Salud en la implementación de acciones y planes territoriales de salud, y de sus componentes orientados a abordar el consumo de SPA.

- También se hace necesario actualizar los análisis y metas de los planes de salud de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 para el departamento de Norte de Santander.
- Se recomienda el funcionamiento periódico de los Consejos Seccionales de Estupefacientes que lidera la Gobernación; y dentro de estos, la promoción de las discusiones en torno a la articulación de estrategias para controlar el cultivo, producción y comercialización de drogas

# 5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO



PROCUREMOS  
*la paz*

## 5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

En el marco del Punto 5 del Acuerdo de Paz sobre Víctimas del Conflicto, el Gobierno se comprometió con la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la implementación de otras medidas orientadas a resarcir y satisfacer los derechos de las víctimas. El sistema incluye un conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales que buscan contribuir a satisfacer de la mejor manera los derechos de las víctimas, así: (i) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); (ii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (iii) la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (UBPD) y (iv) el fortalecimiento de medidas de reparación integral para la construcción de paz y garantías de no repetición.

El balance sobre la implementación de estas medidas en el nivel territorial, para el caso de las entidades del SIVJRNR, se relaciona con el análisis de variables como el despliegue territorial de cada entidad, la participación de víctimas, comparecientes y otros actores en los municipios priorizados, la articulación en territorio entre estas entidades, y otro tipo de acciones específicas ejecutadas de cara al cumplimiento de los objetivos misionales de cada entidad. Respecto a las medidas de reparación integral a víctimas, para este caso, la atención se enfoca sobre procesos de reparación colectiva, procesos de retorno y reubicación y medidas específicas en materia de atención psicosocial existentes en estos municipios PDET, y su articulación con otros componentes del Acuerdo de Paz como la implementación de los PATR.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), a junio de 2020 en los municipios que componen la subregión PDET Catatumbo se encuentran registradas un total de 90.986

víctimas que representan el 50,1% de la población total de estos municipios y relacionan 288.813 hechos victimizantes; de esta población de víctimas, 88.373 todavía residen en los municipios que componen esta subregión. Entre los principales hechos victimizantes se reportan los 210.139 casos de desplazamiento forzado, 13.802 casos de homicidio, 5.246 casos de amenazas y 3.101 casos de desaparición forzada. Entre los municipios con mayor número de víctimas se encuentran Tibú, El Tarra, Teorama y Convención.

Así mismo, 5 sujetos de reparación se encuentran reconocidos, de los cuales solo 2 se encuentran en la fase de implementación de sus PIRC, mientras los 8 municipios de la subregión cuentan con planes de retorno y reubicación aprobados.

En relación con el desarrollo de procesos de reparación colectiva en estos municipios, actualmente 5 sujetos de reparación se encuentran reconocidos (de los cuales 2 son étnicos): la Comunidad del Área Urbana del municipio de Tibú, el de la Gabarra y el del Resguardo Indígena Catalaura en Tibú; el Pueblo Indígena Motilón Barí de los municipios de Tibú, El Carmen, Convención, Teorama y El Tarra; y la comunidad del Corregimiento Filogringo en El Tarra. De los 5 sujetos, los 2 étnicos se encuentran en fase de diagnóstico del daño, 1 se encuentra en fase de alistamiento y otros 2 se encuentran en fase de implementación del PIRC. Sobre estos dos últimos sujetos, el de La Gabarra y el del Área Urbana de Tibú, se destaca que si bien son procesos cuyo PIRC fue aprobado en los años 2013 y 2016 respectivamente, a la fecha, ambos procesos no superan el 50% de avance en su implementación. De acuerdo con la información recolectada, es importante priorizar las acciones de los PIRC dentro del proceso de

implementación de las iniciativas del PATR y en el marco de la construcción de la Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización anunciada por el Gobierno Nacional (cuyo piloto se está desarrollando actualmente para la subregión del Catatumbo); de los PIRC vigentes en estos municipios PDET, se han identificado al menos 40 acciones en proceso de implementación (aprobadas o en ejecución) que coinciden con la iniciativas priorizadas en el proceso PDET.

En el caso de los procesos de retorno y reubicación, si bien todos los municipios de la subregión cuentan con planes de retorno y reubicación aprobados y se reportan actualmente 20 procesos de retorno vigentes en municipios como Convención, San Calixto, Teorama, El Carmen, Sardinata y Tibú; en la práctica, según lo recogido en entrevistas, estos procesos no involucran a un número importante de víctimas históricas de desplazamiento forzado ni incluyen eventos recientes ocurridos en la región. Al mismo tiempo, estos procesos enfrentan difíciles condiciones para su implementación como consecuencia de la situación de orden público, la presencia de minas antipersonal (en el caso de Sardinata, por ejemplo) y la falta de recursos.

