

Catatumbo

Informe sobre el estado de avance
en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET

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



PROCUREMOS
la paz

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



PROCUREMOS
la paz

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

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	0
ANÁLISIS SITUACIONAL	3
1. REFORMA RURAL INTEGRAL	15
1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	16
1.1.1 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito.....	17
1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso y formalización de la tierra.....	21
1.1.3 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia.....	25
1.1.4 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental.....	28
1.1.5 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina.....	30
1.1.6 Conclusiones y recomendaciones.....	32
1.2 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)	34
1.2.1 El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Catatumbo	38
1.2.2 Hoja de Ruta Única y articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET.....	43
1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: descripción de proyectos y cruce con iniciativas.....	45
1.2.4 Ejecución de obras PDET y plan 50/51.....	53
1.2.5 Participación comunitaria y grupo motor en la formulación e implementación del PDET.....	54
1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral(PNRRRI)..	55
1.2.7 Conclusiones y recomendaciones.....	65
2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA	70
2.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA -CTPRC	71
2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS	73
2.2.1 Conclusiones y recomendaciones.....	73
3. FIN DEL CONFLICTO	75
3.1. GARANTÍAS DE SEGURIDAD	76
3.1.1 El escenario de seguridad en el Catatumbo tras el Acuerdo de Paz.....	80
3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad.....	82
3.1.3 Conclusiones y recomendaciones.....	88
4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE DROGAS ILÍCITAS	91
4.1 PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)	92
4.1.1 Acuerdos colectivos e individuales	95
4.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI).....	96
4.1.3 Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA.....	97
4.1.4 Instancias de participación.....	97
4.1.5 Seguridad de los beneficiarios del PNIS.....	98
4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA	99
4.3 SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS	103
4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	106

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	108
5.1 CONTENIDO DEL ACUERDO DE PAZ Y DESARROLLOS PROGRAMÁTICOS	109
5.2 ANTECEDENTES DE LA SUBREGIÓN PDET CATATUMBO RESPECTO A LAS VÍCTIMAS	112
5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNR	113
5.3.1 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.....	113
5.3.2 Jurisdicción Especial para la Paz.....	115
5.3.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.....	117
5.3.4 Articulación entre las entidades del SIVJNR.....	119
5.4 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS	119
5.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	121
6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN ...	124
6.1 PRINCIPIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN	125
6.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)	126
6.3 MEDIDAS PARA INCORPORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS CON RECURSOS TERRITORIALES	127
6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	129
7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN	131
BIBLIOGRAFÍA	134
NOTAS METODOLÓGICAS	138



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

ÍNDICE DE TABLAS

•Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión del Catatumbo.....	6
•Tabla 2. Condiciones de vida de la población en el Catatumbo.....	7
•Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión del Catatumbo.....	19
•Tabla 4. Indicadores PMI territorializables sobre acceso y formalización de tierras en la subregión del Catatumbo.....	22
•Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la subregión del Catatumbo.....	26
•Tabla 6. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la en la subregión del Catatumbo.....	29
•Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en la subregión del Catatumbo.....	31
•Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión del Catatumbo.....	35
•Tabla 9. Iniciativas del PATR del PDET Catatumbo.....	39
•Tabla 10. Iniciativas del PATR por pilar en la subregión del Catatumbo.....	41
•Tabla 11. Proyectos OCAD Paz para la subregión del Catatumbo..	47
•Tabla 12. Asociación de iniciativas del PATR del Catatumbo con proyectos.....	50
•Tabla 13. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Catatumbo.....	54
•Tabla 14. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión del Catatumbo.....	56
Tabla 15. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión del Catatumbo.....	58
•Tabla 16. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión del Catatumbo.....	59
•Tabla 17. Proyectos PNCR en la subregión del Catatumbo.....	60
•Tabla 18. Indicadores PMI territorializables sobre PNCP en la subregión del Catatumbo.....	61
•Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la subregión del Catatumbo.....	63
•Tabla 20. Indicador PMI territorializable sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión Catatumbo.....	70
•Tabla 21. Indicadores PMI territorializables sobre Garantías de Seguridad en Catatumbo.....	77
•Tabla 22. Indicadores PMI Territorializables – PNIS en el Catatumbo	93
•Tabla 23. Ciclo de pagos asistencia alimentaria en la Subregión de Catatumbo.....	96
•Tabla 24. Sesiones de las instancias de participación PNIS en la subregión del Catatumbo, con corte a marzo 31 de 2020.....	98
•Tabla 25. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en el Catatumbo.....	100



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

•Tabla 26. Indicadores PMI territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en el Catatumbo....104

•Tabla 27. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en Catatumbo.....110

•Tabla 28. Entrevistas por subregión, número y actores participantes140



ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 Hectáreas de cultivos de coca en la Subregión de Catatumbo, 2016-2019.....13
- Gráfica 2. Recursos por fuente de inversión.....52



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz

INTRODUCCIÓN



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, con corte a 31 de marzo de 2020; sin embargo, se recibieron algunos reportes con cortes posteriores. 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. Para realizar el balance de los indicadores del PMI también se tomó como insumo la herramienta de competencias territoriales desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cual hace un análisis normativo para identificar el sustento jurídico de las facultades o competencias relacionadas de las entidades del orden nacional, departamental y municipal en el marco del desarrollo del PMI¹.

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. Durante el proceso de consulta de información, también se identificó que las páginas web de la mayoría de los municipios cuentan con información escasa y descriptiva sobre el Acuerdo de Paz y el PDET, salvo por los informes nacionales que de manera homogénea son incluidos en estas páginas.

En Catatumbo el análisis de los reportes oficiales se combinó con 24 entrevistas telefónicas y virtuales 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

¹ Disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

organizaciones en la subregión. Aunque estas entrevistas se hicieron durante la pandemia por el COVID-19, se contó con disposición de todos los actores comunitarios e institucionales en territorio.

El presente informe cuenta con la siguiente estructura. En primer lugar, se presenta un análisis situacional de la subregión PDET Catatumbo donde se identifican sus características y contexto. En segundo lugar, se desarrolla el análisis y valoración de los avances en la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz en la subregión. En cada punto, se hace una corta introducción, luego se identifican los indicadores del PMI territorializables, se expone y analiza la información recibida y, se formulan las conclusiones y recomendaciones. Por último, se presentan una serie de conclusiones que recogen el balance general de la Subregión.

Es preciso anotar que al hablar de indicadores territorializables en este informe, no solo se hace referencia a los temas que están a cargo de las entidades territoriales de acuerdo con sus competencias, sino también a la entrega de bienes y servicios por parte de la nación en los territorios teniendo como base el Plan Marco de Implementación y su correspondiente herramienta de competencias. Esta aclaración es importante ya que la implementación del Acuerdo de Paz tiene una doble dimensión, por una parte, es una responsabilidad del Estado en su conjunto, pero a la vez, en el territorio es necesario identificar compromisos y responsables concretos de todos los niveles.

Finalmente, es importante resaltar que el análisis de los puntos 2 y 6 tienen una menor extensión ya que los subpuntos susceptibles de territorializar son menos. Cabe mencionar

también que los informes no incorporan un capítulo sobre reincorporación política, social y económica, tema que será objeto de otros informes.

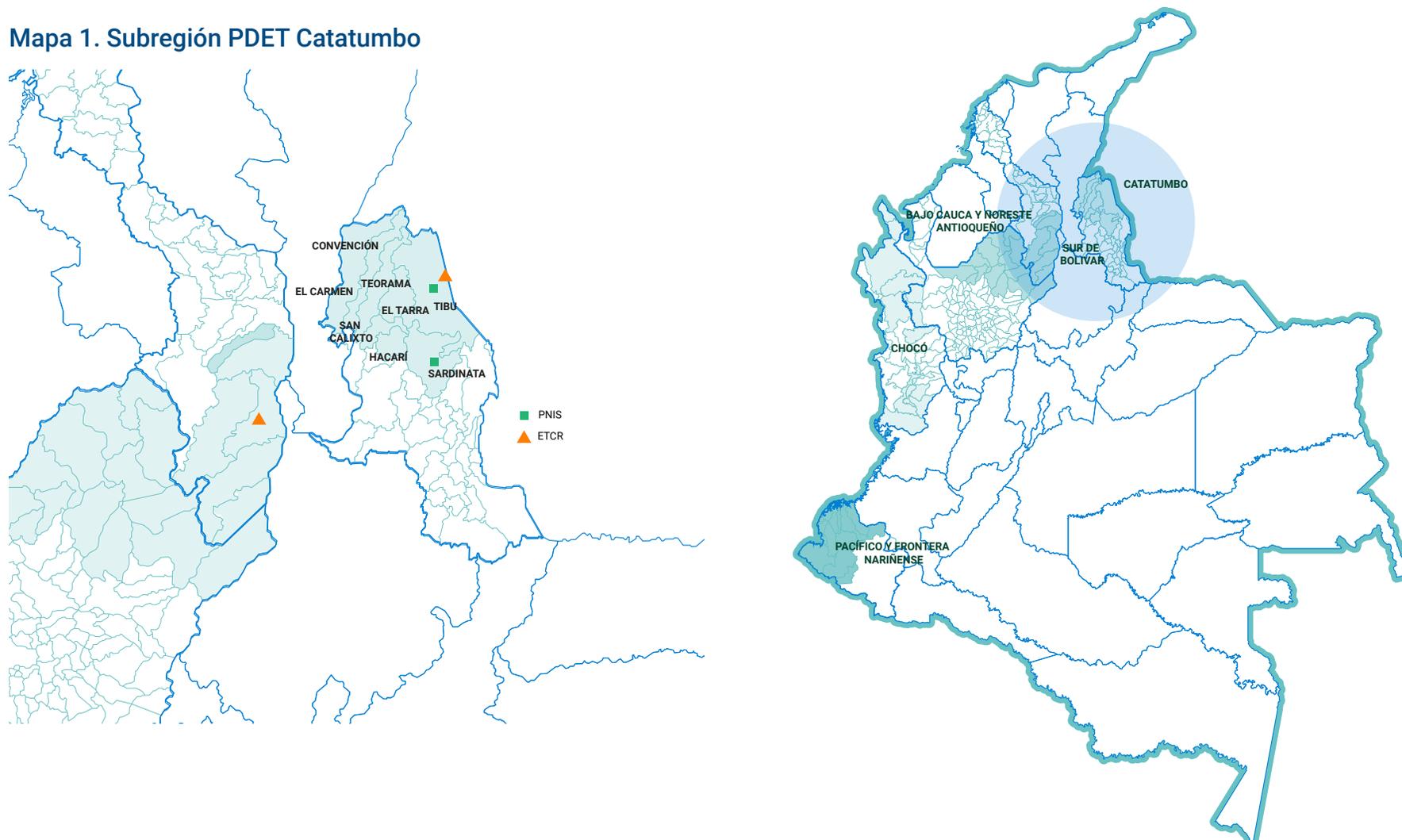


ANÁLISIS SITUACIONAL



PROCUREMOS
la paz

Mapa 1. Subregión PDET Catatumbo



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto Ley 893 de 2017 ², ARN (2020), Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (2020), y Mesa Interinstitucional de Población (2020).

² Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Esta subregión es estratégica por ser la frontera más extensa con el país de Venezuela; igualmente, está rodeada por varios ríos y abarca áreas de importancia ambiental como el Parque Nacional Natural Catatumbo – Barí, el Área Natural única Los Estoraques y la Zona de Reserva Forestal Los Motilones. Además, es hogar de la comunidad indígena Barí. En la actualidad, por su condición geográfica, a diciembre de 2019, el Norte de Santander concentraba el 11% de la población venezolana que reside en el país.

La subregión se ha enfocado en la explotación petrolera, además de incursionar en la expansión de la palma aceitera. Estos procesos, sumados al cultivo de coca y la presencia de grupos armados, han originado disputas alrededor de la tierra. Pese a las dificultades, la población del Catatumbo se caracteriza por su organización ciudadana y movilización social.