Respecto al despliegue de las entidades del SIVJNRN en la subregión Catatumbo, los equipos territoriales de cada entidad han logrado avances importantes frente a su misionalidad que comprende, desde el desarrollo de actividades de pedagogía y difusión y acciones de relacionamiento institucional y con organizaciones sociales e internacionales, hasta medidas más específicas asociadas con el mandato de cada una: en el caso de la Comisión de la Verdad, se han adelantado diferentes iniciativas orientadas hacia el esclarecimiento de la verdad y el diálogo social (diagnósticos participativos, entrevistas,

identificación de iniciativas de convivencia, entre otras) parte, ha avanzado en procesos de acreditación de víctimas y apoyo a esta población en la construcción de informes sobre temas como ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual y desaparición forzada; la Unidad de Búsqueda, si bien lleva poco tiempo en el territorio, reporta varias acciones referidas al intercambio de información, la recepción e impulso a las solicitudes de búsqueda y la implementación del Plan Regional de Búsqueda para el Magdalena Medio que cubre municipios de esta subregión PDET.

Sin embargo, dicho despliegue y acción institucional para los municipios PDET se ha visto afectada por las difíciles condiciones de seguridad en estos territorios, incidiendo en los niveles y la calidad de la participación de víctimas y de otros actores estratégicos y derivando en el empleo de estrategias como el traslado de participantes a ciudades intermedias o el acompañamiento de organismos internacionales y organizaciones en el territorio para el desarrollo de las actividades programadas.

## Recomendaciones

- A juicio de la Procuraduría, en el caso de las entidades del SIVJRNR, se requiere mayor articulación entre estas entidades para atender los retos en materia de seguridad y para facilitar una participación eficiente, oportuna y segura de las víctimas.
- Avanzar en el trabajo de cada entidad para la totalidad de municipios PDET, en esclarecimiento de la verdad, reconocimiento de responsabilidades y participación de comparecientes ante la JEP, así como promoción de iniciativas de convivencia, construcción de informes por parte de víctimas para los procesos de la JEP y recolección de información, registro de cementerios y avance en los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.
- Respecto a los procesos de reparación colectiva y de retorno y reubicación, mejorar las condiciones de seguridad, aumentar recursos y compromiso por parte de entidades nacionales y de entes territoriales son fundamentales para el avance efectivo de estos procesos. De manera particular, es importante avanzar en el proceso de formulación e implementación de los PIRC, especialmente para aquellos sujetos de reparación colectiva con procesos que llevan más de cuatro años como el de La Gabarra y el de la zona urbana de Tibú.

# 6. IMPLEMENTACIÓN



PROCUREMOS  
*la paz*

## 6. IMPLEMENTACIÓN

En el Punto 6, Implementación, Verificación y Refrendación, el Gobierno Nacional adquirió compromisos para poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado. Así pues, este punto definió los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública; identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; definir el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado, y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación. A juicio de la Procuraduría, el presente Punto del Acuerdo de Paz brinda instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública, en los que se involucra a la sociedad civil, al sector privado y a la comunidad internacional.

Este apartado incluye una revisión de los principios generales para la implementación, verificación y refrendación. De igual forma, analiza los alcances del Plan Marco de Implementación en el territorio y la inclusión de compromisos del Acuerdo de Paz en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

El Acuerdo menciona un conjunto de principios que deben tenerse en cuenta en la implementación. Para la Procuraduría General de la Nación, en el Catatumbo no es clara a observancia del principio de Enfoque de Derechos, los avances siguen siendo reportados más en términos de cumplimiento de tareas sectoriales que en avance de garantía de derechos.

El principio de participación, si bien es un componente transversal del Acuerdo de Paz y fue indispensable en la construcción de los PATR, no ha sido tenido en cuenta de igual manera en su implementación o en el desarrollo de otros programas en la región. No obstante lo anterior, se resalta la decisión del Gobierno de abrir nuevamente canales de diálogo con las comunidades que les permitan conocer de los avances e incidir en la construcción de la Hoja de Ruta.