Aunque después de la firma del Acuerdo de Paz se evidencia una mayor atención del Gobierno Nacional en esta subregión, donde se han priorizado diferentes programas e intervenciones especiales, también se ha presentado una intensificación de la dinámica del conflicto. En este sentido, la implementación del Acuerdo de Paz se ha visto afectada por el asedio de los grupos armados a la población civil, la disputa de estos por el dominio y control, tanto del territorio como de las economías ilegales, las rutas de tráfico y el crecimiento exponencial de los cultivos de coca, este último causando un alto impacto ambiental y las mayores tasas de deforestación del país. En dichas situaciones, la respuesta institucional ha sido insuficiente y la capacidad de las organizaciones sociales, que son tan importantes en este territorio, es subutilizada. A lo anterior se suma la crítica situación de la extensa frontera con Venezuela, pues ha agudizado la problemática social y además ha sumado recurso humano para las actividades ilegales.

A continuación, se realiza el análisis de algunas variables relacionadas con las condiciones que busca transformar el Acuerdo de Paz, del contexto demográfico, socioeconómico, de tierras, de seguridad y conflicto armado, de cultivos ilícitos y de víctimas de la subregión.

CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

La subregión de Catatumbo está compuesta por 8 municipios del departamento de Norte de Santander. Estos son Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. Su extensión de 911.500 hectáreas representa el 2,4% del total de los territorios PDET y el 0,8% del total del país (DANE, 2020). De los 8 municipios que conforman el Catatumbo, solo uno está categorizado como entorno de desarrollo intermedio y 7 de ellos como entorno de desarrollo temprano, además todos se encuentran en la categoría 6 de la Ley 617 de 2000 (DNP, s.f.). En esta línea, según el DNP, la mayor parte de los municipios de la subregión, esto es, los que se clasifican en desarrollo temprano, se caracterizan por ser municipios apartados o desconectados de los mercados con economías poco especializadas y con necesidades en su capacidad de gerencia (DNP, 2016).

Acorde al último censo realizado por el DANE en 2018, esta subregión PDET tiene 181.588 habitantes, lo que constituye el 2,7% del total de la población de los PDET. El 68,2% (123.803) de su población habita en áreas rurales, donde los municipios de Hacarí (el 86,3%, 9.150 habitantes), Teorama (84,3%, 14.901), El Carmen (83,8%, 11.762) y San Calixto (82%, 9.977) (DANE, 2018) son los más rurales.

Además, la subregión tiene 5 de resguardos indígenas con una población total de 3.709 habitantes (DANE, 2020). Entre los pobladores indígenas se destaca el pueblo Barí con la mayoría de la población indígena (DANE, 2018), el cual está organizado en 2 resguardos reconocidos por el MinInterior, estos son el Motilón –Barí que hace parte de 23 comunidades ubicadas en los municipios de Tibú, El Carmen, Convención, Teorama y El Tarra y el Resguardo Katalaura, ubicado en el municipio de Tibú (Gobernación Norte de Santander, 2020)

Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión del Catatumbo

Subregión	Departamento	Municipio	Habitantes	Extensión (Ha)
Catatumbo	Norte de Santander	Convención	19.647	90.700
	Norte de Santander	El Carmen	14.043	150.000
	Norte de Santander	El Tarra	21.926	68.700
	Norte de Santander	Hacarí	10.603	59.700
	Norte de Santander	San Calixto	12.174	38.700
	Norte de Santander	Sardinata	26.804	143.500
	Norte de Santander	Teorama	17.670	86.500
	Norte de Santander	Tibú	58.721	273.700
	Total:		181.588	911.500

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE. Censo 2018.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Teniendo en cuenta que una de las metas del Acuerdo de Paz es reducir la pobreza en zonas rurales, y que resalta la necesidad del cierre de las brechas existentes entre el campo y la ciudad, es pertinente realizar una caracterización de las condiciones socioeconómicas de esta subregión.

La economía de la subregión tiene un potencial agropecuario y minero-energético que también ha impulsado la expansión de la palma aceitera (PNUD, 2014). Adicionalmente, se reporta que el valor agregado de la subregión para 2018 -sumando el valor agregado de cada uno de los 8 municipios- fue de \$1.441.000.000 (DANE, 2018). El valor agregado per cápita se encuentra por debajo del registrado a nivel nacional y disminuye significativamente cuando no se tiene en cuenta los hidrocarburos.

La composición del valor agregado en el Catatumbo la encabezan las actividades de servicios sociales, comunales y personales (31%), seguido de suministro de electricidad, gas y agua (18%), establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (13%), construcción (10%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (9%), comercio, reparación, restaurantes y hoteles (7%), industrias manufactureras (6%), agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (3%) y explotación de minas y canteras (3%) (DANE, 2013).

Aunque la región presenta este potencial y a pesar de tener una posición geográfica estratégica por estar en la frontera binacional más extensa y con mayor comercio del

país, el Catatumbo se ha mantenido marginado del centro administrativo, político y económico del país, reportando una débil presencia estatal. Esto se manifiesta en el poco acceso a servicios públicos, especialmente en zonas rurales y en las precarias condiciones de vida que afectan de manera especial a las comunidades Barí, donde persisten la desnutrición y las precarias condiciones de salud (PNUD, 2014).

De forma similar, según la última medición del censo, las condiciones de calidad de vida de la mayoría de población de la subregión siguen siendo precarias. El promedio del Índice

de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los municipios de la subregión es del 41,4%, ubicándose muy por encima del índice nacional de 14,1%. El NBI alcanza mayores proporciones en zonas rurales donde alcanza un promedio cercano al 50%. En particular, los mayores índices se concentran en las zonas rurales de El Tarra (58,3%), Tibú (56,9%), El Carmen (55,7%) y Sardinata (53%) (DANE, 2018). Cabe señalar que la subregión presentó un índice sintético de condiciones de vida de la población en el área rural dispersa³ de 69,6%, cifra superior al total PDET (59,3%) y nacional (44,5%) (DANE, 2014).

³ El índice sintético de condiciones de calidad de vida muestra a un mayor índice, una mayor proporción de hogares con privaciones.

Tabla 2. Condiciones de vida de la población en el Catatumbo

Municipio	Deserción escolar (%) 2019	Cobertura neta (%) 2019	NBI (%)			Cobertura energía eléctrica		Cobertura acueducto	
			Total	Cabecera	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Convención	3.3	96.8	31,2	20,2	38,8	86,7	80,3	48,2	13,0
El Carmen	3.7	79.1	48,7	15,8	55,7	79,4	74,8	42,6	28,8
El Tarra	2.7	93.8	50,0	39,1	58,3	81,7	72,5	54,8	26,0
Hacarí	1.0	84.0	42,3	16,5	45,9	94,4	93,6	24,8	12,9
San Calixto	2.4	79.0	38,1	17,8	42,5	87,4	84,9	45,3	32,7
Sardinata	3.3	83.3	36,9	15,9	53,0	71,1	49,4	58,8	27,1
Teorama	4.1	89.5	38,0	19,8	42,3	87,8	85,6	41,0	27,4
Tibú	5.5	102.6	45,9	27,4	56,9	71,9	57,6	51,4	30,5
Promedio subregión:	3.2	88.5	41,4	21,6	49,2	82,6	74,0	45,9	24,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo (DANE, 2018) y datos abiertos del Mineducación (2020).



PROCUREMOS
la paz

De igual forma, la subregión en promedio registra menores coberturas de energía eléctrica (82,6%) que el promedio nacional (93,3%). Específicamente, los municipios de Sardinata y Tibú tienen una de las más bajas coberturas del servicio de energía eléctrica con una cobertura del 49,4% y del 57,6% en zonas rurales. Así mismo, el acceso a acueducto es significativamente menor en la subregión (45,9%) que en el promedio del país (86,4%), donde las zonas rurales de Convención y Hacarí tienen las coberturas de acueducto más bajas, alcanzando solo el 13,0% y el 12,9% de la cobertura, respectivamente (DANE, 2018).

En términos de salud, se destaca una tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años es de 0,9 muertes por cada 100.000 menores de cinco, esto es menor a la del total PDET (13,3) y a la del total nacional (7,1) (DANE, 2014). Igualmente, es de resaltar que indicadores como la Razón de Mortalidad Materna fueron de 0 defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos, en una buena parte de los municipios de la subregión en 2017, aunque en Tibú y El Tarra este indicador fue superior al promedio nacional (50), alcanzando el 100,1 y el 332,2 defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos, respectivamente (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

En el tema de atención a la salud sexual y reproductiva, se tiene una menor proporción en las cifras de suministro de método de anticoncepción con relación a las mujeres en edad reproductivas en la subregión (15,7%) que en el total nacional (22,7%) para 2017. Asimismo, en 2017 la Tasa Específica de Fecundidad de niñas entre 10 y 14⁴ años en la mayor parte de los municipios osciló entre el 0 y el 5, pero en El Tarra (7,0), Hacarí (6,8), Tibú (6,7) y Convención (5,0), esta cifra fue bastante mayor al promedio nacional de 2,8. Por su parte, la Tasa Específica de Fecundidad de adolescentes entre 15 y 19⁵ años

fue superior al promedio nacional (61,1) y estuvo por encima del 100 en Convención (119,1), El Tarra (132) y Tibú (151) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Adicionalmente, en cuanto a la educación, para el año 2019 la subregión reporta en promedio una tasa de cobertura neta promedio del 88%, donde El Carmen (79,1%), San Calixto (79%), Sardinata (83%) y Hacarí (84%), tienen porcentajes menores al promedio nacional. Igualmente, en temas de deserción para 2019, la subregión tiene un promedio del 3,2%, cifra similar al promedio nacional del 3,0%; sin embargo entre los municipios se observa una dispersión importante. Así, las cifras de deserción intra escolar más altas para el sector oficial se encuentran en Tibú (5,5%) y Teorama (4,1%) (MEN, 2020).

Por otra parte, frente a indicadores de calidad de educación como los puntajes de las Pruebas saber⁶, la subregión está por debajo del promedio tanto departamental como nacional. De esta manera, el puntaje promedio de la subregión en las Pruebas saber 11 en el área de matemáticas fue de 45,8 puntos, cifra que en Norte de Santander fue de 53,6 puntos y a nivel nacional de 50,4. Por su parte, el puntaje promedio de la subregión en lectura crítica fue de 48,6 puntos, mientras que en Norte de Santander fue 54 puntos y en el nivel nacional de 52,8 puntos (DNP, 2020).

Ahora bien, acorde a los datos del DNP, entre 2000 y 2018, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de la mayoría de los municipios de la subregión ha estado clasificado entre vulnerable⁷ y en riesgo⁸. De hecho, para el año 2018, la mejor posición a nivel nacional la tenía Tibú con un nivel sostenible⁹ y el puesto 215, mientras que la peor posición dentro de la subregión la tenía

⁴ Es el número de nacidos vivos de madres de 10 a 14 años de edad por cada 1.000 mujeres de 10 a 14 años de edad.

⁵ Es el número de nacidos vivos de madres de 15 a 19 años de edad por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años de edad.

⁶ Mecanismo de evaluación colombiano, consiste en una prueba estándar aplicada a los estudiantes de grado 11. Las cifras acá presentadas corresponden al puntaje promedio en matemáticas y lectura crítica de los estudiantes que tomaron la prueba.

⁷ Con puntajes menores a 70 y mayores o iguales a 60

⁸ Con puntajes menores a 60 y mayores o iguales a 40

⁹ Con puntajes menores a 80 y mayores o iguales a 70



El Carmen con el puesto 1.038 y un nivel de desempeño en riesgo. En general, los municipios tienen un mayor porcentaje al límite recomendado de gastos de funcionamiento sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, según lo establecido en la Ley 617 de 2000, una baja capacidad para respaldar la deuda, además de una alta dependencia a las transferencias nacionales y regalías, una capacidad media baja para generar recursos propios, poca capacidad de ahorro, pero una buena magnitud de inversión (DNP, 2019).

Por su parte, la Medición de Desempeño Municipal (MDM) muestra que en la subregión hay diversidad en cuanto a las capacidades de los municipios. Cabe indicar que este indicador hace un análisis entre municipios similares, por lo que clasifica los municipios en 6 grupos de acuerdo a sus capacidades. De esta forma, Tibú es el municipio con mejor clasificación de la subregión, en un nivel medio alto de capacidades iniciales (G2), el cual ha aumentado su MDM entre 2016 y 2018. Para este mismo periodo, El Tarra, que pertenece a un nivel intermedio de capacidades (G3), también reporta mejorías en su MDM. Además, entre 2016 y 2018, Convención, El Carmen y Sardinata están en el grupo medio bajo (G4), donde solo Convención reporta mejoras en su MDM, mientras que Hacarí, San Calixto y Teorama están en el nivel bajo (G5), donde San Calixto reporta disminución en su MDM (DNP, 2018).

A esta situación se le suman los problemas para ejercer el derecho a la ciudadanía plena, que junto con las carencias en la provisión de servicios y la concentración de la tierra, aumentan la exclusión social y son exacerbados por una clase política nacional alejada de la realidad del territorio y, una clase política regional que se vio en ocasiones permeada y cooptada por grupos armados (PNUD, 2014). Pese a los problemas de orden

público y de tensión por los grupos armados, la abstención electoral ha disminuido en los municipios de la subregión, pasando del 68% en 2002 al 46% en 2018, cifra menor a la abstención electoral promedio nacional (46,6%)¹⁰ (Hernández, 2018; MinInterior, 2018)

TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

El territorio del Catatumbo tiene una riqueza bioambiental e hídrica gracias a los ríos Catatumbo, El Tarra, Sardinata y El Zulia. En esta subregión también se ubica el Parque Nacional Natural Catatumbo – Barí, el Área Natural Los Estoraques y la Zona de Reserva Forestal Los Motilones (PNUD, 2014). Del total del territorio del Catatumbo hay un 17,4% en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Adicionalmente, tal como el total PDET (61%, 23.522.557 Ha) y la nación (57%, 64.165.953 Ha), la mayor parte del suelo en la subregión tiene una vocación forestal (80%, 728.985 Ha). Igualmente, el 17% (157.900 Ha) del suelo en la subregión tiene vocación agrícola, semejante al 19% (7.478.781 Ha) y al 20% (22.081.792 Ha) del suelo a nivel total PDET y nacional, respectivamente. En contraste, el territorio con vocación ganadera (1%, 18.081 Ha) es menor en proporción al del total PDET (11%, 4.127.679 Ha) y del nivel nacional (14%, 15.147.393 Ha). El Catatumbo no reporta territorio con vocación de conservación de suelos ni para actividades agrosilvopastoriles (IGAC, 2012).

Igualmente, los datos muestran que hay 582.604 Ha en conflicto por uso del suelo en el Catatumbo, de las cuales

¹⁰ Estas cifras consideran además de los municipios de la subregión PDET Catatumbo, a Ocaña, Abrego y La Playa.

229.880 Ha están en conflicto por sobreutilización, 68.692 Ha en conflicto por otros motivos como conflicto en áreas pantanosas, mineros, urbanos, así como 37.690 Ha en conflicto por subutilización (IGAC, 2012).

Los datos también muestran un promedio del coeficiente Gini de tierras¹¹ del 0,55 para los 8 municipios del PDET de Catatumbo, donde el coeficiente de San Calixto es el más alto con 0,60 (IGAC y Uniandes, 2012). Así mismo, la subregión tiene un índice de informalidad de propiedad rural¹² de 0,71 mayor al del promedio del país (0,54), siendo los índices más altos los de El Tarra y San Calixto, con 0,92 y del 0,87, respectivamente (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha).

Ahora bien, los conflictos por el territorio se remontan al siglo XVII, cuando se formaron grandes haciendas que respondían a los intereses económicos de pobladores de zonas externas como Maracaibo, Salazar de las Palmas, Cúcuta y Pamplona. Estos conflictos se agravaron, especialmente para el pueblo indígena Barí, cuando, en los años 30 del siglo XX, se empieza la exploración petrolera en la zona. Esta actividad no solo realizó exploraciones en tierras indígenas, también contribuyó a su exterminio al contratar mano de obra externa para extraer el crudo. Del mismo modo, en los años 50, con las migraciones gracias a la violencia bipartidista, varios colonos se asentaron en el Catatumbo. En esta dinámica también entran los grupos armados, quienes buscaron el control de los cultivos de coca que tuvieron un apogeo en los años 90 (PNUD, 2014). En este sentido, los conflictos han estado ligados al sector minero-energético, que en ocasiones no ha garantizado los procesos de participación y de consulta con las comunidades. Por ejemplo, en el año 2003, Ecopetrol hizo la exploración del pozo Los Álamos en un territorio ancestral indígena sin adelantar proceso de consulta previa (PNUD, 2014).

Del mismo modo, se reportan conflictos por la expansión de la palma aceitera. En particular, este producto se asocia a compras masivas de tierras que establecen un modelo de desarrollo que excluye a la economía campesina, por lo que los campesinos han desarrollado movilizaciones resistiéndose a esas dinámicas (PNUD, 2014).

Así mismo, se han dado tensiones alrededor de la definición de la Zona de Reserva Campesina (ZRC) en el Catatumbo, en parte por las industrias de palma de aceite y la locomotora minera. Cabe resaltar que las ZRC surgieron con la ley 160 de 1994 y el decreto 1797 de 1996 con el fin de distribuir territorios baldíos entre los campesinos de manera equitativa. De esta manera, los campesinos del Catatumbo desde 2009 plantearon una ZRC que incluía zonas de los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra, San Calixto, Hacarí y Tibú, donde este último contempla una zona de reserva para el pueblo Motilón – Barí por representar lugares sagrados de su cultura ancestral. Una de las más recientes resoluciones es la Sentencia T-052 de 2017¹³ que da su concepto favorable a la acción de tutela del pueblo Barí Ñatubaiyibari (Sentencia T-052, 2017).

Finalmente, hay una problemática ambiental asociada a la producción de cultivos ilícitos que se manifiesta en la pérdida de cobertura de bosque. Específicamente, se reporta la pérdida de 294.626 Ha de bosque entre 1990 y 2010 (MinJusticia, 2016). Por otro lado, el IDEAM señala en 2019 el principal núcleo de deforestación del país se ubicó en Tibú y Sardinata, donde los grupos armados promueven la expansión de los cultivos de

¹² El índice de informalidad permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial, toma valores entre 0 y 1 donde 1 significa mayor informalidad.

¹³ 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.

¹¹ El coeficiente Gini de tierra as es una medida en donde 0 significa total igualdad y 1 plena desigualdad. El promedio no incluye el municipio de La Tola para el que no hay información disponible.

coca y la extracción de madera ilícita (FIP, 2020). De hecho, la subregión reporta una tasa de deforestación de 14,2 por 1.000 Ha de bosques, muy superior a la nacional de 2,3 y del total PDET de 4,3 (PNN e IDEAM, 2014).

CONFLICTO Y SEGURIDAD

Dado la vocación minero-energética la condición fronteriza de la región y la poca presencia estatal, la región del Catatumbo ha sido un foco del conflicto armado. En los años 70, se estableció el ELN con el fin de controlar la economía petrolera del oleoducto Caño Limón – Coveñas. Posteriormente, en la década del 80 incursionó el EPL, que sigue vigente en la región a pesar de su desmovilización en 1991. A mediados de esta década también hacen presencia las FARC, quienes buscaron su expansión e interconectar sus zonas de dominio, esto es, el sur, centro y norte del país, incluyendo la frontera con Venezuela. En los años 80 también incursionan grupos de autodefensas que deseaban quitarle el control de la economía cocalera a las FARC y controlar la comunicación entre el Urabá y Venezuela (PNUD, 2014).

A pesar de su conflicto, la región se caracteriza por su movilización. A lo largo de su historia, el Catatumbo ha realizado marchas campesinas e indígenas que reclaman mayor presencia estatal y mejores condiciones de vida (MinJusticia, 2016). No obstante, en la mayoría de ocasiones, estas movilizaciones han sido calladas o se han incumplido los pactos que se originan en respuesta a ellas (PNUD, 2014).

Ahora bien, en años más recientes, el conflicto persiste. De hecho, el Acuerdo de Paz estuvo marcado por la disputa entre el ELN, el EPL y las disidencias de las FARC (FIP, 2019). Acorde a la Fundación Ideas para la Paz, las disputas siguen activas y se ha incrementado el impacto humanitario. En particular, la confrontación entre el ELN y el EPL volvió a tomar fuerza a finales de 2019 e inicios de 2020, mientras que la influencia de

las disidencias de las FARC es cada vez mayor (FIP, 2020).

En este escenario, se han dado alianzas entre fracciones del EPL con estructuras criminales como Los Rastrojos para controlar el paso fronterizo. A esto se suman otras estructuras venezolanas como El Tren de Aragua que buscan expandirse, así como carteles mexicanos que compran la coca producida en la región (FIP, 2020).

Adicionalmente, se reporta un fortalecimiento de las economías ilegales que aprovechan la migración irregular proveniente de Venezuela para hacer contrabando (FIP, 2019). Así, la crisis migratoria se ha traducido en mayor mano de obra para los cultivos ilícitos y actividades de narcotráfico y explotación sexual (FIP, 2020).

Igualmente, en los últimos años, el Catatumbo ha sido el epicentro de varios paros armados. Uno de los más actuales fue el anunciado por el ELN entre el 14 y 17 de febrero de 2020, este se concentró en Norte de Santander y tuvo consecuencias humanitarias en los municipios de Hacarí, San Calixto, El Tarra, Ábrego y Tibú. Del mismo modo, el EPL decretó paro armado desde el 12 de febrero de 2020, señalando que el ELN no tenía voluntad de escuchar a las comunidades. Cabe resaltar que estos paros dejaron más de 20.000 personas afectadas por las restricciones en la movilidad, además de un suboficial asesinado y siete policías y un civil heridos (FIP, 2020).

En cuanto al impacto humanitario del conflicto, el índice de incidencia del conflicto armado del DNP señala una incidencia muy alta en el 87,5% de los municipios del Catatumbo (DNP-GPE,



PROCUREMOS
la paz

2015). En 2019, la región presentó una tasa de 96 homicidios por cada 100 mil habitantes, superior a la nacional de 25,4, así como una tasa de 160 amenazas por cada 100 mil habitantes, también superior a la nacional de 11,6 para ese mismo año (PONAL, 2020). Finalmente, entre 2017 y marzo 31 de 2020, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reportó el asesinato de al menos 11 defensores de derechos humanos en estos municipios PDET, y la Misión de Verificación de Naciones Unidas registró el asesinato de 16 ex integrantes de FARC en el departamento de Norte de Santander.

De igual modo, la subregión reporta aumentos importantes en el número de delitos sexuales cometidos entre 2016 y 2019, donde los municipios con mayores tasas en 2019 fueron Tibú, Sardinata y El Tarra.

CULTIVOS ILÍCITOS

Los cultivos de coca en la Subregión del Catatumbo datan de los años ochenta y alcanzaron su punto más elevado en los noventa con epicentro en el municipio de Tibú (MinJusticia, 2016; PNUD, 2014). Algunas condiciones que facilitaron su surgimiento y permanencia se relacionan con el aislamiento vial de la Subregión, además del establecimiento de laboratorios de procesamiento y de las redes de tráfico y contrabando en la frontera (MinJusticia, 2016). También ha influido la debilidad estatal y los bajos índices de desarrollo socioeconómico en los cuales la coca se convirtió en una fuente de ingresos para los habitantes del Catatumbo (PNUD, 2014).