Además, en la subregión continúa siendo necesario el fortalecimiento y articulación institucional, ya que coexisten agendas institucionales paralelas que terminan sobrecargando de tareas de gestión a los gobiernos territoriales, incluso distrayéndolos de sus responsabilidades de atender las demandas en el territorio. La ausencia de una planeación organizada y articulada de la implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz por parte de la nación y del territorio en Catatumbo, lleva a que se tenga una gestión dispersa, poco efectiva y que a la vez podría ganar mucho en eficiencia.

Por ejemplo, los gobiernos locales deben participar en simultáneo en reuniones programadas por el nivel nacional para poder responder a las múltiples y dispersas agendas de los programas para la implementación del Acuerdo de Paz. A pesar de lo anterior, vale la pena reconocer los esfuerzos recientes realizados desde la iniciativa Catatumbo Sostenible por adelantar discusiones de cada uno de los pilares del PDET, con entidades territoriales y sectores del orden nacional.

Con respecto a la articulación de instrumentos para la planeación y programación presupuestal, se encontró que el Plan Marco de Implementación aún no cuenta con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz. Al hacer un barrido de la gestión y programación presupuestal de los sectores, fue muy difícil identificar los compromisos y ejecutorías concretas para el desarrollo de iniciativas territoriales, ya que los reportes siguen siendo nacionales en su gran mayoría.

En el caso del Catatumbo, como en el resto de las subregiones analizadas, no fue posible encontrar en el PMI o en algún instrumento derivado de este, una programación concreta y detallada de la implementación del Acuerdo de Paz en sus 8 municipios. Para obtener alguna información, fue necesario requerir información muy precisa a cada una de las entidades nacionales que tienen compromisos generales en el PMI; encontrando que muchas de estas no cuentan con esos datos. Es decir, hoy el PMI es un instrumento que no cumple una función de planeación territorial y cuyo alcance en seguimiento es centralizado por lo que no logra incentivar ni reflejar los avances concretos en los territorios. Por este motivo, se requiere de la creación de un mecanismo de seguimiento para los PATR y para los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que haga parte integral del SIIPO.

La información revisada y las consultas hechas hacen evidente que el Gobierno no estaba preparado para una ejecución en el territorio de todos los contenidos del Acuerdo que así lo ameritaban, la gestión en temas como tierras, sustitución, atención a víctimas han venido iniciándose con gran lentitud y de manera desarticulada como ya se ha anotado.

Con respecto al PDET, la Procuraduría evidenció que una vez aprobados los PATR, no se tenía definido con claridad el siguiente paso para dar inicio a su ejecución ni financiación. Si bien es cierto se avanzó con obras PIC, como ya se señaló en el análisis del Punto 1, el Gobierno Nacional ha tardado demasiado en tener un instrumento de planeación y articulación que guíe la implementación territorial. No obstante, es importante resaltar que a pesar de la ausencia de este instrumento como se evidenció en el Punto 1 están en implementación varios proyectos que coinciden con las iniciativas del PATR.

La Hoja de Ruta Única o el instrumento que guíe y unifique la planeación y la implementación en Catatumbo debe recoger tanto los compromisos del PDET como los de tierras, los de sustitución de cultivos, de reincorporación y de reparación a las víctimas, y debe lograr articularlos con la oferta de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral para poder hablar de una implementación integral, articulada y coordinada.

Con respecto al papel de los gobiernos territoriales, el Acuerdo de Paz estableció que debían tramitarse reformas normativas con el fin de que los planes de desarrollo departamental y municipal incorporaran medidas para garantizar la implementación de este. En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, lo cual no se realizó. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló un Kit de Planeación Territorial (KPT) para apoyar la formulación de los Planes de Desarrollo 2020-2023. En este Kit se proponen lineamientos

estratégicos para 12 sectores, dentro de estos, en el sector de gobierno territorial, se incluye un documento llamado Alineación del PDET con los Planes de Desarrollo Territorial. Se trata de un texto de 17 páginas, descriptivo sobre qué son los PDET, cómo se formularon y cuáles son las fuentes de financiación, que no especifica los compromisos del Gobierno Nacional para la implementación. La referencia es solo a los PDET, sin mencionar el resto de los compromisos del Acuerdo de Paz.

No obstante, vale mencionar que en ese mismo paquete de Anexos del KPT, en los Lineamientos para el sector de la Inclusión Social, se encuentra un documento para la articulación de la Política de Víctimas con los planes de desarrollo territorial y otro para reincorporación. Estos documentos también describen las políticas y normas nacionales y ofrecen lineamientos de cómo debería gestionarse ese tema en las entidades territoriales.