Igualmente, en la dinámica de los cultivos de uso ilícito se han involucrado grupos al margen de la ley que encuentran en ellos una fuente de financiación. Así, las FARC promovió y reguló la siembra de cultivos en los años ochenta. Con el

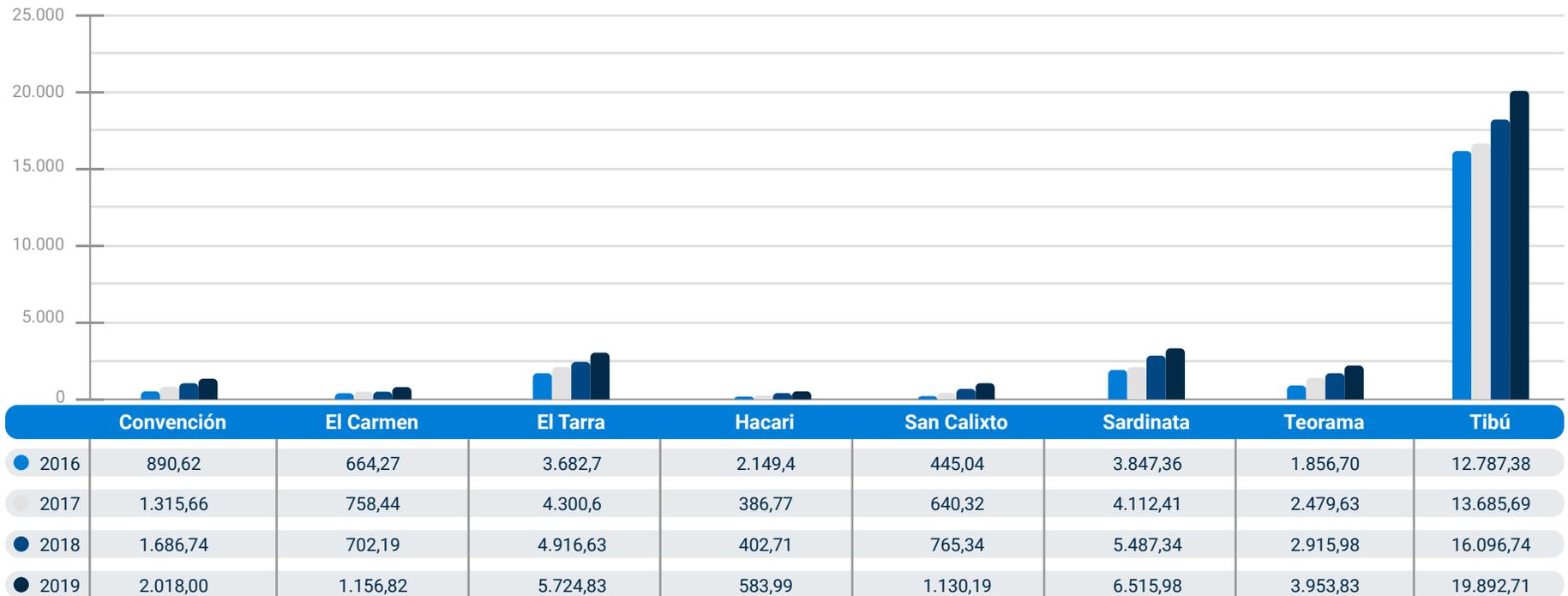
aumento en los cultivos en las veredas y corregimientos de Tibú, se propició el ingreso de carteles de droga que financiaron a grupos paramilitares, quienes disputaron el control de la zona con las FARC. Con las desmovilizaciones de estos grupos, se han sumado al negocio sus disidencias, otros grupos armados y bandas criminales (PNUD, 2014).

En la actualidad, luego de la firma del Acuerdo de Paz, los datos del SIMCI muestran un progresivo aumento en los cultivos de coca. Así, en 2016 en el Catatumbo se reportaron 24.389 hectáreas que representan el 98,2% del total de 24.831 hectáreas del departamento de Norte de Santander. Luego, en 2017, las hectáreas aumentaron en un 13% al pasar a 27.679,5 hectáreas, volvieron a aumentar en un 19% en 2018 al llegar a 32.974 y luego se incrementaron en un 24% en 2019 alcanzando las 40.976,4 hectáreas. Se observa un aumento en los cultivos de coca en todos los municipios de la subregión, incluyendo Sardinata (variación del 69% entre 2016 y 2019) y Tibú (variación del 56% entre 2016 y 2019) en donde se implementa el PNIS (SIMCI, 2020).

El número de cultivos de coca en el Parque Nacional Catatumbo Barí también registró un crecimiento, pasando de 699 hectáreas en 2016 a 778 hectáreas en 2017, a 872 hectáreas en 2018 y a 1.448 en 2019. (SIMCI, 2020).



Gráfico 1 Hectáreas de cultivos de coca en la Subregión de Catatumbo, 2016-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SIMCI (2020).

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Con corte a junio de 2020, el Catatumbo concentraba 90.986 víctimas del conflicto, que representaban el 0,1% de la población total. En particular, los datos de la Unidad de Víctimas muestran 77.766 víctimas sujetos de atención y 288.813 eventos victimizantes en la subregión (RUV, 2020).

Respecto a los hechos victimizantes, en la subregión de Catatumbo predominan las víctimas¹⁴ por desplazamiento forzado (210.139), homicidios (13.802 víctimas, 10.461 víctimas directas), amenazas (5.246), pérdida de bienes muebles o inmuebles (4.340), actos terroristas, atentados, combates, enfrentamientos u hostigamientos (3.387), así como desaparición forzada (3.101) (RUV, 2020).

En cuanto al número histórico de víctimas por ocurrencia y por declaración, se observa un aumento no sostenido a lo largo de los años en ambas series. Cabe indicar que la subregión definida como PDET Catatumbo no contempla el municipio de Ocaña, adonde las víctimas de buena parte de la zona llegan a declarar, por ello, la serie de víctimas ocurrencia es mayor a la de víctimas por declaración. Antes de la firma del Acuerdo de Paz, esto es, entre 2010 y 2015, las víctimas por ocurrencia en la subregión pasaron de 2.882 a 10.263, mientras que las víctimas por declaración en la subregión aumentaron en este periodo de 2.424 a 10.638. Luego de la firma del Acuerdo de Paz, en la subregión aumentaron tanto las víctimas por ocurrencia de 6.301 en 2016 a 36.694 en 2018, como las víctimas por declaración de 17.233 en 2016 a 22.578 en 2018. En 2019, las víctimas por ocurrencia disminuyeron hasta 7.129. Es de resaltar que 2018 ambas series alcanzan su punto máximo desde 2010 (RUV, 2020).

¹⁴ Las víctimas por ocurrencia hacen referencia al lugar y fecha donde sucedieron los hechos que llevaron a la victimización de las personas.

Las víctimas por declaración corresponden al lugar y la fecha donde la víctima, a través del Ministerio público, hace conocer las causas, hechos y circunstancias de su victimización (RUV, 2020).

1. REFORMA RURAL INTEGRAL



PROCUREMOS
la paz

1.REFORMA RURAL INTEGRAL

El propósito de la Reforma Rural Integral es la transformación estructural del campo colombiano; en primer lugar, por medio de la promoción de la democratización del acceso y uso de la tierra y la regularización de los derechos de la propiedad rural. Entre las medidas acordadas se encuentran la creación del Fondo de Tierras que busca la adjudicación de 3 millones de hectáreas y la formalización de la propiedad rural con una meta de 7 millones de hectáreas con prioridad en los municipios PDET, además de otros mecanismos de acceso como subsidios y créditos, el fortalecimiento de la restitución de tierras y la reglamentación de asignación de derechos de uso. De igual forma, se acordaron acciones para la regularización y la protección de los derechos de uso como la jurisdicción agraria, mecanismos alternativos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra; formación y actualización del catastro multipropósito; cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva ambiental a través del Plan de Zonificación Ambiental y apoyo a los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina.

En segundo lugar, el Acuerdo de Paz contempla 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral con los que se espera dotar de bienes y servicios a las comunidades campesinas y los territorios étnicos, fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, y, en términos generales, superar la pobreza y desigualdad en el ámbito rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Mediante la acción conjunta de estos Planes Nacionales se espera que en un período de 15 años se erradique la pobreza extrema y se reduzca en un 50% la pobreza rural multidimensional (Procuraduría General de la Nación, 2019, pág. 6)

En tercer lugar, se plantearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) 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.

1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO

En esta sección se presentan los avances y dificultades de las principales medidas que contiene el Acuerdo de Paz en el Punto 1.1 y, desarrollos normativos para resolver las necesidades de acceso y uso de la tierra de las comunidades rurales del país y para proteger y garantizar sus derechos.

Estas medidas están relacionadas, en primer lugar, con el acceso y la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente para poder satisfacer sus necesidades vitales. En segundo lugar, con la formalización de la pequeña y la mediana propiedad rural y el reconocimiento de derechos. En tercer lugar, con la promoción de mecanismos de resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra y garantía de acceso a la justicia agraria para las poblaciones rurales. En cuarto lugar, con el uso sostenible del suelo, el cierre de la frontera agrícola y la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA).

De acuerdo con esta estructura, este capítulo está dividido



en cinco partes que muestran los avances para la subregión en cada una de estas medidas. Asimismo, es importante mencionar lo siguiente: i) Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), el Fondo de Tierras, el catastro multipropósito y el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) son herramientas que permiten conocer el estado de ordenamiento de la propiedad rural, las necesidades de acceso y formalización de la tierra en las regiones y la disponibilidad de la tierra susceptible de ser adjudicada; ii) La Línea Especial de Crédito (LEC) y el Subsidio Integral de Tierras (SIAT), pactados en el Acuerdo de Paz como mecanismos alternativos de acceso a tierras no se abordan porque a la fecha de corte de este informe no se registran avances al respecto¹⁵; iii) En tanto que no hay avances en el catastro multipropósito, este se aborda en relación con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), puesto que estos instrumentos utilizan la misma metodología de barrido predial masivo y van de la mano; iv) Los indicadores de adjudicación y formalización de la tierra se analizan en el título del Fondo de Tierras puesto que la información que hay al respecto es muy escasa.

1.1.1 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito

Los POSPR son la herramienta de la política pública de tierras para atender las necesidades de acceso y uso de la tierra rural, para lograr la distribución equitativa de la tierra y seguridad en la propiedad (Decreto-Ley 902 de 2017). Aunque estos no fueron contemplados en el Acuerdo de Paz, el propósito de los POSPR es resolver, a través del procedimiento único¹⁶, todas las situaciones de tenencia de la tierra como son las adjudicaciones de baldíos con ocupaciones previas, los procesos agrarios administrativos, la identificación bienes para el Fondo de Tierras, entre otras actuaciones. Estos Planes definen una

forma de intervención territorial por fases que organizan el actuar institucional por oferta en zonas focalizadas. Además, deben aportar en efectividad institucional, pertinencia territorial, participación y enfoque diferencial.

Igualmente, la formulación de los POSPR se realiza participativamente con las comunidades e incluyen el mecanismo de barrido predial masivo y los lineamientos y estándares generales del catastro multipropósito, así como información sobre procesos de formalización de tierras privadas y medición para la gestión de conflictos por acceso y uso de la tierra. En la etapa de implementación de los POSPR se identifican los sujetos de ordenamiento que son los posibles beneficiarios del Fondo de Tierras, es decir, de los programas de acceso y formalización de la propiedad rural, por medio del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

Por su parte, el objetivo del catastro multipropósito es determinar un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, incrementar el recaudo efectivo y estimular la desconcentración de la tierra. En 2016 el Gobierno expidió el documento Conpes 3859 de 2016, como una herramienta para caracterizar y medir los predios rurales. Así mismo, se celebró el Convenio 570 de 2016 para el seguimiento de los asuntos técnicos y estratégicos de los pilotos de catastro, y para lograr la articulación institucional, entre la SNR (Superintendencia de Notariado y Registro), el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), la ANT (Agencia Nacional de Tierras), el DNP (Departamento Nacional de Planeación) que va hasta 2020. Otro avance es la formulación del Conpes 3958 de 2019 que adopta la estrategia para la implementación de la política pública de catastro

¹⁶ El procedimiento único define las siguientes etapas para adjudicación y formalización de predios: 1) Individualización física y jurídica de los predios, 2) Identificación de problemáticas y alternativas de formalización de los predios, 3) Conformación del expediente y remisión de la información a las oficinas de registro e instrumentos públicos, 4) Definición del trámite según la naturaleza del predio: baldío, bien fiscal o de naturaleza privada, y 5) Aplicación de las rutas de formalización por vía administrativa o judicial. (Salinas, 2019, pág. 24)

¹⁵ Sin embargo, la ANT reporta algunos avances en el Subsidio Integral de Reforma Agraria, una figura anterior al SIAT (Decreto 1298 de 2015) y del que esta agencia debe adelantar procesos de descongestión. En el departamento de Norte de Santander se han entregado 3: dos en Cúcuta y uno en Cáchira por valor de \$282.084.500.

multipropósito, hace ajustes a la ejecución de la política y define un plan de acción de 7 años¹⁷. También se expidió el Decreto 148 de 2020 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, estableció que el 100% de los municipios PDET deberán tener el catastro formado y actualizado para el 2022.

El Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 3 indicadores relacionados con la formulación de los POSPR y de lineamientos de uso de la tierra, de los cuales uno tiene alcance territorial. El indicador es el A.9 que, aunque se refiere a la formalización de la propiedad rural, entre sus acciones contempla la formulación de los POSPR. Cabe aclarar que los POSPR tienen impacto en varios de los indicadores del PMI relacionados con adjudicación y formalización de la propiedad rural.

Asimismo, el PMI define 4 indicadores relacionados con el catastro multipropósito cuyas responsabilidades se comparten entre entidades de orden nacional y entes territoriales, de los cuales 2 son territorializables y 1 incorpora el enfoque étnico.

¹⁷ Se propone pasar del 5,6% del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60% en 2022 (650 municipios, entre los que se cuentan los 170 PDET) y al 100% en 2025. Así mismo, se adopta el CONPES 3951 de 2018 que aprueba un crédito de 150 millones de dólares del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para avanzar en la actualización del catastro.

Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	A.9	Agencia Nacional de Tierras.	No se ha avanzado en la formulación de los POSPR y no hay acciones contempladas a corto plazo.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de territorios étnicos con levamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades	A.E.15	Autoridad Reguladora Catastral (que defina la Ley que regule la materia)	No se reportan avances en ninguno de los municipios PDET.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado	A.13	Instituto Geográfico Agustín Codazzi Autoridad Reguladora Catastral (que defina la Ley que regule la materia) Alcaldías y Gobernaciones	Todos los municipios tienen el catastro rural y urbano desactualizado o no formado, con excepción de Sardinata que tiene el catastro rural actualizado. Ningún municipio de esta subregión está priorizado en el plan de trabajo para actualizar o formar el catastro en 2020.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Adicionalmente, con el fin de implementar las medidas contempladas en el Punto 1 del Acuerdo de Paz se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, en el cual se establece que la ANT será la entidad encargada de implementar y ejecutar los POSPR¹⁸. La formulación de estos Planes es una de las acciones requeridas para dar cumplimiento a los indicadores A.9 de formalización y A.3 de adjudicación de tierras, con metas trazadora de 7 millones de hectáreas formalizadas a nivel nacional para el 2026, y 3 millones de hectáreas adjudicadas durante los primeros 12 años¹⁹.

De acuerdo a la respuesta remitida por la ANT a la Procuraduría el 16 de abril de 2019, de los 8 municipios que comprenden la subregión, ninguno de ellos ha sido focalizado para la formulación de los POSPR. Igualmente, ningún municipio de esta subregión está priorizado en el plan de trabajo para actualizar o formar el catastro en 2020. La única acción que se proyecta en la región del Catatumbo, es el Programa Nuestra Tierra Próspera financiado por USAID en el municipio de Tibú, el cual tiene como una de sus líneas de trabajo la formalización masiva de la tierra²⁰.

Por otra parte, para la construcción del presente informe, la Procuraduría revisó diferentes fuentes de información que permitieran tener un panorama aproximado del estado del ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo en los 8 municipios de la subregión, que se presentan a continuación:

1. La subregión tiene un promedio del coeficiente Gini de tierras ²¹ del 0,55 para los 8 municipios que la componen, donde el coeficiente de San Calixto es el más alto con 0,60 (IGAC y Uniandes, 2012).
2. La subregión tiene un índice de informalidad de propiedad rural²² de 0,71 mayor al del promedio del país (0,54), siendo

los índices más altos los de El Tarra y San Calixto, con 0,92 y del 0,87, respectivamente; el que tiene el menor índice es Sardinata con 0,56 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha).

3. 5 municipios tienen parte de su territorio en zona de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 con porcentajes que van del 25% (San Calixto) al 95% (El Tarra) del territorio. El promedio general es de 59,6% para los 5 municipios. (IDEAM, 2005).
4. Asimismo, se encuentra el Parque Nacional Natural Catatumbo-Barí que tiene jurisdicción en los municipios de Convención, El Carmen, Teorama, El Tarra y Tibú. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020)
5. El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra y Tibú comparten territorio con los resguardos Catatumbo-Barí y Catalaura-La Gabarra del pueblo Barí.
6. A nivel municipal no se cuenta con información sobre la distribución de la tierra (Respuestas entidades territoriales, mayo de 2020).
7. Todos los municipios tienen el catastro rural y urbano desactualizado o no formado, con excepción de Sardinata que tiene el catastro rural actualizado. Ningún municipio de esta subregión está priorizado en el plan de trabajo para actualizar o formar el catastro en 2020 (IGAC, 2020).

¹⁸ La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de tierras de la Nación (Decreto 2363 de 2015), es la encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Cabe aclarar que la ANT adelanta procesos agrarios de formalización de predios en todo el territorio nacional, por demanda y a solicitud de las personas interesadas.

¹⁹ Ver más adelante el apartado del Fondo de Tierras.

²⁰ Información consultada en la página web: <https://co.usembassy.gov/es/estados-unidos-apoya-programa-nuestra-tierra-prospera/>, el 29 de junio de 2020

²¹ El coeficiente Gini de tierras es una medida en donde 0 significa total igualdad y 1 plena desigualdad. El promedio no incluye el municipio de La Tola para el que no hay información disponible.

²² El índice de informalidad permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial, toma valores entre 0 y 1 donde 1 significa mayor informalidad

Así mismo, la Procuraduría indagó sobre el conocimiento que tenían las entidades territoriales de los principales conflictos por uso y tenencia de la tierra, información que es una aproximación a la realidad del estado de ordenamiento social de la propiedad rural. En este sentido solo mediante la formulación e implementación de los POSPR y el catastro multipropósito es posible contar con una imagen más adecuada del estado y las necesidades del ordenamiento rural en estos territorios. El balance general muestra lo siguiente:

- Los principales conflictos ambientales que registran las entidades territoriales son los relacionados con la deforestación, la quema de la capa vegetal, los cultivos ilícitos, la contaminación de las fuentes hídricas, el mal manejo de basuras y residuos y la contaminación por vertimiento de hidrocarburos y por minas de carbón.
- Los principales problemas identificados por los entes territoriales en relación con la tierra son: informalidad en la propiedad de la tierra, desplazamiento forzado y despojo, ocupación indebida de áreas protegidas, conflictos interétnicos y cultivos ilícitos.

En resumen, sobre el indicador A.9, el cual contempla, como una de las actividades necesarias para asegurar la propiedad jurídica de la tierra, la formulación e implementación de los POSPR, instrumentos que permitirán disponer de un diagnóstico completo y detallado de la situación a nivel municipal, en la subregión no se ha avanzado. Esto es necesario, puesto que, como se puede observar en las respuestas de los entes territoriales y nacionales, y otros documentos diagnósticos como los antes citados, o bien la información no está disponible, está desactualizada o es insuficiente para tener un panorama completo sobre el estado del ordenamiento de la propiedad rural a nivel municipal y el número de sujetos que pueden ser

beneficiarios de los programas de acceso, formalización y uso de la tierra.

1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso y formalización de la tierra

El Fondo de Tierras se creó con el Decreto Ley 902 de 2017 y, de acuerdo con la meta trazadora del PMI, su objetivo es disponer de 3 millones de hectáreas para ser adjudicadas durante los primeros 12 años de implementación del Acuerdo de Paz, diferenciando dos subcuentas: una para campesinos y otra para comunidades étnicas. Por su parte, el Acuerdo de Paz, en su numeral 1.1.5, establece que el Gobierno Nacional debe proteger y regular los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural y formalizar 7 millones de hectáreas rurales, lo cual quedó en el PMI como una meta trazadora que se debe cumplir en un término de 10 años. El Decreto Ley 902 de 2017 define los lineamientos y principios que la política pública debe adoptar para dar cumplimiento a este Punto del Acuerdo de Paz, entre los que destacan la ejecución ágil y efectiva, así como su implementación en las zonas priorizadas de los PDET, sobre los cuales se dice que demandan un grado de urgencia superlativa conforme lo establece la Sentencia C-174 de 2017 (Corte Constitucional de Colombia, 2017, pág. 12)

El PMI cuenta con 8 indicadores relacionados con el Fondo de Tierras, todos de competencia de la ANT. De estos, 6 corresponden a compromisos del Acuerdo de Paz con pueblos y comunidades étnicas y 1 a la entrega de tierras a mujeres rurales. De los 8 indicadores, 7 tienen alcance territorial según el análisis realizado en este informe. Sobre este tema la Procuraduría ha

identificado, por un lado, que no es posible conocer la demanda en relación con las necesidades de tierra de las comunidades campesinas, étnicas y de las mujeres en la subregión porque no se ha avanzado en la inscripción de sujetos en el RESO. Por otro lado, no hay claridad en la disponibilidad de predios para ser adjudicados a campesinos o comunidades étnicas en el Fondo de Tierras, pues el reporte de los 7 predios que han sido ingresados no arroja información suficiente en relación con la extensión y su destinación. En este sentido, se presenta el avance del Indicador A.3

Por su parte, en el PMI se definen 4 indicadores relacionados con la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural cuya responsabilidad recae sobre la ANT, uno de ellos especifica la formalización de la tierra a mujeres rurales, y los otros 2 para pueblos y comunidades étnicas. Sin embargo, solo se hace referencia al indicador general A.9.

Tabla 4. Indicadores PMI territorializables sobre acceso y formalización de tierras en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra	Hectáreas entregadas a través del Fondo de tierras	A.3	ANT	Se han ingresado 7 predios al Fondo de Tierras. Estos predios no cuentan con información suficiente que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad para la adjudicación. Sin los POSPR no es posible conocer la demanda de tierras y el número de sujetos sin tierra o con tierra insuficiente
1	1.1	Acceso a la tierra	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	A.9	ANT	No se reporta ningún avance en la subregión

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

A continuación, se presentan avances en las acciones realizadas por parte de la ANT que contribuyen a nutrir el Fondo de Tierras y otras que son necesarias para el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso adecuado del suelo. Posteriormente, se hará mención a los indicadores del Fondo de Tierras que se refieren específicamente a la adjudicación y formalización de tierras a campesinos y campesinas, comunidades y pueblos étnicos, asociaciones y organizaciones con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, acción que busca cumplir con uno de los propósitos más importantes de los Acuerdos de Paz, el cual es la democratización de la tierra.

Según la información suministrada por la ANT, desde la creación del Fondo hasta abril de 2020, se han ingresado 1.001.193,53 hectáreas al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que corresponden a 6.155 predios a nivel nacional (ANT, Respuesta oficio, abril 2020). Así las cosas, para la subregión del Catatumbo, la ANT reporta 76 predios que han ingresado al Fondo de Tierras en todo el departamento²³. En los municipios PDET de la subregión se registran 7 predios en el municipio de Tibú.

Estos predios provienen de 2 de las 10 fuentes que pueden alimentar la subcuenta destinada a la población campesina, y de las 11 fuentes y recursos de la subcuenta destinada a las comunidades étnicas (Artículo 18 del Decreto Ley 902): el 85% corresponden a bienes fiscales patrimoniales (6 predios) y el 15% a baldíos de la nación (1 predio). Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por la ANT, no se tiene certeza cuántos de esos bienes tienen ocupaciones previas o ilegales, el número de predios que se han podido recuperar materialmente, ni cuantas caracterizaciones se han hecho sobre estos. Lo anterior es necesario para determinar la disponibilidad de

bienes para campesinos sin tierra o tierra insuficiente que sean identificados por medio del RESO en esta subregión. 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 Ha.

Con respecto a las solicitudes de inscripción al RESO a través de jornadas FISO, solo se registran 200 para el municipio de Tibú en el marco de la Sentencia T-052 de 2017. 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, la ANT realiza diferentes procesos agrarios cuyo propósito es, entre otros, nutrir el Fondo de Tierras con predios que sean susceptibles de ser adjudicados a las comunidades étnicas y campesinas. La mayor parte de estos procesos agrarios corresponde al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017. El estado de estos procesos se detalla a continuación:

1. **Procesos de clarificación de la propiedad:** se han adelantado 237 casos en el marco de la ruta priorizada por la Sentencia T-488 de 2014 en el departamento de Norte de Santander, que suman 4.542,8 Ha. De estos, 30 casos están en los municipios de Teorama, Convención, El Carmen, San Calixto y suman un total de 428 Ha.

²³ De acuerdo con la respuesta remitida por el Departamento Nacional de Planeación a la Procuraduría el 15 de abril de 2019, se sostiene que desde la creación del fondo, "se han dispuesto en 113 municipios PDET un total de 499.477,7 hectáreas" (p. 4).

2. **Procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados (rezago del Incoder)²⁴** : Se hace referencia a un proceso en Tibú del que no se especifica la extensión ni el estado de avance.
3. **Procesos de extinción de dominio:** están identificados 3 procesos en el departamento que suman 424 Ha, uno de ellos en el municipio PDET del Carmen de 220 Ha de extensión. Los 3 hacen parte de los procesos de rezago que adelanta la ANT.
4. **Solicitudes de sustracción de Zonas de Reserva Forestal (Ley 2ª del 1959):** se habían identificado 1.388 predios aproximadamente en la Serranía del Perijá (al noroccidente de los municipios PDET de la subregión, en el departamento del Cesar); sin embargo, este proceso se suspendió en el 2017, hasta tanto no se resuelva el de saneamiento, ampliación y delimitación del territorio ancestral Yukpa.

En general, se observa una muy escasa gestión por parte de la ANT y de avances en los procesos agrarios que podrían nutrir el Fondo de Tierras para la subregión del Catatumbo, la mayoría de los cuales están en la etapa que da inicio al procedimiento administrativo pese a que algunos de ellos llevan varios años en trámites. En este sentido, no es posible cumplir con la meta de adjudicación de tierras si no se avanza con mayor celeridad en la resolución de estos procesos. La dilación en la resolución de los procesos de clarificación, recuperación, deslinde, extinción de dominio, revocatorias y titulación de baldíos y predios, vulneran los derechos de comunidades campesinas y étnicas, sujetos de especial protección constitucional (Salinas, 2019, pág. 23). No obstante, y de acuerdo a lo informado por la ANT, no se han realizado acciones de asignación de derechos de propiedad a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

En relación con predios adquiridos por compra directa por parte de la ANT con destinación a comunidades étnicas o campesinas se reportan 9 por valor de \$1.167 millones en los municipios de Salazar y Toledo, ninguno de los cuales es municipio PDET. Por su parte, no se ha realizado adjudicación de baldíos o bienes fiscales a comunidades étnicas en la subregión.

Sobre el balance de los indicadores relacionados con la formalización de tierras para campesinos y para mujeres rurales, la ANT, en su respuesta a la Procuraduría del 16 de abril de 2020 no reporta ningún avance. No obstante, en el departamento de Norte de Santander, entre el 2017 y el 2020, se han formalizado 60 predios en los municipios de Gramalote y Silos equivalentes a 264,09 Ha, 39 de los cuales se formalizaron a mujeres rurales, equivalentes a 225,6 Ha, ninguno en municipios PDET.

En resumen, sobre el avance en los indicadores A.3 y A.E.1, no es posible saber la demanda en relación con las necesidades de tierra acceso y formalización de la tierra de las comunidades campesinas y étnicas en la subregión porque no se ha avanzado en la inscripción de sujetos en el RESO. Adicionalmente, no hay claridad en la disponibilidad de predios en el Fondo de Tierras para ser adjudicados a campesino o comunidades étnicas en el Fondo de Tierras; el reporte de los 7 predios que han sido ingresados no arroja información suficiente en relación con su disponibilidad para la adjudicación.

²⁴ Lo que se conoce como el rezago del Incoder son los predios transferidos del Fondo Nacional Agrario a la ANT.

1.1.3 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia

Entre las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz para resolver los conflictos de uso y tenencia de la de la tierra, tanto a nivel macro como a nivel local, está la creación de la jurisdicción agraria con capacidad institucional en los territorios, así como otros mecanismos de concertación y diálogo social entre sector privado, gobierno y comunidades encaminados, entre otros propósitos, a resolver afectaciones causadas por proyectos mineros y energéticos y por explotación de los recursos naturales.

El PMI contempla un total de 10 indicadores relacionados con estos compromisos, de los cuales 6 se dirigen a la protección de derechos territoriales étnicos y dos a la transversalización del enfoque de género en los mecanismos alternativos de acceso a la justicia. La responsabilidad del cumplimiento de estos compromisos recae en entidades del orden nacional como el Minjusticia y la ANT. Asimismo, de los 10 indicadores, 8 son territorializables, 2 de los cuales son analizados en esta sección, puesto que sobre los indicadores de los enfoques de género y étnicos no se dispone de información para esta subregión.

Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra	Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento	A.12	MinJusticia	La estrategia del MinJusticia para dar cumplimiento a este indicador se basa en el fortalecimiento de mecanismos de conciliación dejando de lado otros mecanismos alternativos o tradicionales
1	1.1	Acceso a la tierra	Mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública en todos los niveles territoriales, comunidades campesinas y étnicas, otras comunidades y empresas del sector privado, así como espacios formales de interlocución, creados y en funcionamiento	A.398	Presidencia de la República: Oficina del Alto Comisionado para la Paz- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Se identifica, como parte de los avances de este indicador, la constitución de dos mesas de diálogo y concertación en el marco de la Sentencia T-052 de 2017
1	1.1	Acceso a la tierra	Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos	A.E.9	Agencia Nacional de Tierras	Si identifican avances en procesos de restitución de derechos étnicos del pueblo Barí, en el marco de la Sentencia T-052 de 2017; sin embargo no se han cumplido los plazos definidos en el dictamen judicial

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas

El MinJusticia informó a la Procuraduría que el proyecto de Ley Estatutaria, que establece mecanismo para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, se radicó el 20 de julio en la Cámara de Representantes. Con respecto a los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia que responden al indicador A.12, MinJusticia manifiesta que, mediante el Decreto Ley 902 de 2017, el Gobierno Nacional decidió adoptar el mecanismo de conciliación como estrategia para dar cumplimiento al Punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz. De esta manera, para MinJusticia la estrategia es fortalecer los mecanismos ya existentes, lo cual se concreta en la capacitación en resolución de conflictos a funcionarios y líderes, priorizando las zonas más afectadas por el conflicto.

Sobre el indicador A.E.9 que versa sobre la constitución, saneamiento y clarificación de territorios étnicos, la ANT informa que se han adelantado acciones de caracterización poblacional y definición de pretensiones territoriales étnicas y campesinas en el marco de la Sentencia T-052 de 2017. Esta sentencia ordena a la ANT no avanzar en la constitución de la zona de reserva campesina del Catatumbo (presentada por la Asociación Campesina del Catatumbo-Ascamcat) hasta tanto no se resuelvan las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra. Si bien se realizó una caracterización de la comunidad, y se cuenta con 200 solicitudes de inscripción al RESO por medio del formulario FISO en Tibú, hasta la fecha no se reportan avances en las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los 3 resguardos, acción que debía cumplirse en el 2018²⁵.

En los municipios que coinciden con los 2 resguardos Barí, el indicador A.E.14 es más pertinente sobre todo a la luz de lo establecido en el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017,

que entre otras cosas señala: “[...] concertar mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas”. En este sentido, la Procuraduría insiste en que es necesario que el Gobierno Nacional, reglamente los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales.

En esta subregión, las diferentes formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales presentes en el territorio, son causa de continuos conflictos por el uso del suelo entre comunidades étnicas, campesinas y empresas privadas. En este sentido, el indicador A.398 amerita una mención especial, toda vez que busca instituir y apoyar espacios formales de diálogo social en los que se encuentren comunidades, instituciones públicas y empresas privadas que permitan la interlocución y fortalecer la gobernanza, la gobernabilidad y la corresponsabilidad del Estado y las comunidades sobre el territorio.

Para contar con una información más cercana al nivel territorial, la Procuraduría indagó sobre acciones adelantadas por las entidades territoriales en relación con mecanismos de resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra. En términos generales estos mecanismos están centrados en la conciliación. Si bien este reconocimiento e impulso a la conciliación en equidad es positivo, también preocupa que se pierdan los otros componentes y los enfoques contenidos en

²⁵La Consejería para la Estabilización y la Consolidación reporta que se está tramitando la restitución de derechos territoriales étnicos en los dos resguardos los cuales corresponden a 193.146 Ha.

los indicadores relacionados con el Punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz, entre los que resaltan el territorial, el étnico y el de género.

Es importante señalar que ningún municipio reportó conocer la gestión que adelantan las entidades nacionales en relación con la Sentencia T-052 de 2017, por ejemplo, con la Mesa consultiva de concertación entre Ascamcat y la comunidad indígena Barí o el trabajo adelantado por el equipo de Diálogo Social de la ANT en la Mesa territorial con el pueblo Barí, o la Mesa regional del Parque Nacional Natural Catatumbo-Barí.

1.1.4 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental

Según el Acuerdo de Paz, la zonificación ambiental es una herramienta que permitirá el cierre de la frontera agrícola, proteger áreas de interés ambiental y consolidar el inventario de baldíos de la nación. Esta herramienta es el insumo para el diseño de programas y proyectos de desarrollo de comunidades rurales que colindan con AEIA, y de programas de reasentamiento de comunidades en situaciones de riesgo no mitigables.

En el PMI se establecen seis indicadores relacionados con este compromiso del Acuerdo de Paz, cuya competencia recae en su mayoría en entidades del orden nacional, aunque uno de estos, el A.349, comparte responsabilidades con los entes territoriales. De los 6 indicadores, 4 son territorializables, de los cuales uno es específico para pueblos y comunidades étnicas.

Tabla 6. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra	Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa	A.17	MinAmbiente	El MinAmbiente desarrollo la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 en los municipios PDET
1	1.1	Acceso a la tierra	Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos	A.E.18	MinAmbiente	El plan no se ha formulado y no se reportan acciones adelantadas en territorios étnicos
1	1.1	Acceso a la tierra	Acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental	A.418	Parques Nacionales Naturales	No se registran avances para esta subregión
1	1.1	Acceso a la tierra	Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos.	A.349	MinAmbiente, DPS, MinAgricultura-Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) Gobernación, Alcaldías	El avance reportado por parte del MinAmbiente no permite conocer de manera detallada el alcance de las acciones realizadas en esta subregión.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Durante la formulación de los PDET, el MinAmbiente hizo incidencia en el proceso participativo de en las 16 subregiones para la socialización de las Bases Técnicas de Zonificación Ambiental²⁶. Uno de los resultados que se destacan es que la zonificación ambiental quedó como iniciativa en 8 de los 16 PATR. Para el caso de la subregión del Catatumbo la iniciativa del PATR hace énfasis en definir mecanismos y acciones para la gestión, administración y manejo de áreas estratégicas de importancia hídrica y recuperación y conservación de recursos naturales.