De otro lado, desde finales de 2019 y durante el primer semestre de 2020, la ART acompañó los empalmes y formulación de planes para incluir iniciativas PDET. Como resultado en la subregión del Catatumbo, como en la mayoría de las subregiones PDET, tanto los planes de desarrollo de los municipios como el del departamento, hacen referencias al PDET y/o incluyen compromisos concretos con algunos pilares o iniciativas. Incluso en varias de estas entidades territoriales se hace alusión específica a la Hoja de Ruta Única como el instrumento que debe articular la implementación en el territorio. Aunque la Procuraduría aún se encuentra analizando los contenidos de los planes de desarrollo, aún no ha encontrado montos sectoriales específicos del nivel nacional para cofinanciar las iniciativas del PATR incluidas en los planes. De todas formas, este es un avance importante en términos de la apropiación de los compromisos PDET por parte de los gobiernos territoriales.

La formulación de los planes de desarrollo territorial pudo aprovecharse no solo para hacer visibles los contenidos de los PDET, sino también para incluir compromisos concretos de cogestión y, sobre todo, de cofinanciación por parte de los sectores de gasto nacional en cada una de las 16 subregiones. Mas allá de los planes de desarrollo, los PDET cobran gran valor porque deben ser el instrumento para que lleguen más inversiones de los sectores de gasto nacional. En síntesis, si bien se pueden identificar algunos lineamientos para temas precisos del Acuerdo de Paz en dichos planes, no se identifica una apuesta integral de corresponsabilidad para la implementación conjunta del mismo en el territorio.

La poca concreción de los compromisos de los sectores de gasto del Presupuesto General de la Nación con los PDET y en general con los compromisos territoriales del Acuerdo de Paz, también se reflejan en la demora en la expedición de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y la falta de un seguimiento sistemático e integral que permita valorar el avance en la implementación a nivel territorial de los que ya han sido aprobados.

## Recomendaciones

- Elaborar por lo menos anualmente una planeación concertada entre los sectores de gasto nacional y las entidades territoriales, que incluya la programación de recursos sobre proyectos de inversión que implementen tanto los compromisos del Acuerdo de Paz en los territorios, como las iniciativas aprobadas en los PATR. Se propone anualmente dado que la planeación cuatrienal se realiza durante la formulación de planes de desarrollo.
- Incluir en el SIPO una dimensión territorial, donde todos los indicadores territorializables del PMI se reporten de esa forma. De igual forma, se requiere de la creación de un mecanismo de seguimiento para los PATR y para los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que haga parte integral de este sistema.
- Elaborar informes integrales sobre la implementación del Acuerdo de Paz por subregiones, de manera periódica, que incorporen avances tanto del PDET, como de temas de participación política, reincorporación, sustitución de cultivos de usos ilícito y víctimas.

# CONCLUSIONES GENERALES



PROCUREMOS  
*la paz*

## CONCLUSIONES GENERALES

A cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz, la región del Catatumbo en términos generales no parece estar en mejores condiciones. Se presenta un círculo vicioso que encadena los altos índices de informalidad y de concentración de la propiedad rural, con el incremento de los cultivos de uso ilícito, el control territorial de grupos ilegales y los consecuentes impactos para la población rural, en especial para las víctimas.

Las medidas contempladas en el Punto 1 del Acuerdo de Paz en relación con el acceso, formalización y uso de la tierra y la implementación del PDET de manera integral, que podrían contribuir a la resolución de estas problemáticas no han sido implementadas en la subregión del Catatumbo de la manera esperada. Por una parte, el porcentaje de iniciativas del PATR con proyectos asociados están entre los más altos registrados en las 5 subregiones analizadas; lo que podría estar asociado con la prioridad que se le ha dado a la subregión con estrategias como el Catatumbo Sostenible y el piloto de formulación de la Hoja de Ruta Única. No obstante, entre las 16 subregiones, Catatumbo se ubica de tercera entre las que menos inversión tienen, después de Pacífico Medio y Sur de Córdoba y, entre las 5 subregiones analizada se ubica de última.

Igualmente, aunque la estrategia Catatumbo Sostenible y el piloto de la Hoja de Ruta Única tienen un propósito articulador, las instituciones del nivel nacional competentes continúan realizando acciones que se ajustan más a su oferta vigente que a los requerimientos de la comunidad, dispersas y desarticuladas, que no permiten responder de manera gradual y sistemática a las demandas y necesidades de las poblaciones rurales.

Por otro lado, si bien se han hecho esfuerzos desde el territorio

con la conformación de los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia y con la inclusión de iniciativas PDET en los planes de desarrollo, la debilidad en la implementación de la Reforma Rural Integral y el PNIS, la desarticulación en el territorio de las estrategias nacionales, incluidas las de seguridad y defensa, en resumen, la falta de gobernanza sobre el territorio por parte de las instituciones del Estado, agudiza y perpetúa los riesgos de victimización y revictimización de las poblaciones rurales y las pone en una profunda situación de indefensión.

En el Catatumbo se mantiene la disputa histórica de grupos armados por el control de corredores estratégicos hacia otros departamentos y zonas de frontera y de cultivos de uso ilícito. Todo esto causa afectaciones indiscriminadas contra las comunidades, como eventos masivos de desplazamiento forzado (más de 14 mil personas desde 2018), confinamiento, accidentes por MAP/MUSE, además de violencia selectiva contra líderes/as comunales e integrantes de asociaciones campesinas participantes del PNIS.

Los municipios que presentan mayores problemas de seguridad son Hacarí, San Calixto y Sardinata. En relación con la atención a las víctimas, 2 de los 5 procesos de reparación colectiva cuentan con PIRC aprobados en los años 2013 y 2016, no obstante, a la fecha no superan el 50% de avance en su implementación. Adicionalmente, las condiciones de inseguridad han afectado el despliegue y acción institucional de las entidades del SIVJRN en la subregión.

Para el caso de Catatumbo, la ausencia de avances en la adjudicación y formalización de las tierras impacta directamente

la implementación de la reforma rural integral y la sostenibilidad del PNIS que, dicho sea de paso, tiene un retraso significativo, limitado a los pagos de asistencia alimentaria del PAI y sin implementación de proyectos productivos.

En ese orden de ideas, para la Procuraduría General de la Nación, en la región del Catatumbo se requiere que el Gobierno Nacional articule todas las agendas, estrategias, recursos y proyectos, incluyendo las intervenciones en seguridad y defensa, en una sola estructura que parta por resolver de manera más ágil el acceso y la formalización de la tierra, la implementación completa del PNIS, así como la ejecución del PDET.

Paralelamente, es indispensable volver a poner a las víctimas en el centro de la implementación del Acuerdo, y ejecutar todos los PIRC de manera articulada con el PATR para prevenir los sucesos que están provocando revictimización y nuevas víctimas en el territorio. Se ha anunciado varias veces la Hoja de Ruta Única como el instrumento articulador de todas las agendas, planes y programas, por eso ese documento debería darle un énfasis central al enfoque reparador para mejorar los resultados en la implementación integral del Acuerdo en el territorio del Catatumbo.



# BIBLIOGRAFÍA



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*

# BIBLIOGRAFÍA

- ARN. (2020). Reincorporacion.gov.co. Obtenido de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/paginas/los-etcr.aspx>
- ART. (2020). renovacionterritorio.gov.co. Obtenido de [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin\\_de\\_sustitucin\\_de\\_cultivos\\_ilcitos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos)
- Consolidación, C. P. (2020). Informe No. 21 PNIS.
- DANE. (2018). Censo de Población y Vivienda 2018. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- DNP - DDDP. (2020). Desempeño fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- DNP. (2020). Medición de Desempeño Municipal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- DNP. (2020). TerriData. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>
- DSCI. (2020). Respuesta Oficio.
- FGN. (2020). Respuesta Oficio.
- FIP. (2019). Base de datos de agresiones a líderes sociales. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz.
- FIP. (2020). Análisis de conyuntura - Inseguridad en el Catatumbo: El punto débil de la transformación territorial.
- MEN. (2020). Estadísticas en educación básica por municipio. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: <https://www.datos.gov.co/Educacion/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-MUNICIPIO/nudc-7mev/data>
- Mesa Interinstitucional de Población. (2020). Subregiones y municipios PDET Colombia. Obtenido de Triage Poblacional.
- OCHA. (2019). Obtenido de <https://www.unocha.org/colombia>
- PONAL. (2020). Estadística delictiva. Obtenido de Policía Nacional de Colombia.
- RUV. (2020). Cifras de la Unidad de Víctimas. Obtenido de Registro Único de Víctimas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>
- SIMCI. (2019). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.
- SIMCI. (2020). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.



PROCUREMOS  
*la paz*

# CATATUMBO

RESUMEN EJECUTIVO