Vale la pena aclarar que la zonificación ambiental indicativa presentada por el MinAmbiente es solo un primer paso para cumplir con el indicador A.17 y A.E.18 (para territorios étnicos), en tanto que la escala 1:100.000 no permite tener una visión de la dinámicas ambientales y delimitar áreas puntuales a nivel municipal, veredal o de ecosistemas. En este sentido no se reportan avances.

Por otra parte, la ANT mediante el Acuerdo 058 del 16 de abril del 2018, expidió el documento de ajuste normativo de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso. Sin embargo, no se registran avances relacionados con la asignación de derechos de uso en esta subregión.

Sobre el indicador A.349, que se refiere a las familias beneficiarias de alternativas de generación de ingresos que habitan o colindan con AEIA el balance es el siguiente: San Calixto 0,1% Convención, 0,1% El Carmen 0,4%. El reporte está en porcentaje de familias lo que no permite conocer el impacto o el alcance de las acciones, pues tampoco se establece una línea base de número de familias que deberían ser atendidas.

La Procuraduría llama la atención en relación con el cierre de la frontera agrícola y la protección de bosques y otras áreas de especial interés ambiental, que podría tener una fuerte incidencia en la subregión. De acuerdo con datos del MinAmbiente, de los ocho municipios, cinco tienen importantes áreas protegidas por medio de la Ley 2ª del 1959 (el promedio es de 64,3% del total del territorio), sin embargo, después de 60 años de la declaratoria de estas áreas, en la actualidad ya no responden a las dinámicas territoriales de uso del suelo y a las necesidades de seguridad jurídica y propiedad sobre la tierra de la mayoría de campesinos que habitan en estos municipios. Asimismo, se encuentra el PNN Catatumbo-Barí que tiene jurisdicción en los municipios de Convención, El Carmen, Teorama, El Tarra y Tibú (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020)

1.1.5 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina

Las ZRC son una figura de organización territorial que promueve el acceso a la tierra y la planificación de su uso; igualmente, contribuyen con la promoción de la economía campesina y la producción de alimentos, el cierre de la frontera agrícola y la protección de áreas de interés ambiental y reservas forestales. El Acuerdo de Paz establece que el Gobierno debe apoyarlas mediante procesos de acompañamiento y concertación con las comunidades campesinas y fortalecer los planes de desarrollo de las zonas ya constituidas.

El PMI contiene un indicador para las ZRC con responsabilidad compartida entre la ANT y la ADR, el cual es tiene impacto territorial.

²⁶ El Ministerio desarrolló la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 que fue presentada y usada en las distintas etapas de planeación de los PDET. Así mismo, estas se incluyeron dentro del flujograma de estructuración de proyectos de la ART. A partir de la zonificación ambiental indicativa, se puede identificar, localizar y determinar la extensión de áreas que constituyen otros ámbitos de trabajo con los actores institucionales: Áreas susceptibles de ampliar el inventario regional de Áreas protegidas, de generar acuerdos de usos de conservación, de generar acuerdos de protección y recuperación con uso productivo, de ser incorporadas al Fondo de Tierras.

Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra	Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas	A.22	ADR ANT	No se han cumplido los compromisos demandados por la Sentencia T-052, principalmente en lo que respecta a la ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos Barí, sin lo cual no es posible avanzar en la constitución de la ZRC

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

En la subregión la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat) presentó una solicitud para la constitución de una ZRC, proceso que inició en el 2009, cuyas pretensiones territoriales abarcan parte de los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra, San Calixto, Hacarí y Tibú, así como algunas áreas que podrían traslaparse con los Resguardos Barí denominados Motilón Barí y Catalaura La Gabarra²⁷.

En el 2017, la Corte Constitucional falló a favor de una tutela presentada por las autoridades del Pueblo Barí por medio de la Sentencia T-052 de 2017, la cual ordena, como se mencionó anteriormente, antes de avanzar en la constitución de la ZRC, el saneamiento, ampliación y clarificación de los territorios étnicos Barí.

Como parte de las acciones realizadas, la ANT informa que se ha adelantado una caracterización poblacional y la definición de pretensiones territoriales étnicas y campesinas. Así mismo, se han construido insumos para la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible (diagnóstico territorial y poblacional), jornadas de diligenciamiento del FISO en el municipio de Tibú y mesas técnicas y de articulación con actores nacionales y regionales y representantes de Ascamcat, y estudios de sustracción de predios de las áreas en constitución. Sin embargo, es importante llamar la atención en la dilación de estos procesos, aun con los compromisos adquiridos por la providencia de la Corte Constitucional.

²⁷ El Resguardo Motilón Barí ocupa un área aproximada de 13.300 ha y se ubica en el municipio de Tibú; el Resguardo Catalaura La Gabarra mide aproximadamente 108.900 ha y comprende parte de los municipios de El Carmen, Convención, Teorama y El Tarra.

1.1.6 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad, que busca fomentar la democratización de la tierra, el acceso y la seguridad de la propiedad rural en zonas focalizadas, a través de los POSPR no muestra ningún avance en los municipios PDET de la subregión Catatumbo. Cabe aclarar que en la subregión se ha identificado altos índices de informalidad en la tenencia de la tierra (0,71 en promedio para los 8 municipios), graves conflictos por uso del suelo, principalmente en lo que respecta a explotación de hidrocarburos y ocupación de áreas protegidas, conflictos entre el pueblo Barí y la comunidad campesina causados por la falta de saneamiento y clarificación de resguardos y pretensiones territoriales de ambas poblaciones, deforestación y contaminación ambiental y profundos conflictos producidos por siembre de cultivos de uso ilícito. Asimismo, todos los municipios tienen el catastro rural y urbano desactualizado o no formado, con excepción de Sardinata que tiene el catastro rural actualizado.
- 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.
- En relación con los procesos agrarios que adelanta la ANT, corresponden en su gran mayoría al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017. Se han identificado 34 la mayoría de los cuales 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.
- Se cuenta con 200 solicitudes de inscripción al RESO a través de jornadas FISO por oferta, en el municipio de Tibú en el contexto de la Sentencia T-052 de 2017. 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 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.
- No hay ningún avance en la implementación de mecanismos de acceso y formalización de la tierra, ni de otros mecanismos de acceso como los subsidios y créditos contemplados en el Acuerdo de Paz.
- Aunque se cuenta con la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 falta avanzar en este instrumento de ordenamiento territorial y uso del suelo a escala detallada.
- En la subregión se cuenta con el proceso de constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, propuesta realizada por la comunidad campesina en el 2009. Este proceso fue suspendido en el 2017 por medio de la Sentencia T-052 que ordena a la ANT definir las pretensiones territoriales tanto de la comunidad campesina como de los resguardos indígenas Barí. Aunque esta entidad 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.

B. Recomendaciones

- A la ANT, definir un cronograma con recursos diferenciados para la priorización, formulación e implementación de los POSPR en los 8 municipios de la subregión.
- Al IGAC, priorizar los municipios de esta subregión para la actualización del catastro multipropósito con prioridad en los 8 municipios PDET de la subregión.
- A la ANT, 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.
- A la ANT, 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.
- A la ANT, resolver de manera prioritaria, las actuaciones administrativas y jurídicas contempladas en la Sentencia T-052 de 2017, específicamente en lo que respecta a la delimitación, ampliación y saneamiento de los Resguardo Motilón Barí y Catalaura la Gabarra, y agilizar el proceso de constitución de la ZRC del Catatumbo con alternativas de producción sostenible para la reducción de la pobreza y la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra.
- A la ANT, 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.
- A la ANT, identificar procesos de formalización de tierras a entidades de derecho público para proyectos que se desarrollen en la subregión en beneficio de las comunidades.
- A la ANT, resolver con celeridad los procesos agrarios por demanda contemplados en el marco del Decreto Ley 902 de 2017.
- A la ANT y al Minambiente, definir, delimitar y concertar con las comunidades y las instituciones competentes áreas susceptibles de ser sustraídas de la reserva forestal protegidas por la Ley 2ª del 1959, para ser formalizadas a campesinos y campesinas sin tierra, y áreas no sustraídas que pueden ser objeto de contratos de asignación de derechos de uso, con alternativas de producción sostenible.
- A la ANT y el MinAmbiente, darle uso a la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 en procesos municipales y locales de ordenamiento territorial y uso del suelo, por ejemplo para identificar áreas de sustracción de las ZRF con fines de acceso, formalización, constitución de la ZRC, asignación de derechos de uso, suscripción de acuerdos de conservación y, delimitación y protección de áreas de especial interés ambiental.
- Al Minambiente y Parques Nacionales Naturales, identificar de manera prioritaria las familias que habitan en áreas de especial interés ambiental, en especial, los terrenos del PNN Catatumbo Barí en los municipios de Convención, El Carmen, Teorama, El Tarra y Tibú, para definir necesidades de acceso a la tierra, y establecer acuerdos de conservación y opciones de generación de ingresos.

- A la ANT, al DNP, el IGAC y a MinAmbiente, organizar mesas de trabajo con enfoque pedagógico para que las administraciones territoriales conozcan y tengan a su disposición información actualizadas de los diagnósticos realizados en la subregión en relación con la zonificación ambiental, el catastro rural, la informalidad en la tenencia de la tierra, la distribución de la propiedad rural y, en general, los principales conflictos que se presentan por apropiación, uso y tenencia de la tierra.
- A MinJusticia y entidades territoriales, reglamentar el funcionamiento y alcance y fortalecer las mesas e instancias participativas de concertación y diálogo para la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra que se han constituido en la subregión.

1.2 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-PDET

Los PDET se conciben en el Acuerdo de Paz 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.

Para la construcción de los PDET, el primer paso que el Gobierno Nacional debía dar era formular los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con los cuales se define la oferta sectorial en las 16 zonas y los 170 municipios priorizados por el Decreto 893 de 2017. Sin embargo, el proceso participativo que

se estructuró en tres fases –veredal, municipal y subregional– no contó previamente con estos documentos, con las estimaciones de techos presupuestales. Tampoco contó con el acompañamiento técnico constante de los distintos sectores, ni de las autoridades ambientales, especialmente en las fases previas a la firma del PATR, para que evaluaran en el desarrollo de este proceso la viabilidad de las propuestas formuladas por la comunidad (Procuraduría General de la Nación, 2019, págs. 49-50).

Como se verá más adelante en este capítulo, a la fecha de corte de este informe solo se han aprobado 5 de los 16 Planes Nacionales²⁸ contemplados en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, lo cual dificulta la identificación y seguimiento a la oferta de bienes y servicios y a las estimaciones presupuestales de los sectores para dar cumplimiento a la RRI. Según información de la Consejería para la Estabilización y Consolidación, a finales de 2020 se tiene previsto la aprobación de los 11 planes restantes.

Ahora bien, los 12 indicadores del PMI definidos para los PDET son territorializables, 7 de los cuales están a cargo de manera exclusiva de la ART, 1 en coordinación entre la ART y la Alta Instancia de Género, 2 en coordinación entre la ART, Alcaldías y Gobernaciones, y 1 a cargo del DNP y 1 del MinInterior. En cuanto a los enfoques diferenciales, de los 12 indicadores 6 son étnicos y 1 de género. Adicionalmente, el PMI contiene 59 indicadores de los Planes Nacionales para la RRI con desagregación para los municipios PDET, estos serán analizados en la sección sobre Planes Nacionales.

²⁸ 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».

Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.8	Implementación PDET	Informes de seguimiento anuales de acceso público que reporten el avance de implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional	A.422	ART	La ART reporta fichas de seguimiento por subregión de acceso público, disponibles en su página web. Sin embargo, estas fichas solo muestran las estrategias generales de la entidad, pero no dan cuenta del nivel de avance en la implementación de cada una de las iniciativas de los PATR
1	1.8	Implementación PDET	Plan de Acción para la Transformación Regional construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	A.360	ART, alcaldías y gobernaciones	El PATR de la subregión se firmó el 28 de septiembre de 2018 y contó con la participación de diversidad de actores. Se realizaron diálogos preparatorios y se contó con la participación en la formulación del PDET de la institucionalidad municipal y departamental
1	1.8	Implementación PDET	Plan de Acción para la Transformación Regional, con enfoque reparador, construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	A.399	ART, alcaldías y gobernaciones	En el proceso de formulación del PATR la ART se articuló con las mesas de víctimas y representantes del PNIS, alcaldías y la Gobernación
1	1.8	Implementación PDET	Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas	A.285	ART	Se han ejecutado 87 proyectos con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, lo que representa el 7,2% del total de proyectos ejecutados. Para la fase 3 se identificaron 74 necesidades, los proyectos asociados serán ejecutados en 2020 y 2021
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación	A.E.22	ART	La ruta étnica se concertó a nivel subregional con las autoridades los dos resguardos Barí presentes en el territorio. Las iniciativas responden a los componentes de los planes de vida

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de PATR que incluyen planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados	A.E.23	ART	Se identifican 150 (el 13% del total para la subregión) iniciativas étnicas. La subregión fue seleccionada para realizar el piloto de la formulación de la Hoja de Ruta Única, con la participación de delegados del pueblo Bari, cuyo documento de resultados fue publicado posteriormente a la fecha de corte de este informe.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados	A.E.24	ART	Se han ejecutado 2 obras PDET en los resguardos Bari de infraestructura educativa y un proyecto de vivienda en el resguardo Catalaura La Gabarra.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de medidas específicas, programas y proyectos diseñados, formulados, en implementación y seguimiento con mujeres de pueblos indígenas, NARP y Rrom	A.E.25	ART	66 iniciativas se identificaron en el PDET del Catatumbo con las marcas de género y étnica.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de PATR formulados y en implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres NARP	A.E.26	ART, Alta Instancia de Género	No se identifica en el PDET iniciativas que benefician a organizaciones de mujeres NARP.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de planes de acción inmediata concertados, diseñados, formulados, ejecutados y con seguimiento de acuerdo a los planes de vida, planes de salvaguarda de las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el decreto 893 de 2017	A.E.27	Min. Interior, Territorios/resguardos indígenas	No se cuenta con información relacionada por parte del MinInterior.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.8	Implementación PDET	Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada	A.G.10	ART	El 30% del total de participantes fueron mujeres. De las 1.115 iniciativas del PDET, 278 tienen la marca de género y mujer rural, la mayoría de las cuales no especifican el enfoque y/o no se evidencia una clara integración de este
1	1.8	Implementación PDET	Plan Nacional de Desarrollo con prioridades y metas de los PDET acogidas	A.400	DNP	En el PND 2018-2022 se incluyó el Pacto por la Construcción de Paz que prioriza los 170 municipios PDET y define la Hoja de Ruta Única. Asimismo, estrategias de otros pactos priorizan estos municipios.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

1.2.1 El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Catatumbo

La subregión del Catatumbo comprende 8 municipios, todos del departamento de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. La ruta de formulación participativa culminó el 28 de septiembre de 2018 con la firma del PATR²⁹. Según datos consignados en este documento, en total participaron 8.136 personas en las tres fases de planeación veredal, municipal y subregional, de las cuales el 70% fueron hombres y el 30% mujeres. De los ocho municipios, en dos de ellos se adelantó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS): Sardinata y Tibú.

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.

Se han reconocido cinco sujetos de reparación colectiva, dos de ellos étnicos, y los ocho municipios cuentan con planes de retorno y reubicación aprobados para algunas de sus zonas. Finalmente, en el municipio de Tibú se ubicó el ETCR de Caño Indio

1.2.1.1. Visión subregional

La visión subregional propuesta en la tercera fase de planeación fue construida con representantes de los actores que participaron en las fases veredal y municipal, así como otros actores privados e institucionales con incidencia en el territorio que se integraron en el nivel subregional. Para la construcción de la visión, el documento PATR señala que se contó con la participación de delegados de las mesas y organizaciones

de víctimas que se sumaron a la ruta participativa en la fase municipal, así como delegados del pueblo Barí, del programa PNIS, y otros actores del orden institucional, de los gremios, de organizaciones sociales y comunitarias, y de la academia (además de los delegados de las comunidades campesinas elegidos como integrantes del grupo motor). Esta visión plantea lo siguiente:

Al año 2028 la Sociedad Catatumbra ha consolidado la subregión como un territorio biodiverso, agroecológico, eco turístico e innovador, a partir de la formalización de la propiedad de la tierra, cadenas productivas competitivas, esquemas asociativos autónomos, soberanía alimentaria y una educación pertinente, inclusiva y de calidad para todos. Esta sociedad aprovecha su ubicación estratégica, las dinámicas fronterizas, hace uso de las tecnologías amigables con el medio ambiente, protege la biodiversidad y construye relaciones basadas en la solidaridad, la convivencia, la paz, la reconciliación y el reconocimiento de la identidad campesina y la cultura ancestral del pueblo Bari.

Es un territorio conectado, sin discriminación ni estigmatización donde se respeta y promueve la diversidad humana, donde los procesos organizativos son la base para la participación efectiva y se garantizan las condiciones del buen vivir de sus pobladores, campesinos y pueblos originarios. Desde un enfoque territorial, diferencial, de género y de derechos humanos, se ha logrado la reparación integral de las víctimas del conflicto, el empoderamiento, arraigo y permanencia en el territorio de las actuales y futuras generaciones (pág. 4).

²⁹ El documento completo PATR de la subregión Catatumbo así como los 8 PMTR están disponibles en la página web de la ART (Agencia de Renovación del Territorio, 2018)

En la visión se destaca la eliminación de la discriminación y la estigmatización, cargas que las comunidades campesinas han tenido que afrontar como consecuencia del conflicto armado, e incluye los enfoques diferenciales y el enfoque reparador, con lo cual se busca responder al gran número de personas que han sido víctimas de diferentes hechos cometidos por los grupos armados.

Estos aspectos intentan responder a las principales problemáticas que se presentan en el territorio, las cuales tienen que ver con la existencia de economías ilegales, en especial la relacionada con los cultivos de uso ilícito y ciertas prácticas de minería, así como con altos niveles de deforestación en un territorio que tiene amplias zonas ambientales protegidas. Además, las comunidades identificaron debilidad de las instituciones públicas y pocas opciones de ser incluidas en los procesos de planeación territorial; ausencia del control social de los recursos y la inversión pública, inexistencia de planes de ordenamiento territorial, inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y altos niveles de pobreza por falta de acceso a educación de calidad, infraestructura para la productividad, salud, vivienda digna y acceso a servicios básicos.

1.2.1.2. Análisis de las iniciativas del PATR

Según la información suministrada por la ART, las iniciativas municipales y subregionales que constituyen el PDET de Catatumbo suman 1.115, que representan el 3,3% del total nacional. Están agrupadas en los ocho pilares: 1.059 corresponden a la fase municipal y 56 a la fase subregional.

Del total de iniciativas, 150 (el 13%) fueron marcadas en el proceso participativo con la etiqueta étnica, lo cual indica que están dirigidas a beneficiar al pueblo Barí presente en el territorio.

Por su parte, 278 (el 24%) tienen la marca de género y mujer rural, lo que indica que benefician a este grupo poblacional, de las cuales 66 se cruzan con la etiqueta étnica.

Finalmente, 9 iniciativas (el 0,8%) fueron marcadas con la etiqueta PISDA-PNIS que señala aquellas que fueron propuestas por los líderes y las lideresas de los 2 municipios donde se inició la implementación del PNIS. Como ha informado la ART a la Procuraduría, la marcación de los PISDA se llevó a cabo en el nivel municipal, momento en el cual los líderes y lideresas del PNIS se integraron al proceso participativo del PDET. Estas iniciativas se discutían en las 8 mesas de cada uno de los pilares, lo cual ocasionaba, en algunos casos, que se perdiera el origen y el carácter específico de estas iniciativas, lo que es evidente en esta subregión.

Tabla 9. Iniciativas del PATR del PDET Catatumbo

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipal	940	145	245	9	1.059
Subregional	49	5	33	0	56
Total	989	150	278	9	1.115

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

De igual manera, cabe señalar que 394 iniciativas (el 35% del total) fueron marcadas como de gestión y 721 (el 65%) como iniciativas cuya implementación depende de la formulación de un proyecto. A partir de esta revisión, si bien para la Procuraduría este ejercicio de clasificación e identificación de las iniciativas PDET permite orientar las estrategias de implementación y de articulación entre la ART y las entidades nacionales y territoriales, se observa también que la marca de gestión y proyecto no siempre corresponde a la intención de la iniciativa señalada. Frecuentemente las iniciativas que fueron marcadas como de gestión necesitan de la formulación de uno o varios proyectos para su cumplimiento, como se puede observar con el siguiente ejemplo: “Impulsar la caracterización socioeconómica y predial, en el marco del estudio de tenencia de tierra, de los territorios donde se traslapan las pretensiones por parte de los resguardos indígenas del pueblo Barí y las pretensiones de las comunidades campesinas de la subregión PDET Catatumbo” (iniciativa subregional).

Otro análisis que es posible hacer con el reporte de la ART, es la coincidencia de las iniciativas con los indicadores del PMI. Para la subregión del Catatumbo, se encontraron 264 iniciativas (el 23%) que no están asociadas a estos indicadores; sin embargo, la mayoría de ellas tiene un producto de la Metodología General Ajustada (MGA) asociado. Este dato es importante señalarlo puesto que, si bien el PMI y el Conpes 3932 son la guía para la implementación de los Acuerdos de Paz, las iniciativas que no están asociadas a indicadores del PMI deben ser tenidas en cuenta en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los proyectos de inversión de los sectores, con lo cual se puede asegurar que sean integradas a la programación presupuestal de las entidades y se les pueda hacer seguimiento. Entre las acciones a las que le apuntan estas iniciativas se encuentran,

para citar un ejemplo, en el pilar 1: actualización de planes de ordenamiento territorial, clarificación de límites político-administrativos, formulación de documentos de planeación para la protección de recursos naturales y fuentes hídricas, sustracción de ZRF, fortalecer los procesos de restitución de tierras, entre otras, todas de gran relevancia para el desarrollo rural.

Por otra parte, la distribución de las iniciativas por cada pilar y de acuerdo a su identificación étnica, de género y PISDA se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla 10. Iniciativas del PATR por pilar en la subregión del Catatumbo

Pilar	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	97	13	54	5	110
2. Infraestructura y adecuación de tierras	108	9	19	0	117
3. Salud rural	103	18	30	0	121
4. Educación rural y primera infancia rural	208	26	30	0	234
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	107	13	16	0	120
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	180	22	39	0	202
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	61	8	32	1	69
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	101	41	58	3	142
Total:	989	150	278	9	1.115

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Las iniciativas étnicas se distribuyen en los 8 pilares, principalmente en los pilares 8, 1 y 6. Las iniciativas de género y mujer rural se ubican en los 8 pilares: el pilar de Reconciliación es el que concentra el mayor número de iniciativas, seguido del de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Reactivación Económica.

La Procuraduría hizo una revisión de estas iniciativas de género y mujer rural y se encontró que la mayoría no corresponden con el enfoque diferencial; en general son iniciativas que pueden beneficiar a la comunidad en su conjunto. Donde existe mayor correspondencia es en el pilar de vivienda con iniciativas que se dirigen al acceso de vivienda para la mujer; en el pilar 6 con

cerca de 20 iniciativas que incluyen temas como fortalecimiento de las organizaciones productivas de mujeres campesinas, étnicas y de víctimas, acceso a créditos, emprendimiento y producción no agropecuaria; en el pilar 7 con programas de huertas caseras, nutrición para madres y primera infancia y prácticas alimenticias; y en el pilar 8 con iniciativas de formación y participación política de la mujer, fortalecimiento a redes de mujeres, recuperación de saberes ancestrales, y acciones para combatir la violencia sexual. Sorprende que ninguna se refiera a la formulación de políticas públicas para mujer rural.

1.2.2 Hoja de Ruta Única y articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET

1.2.2.1 Articulación entre PDET y planes de desarrollo municipales y departamentales

Durante el 2019, la ART, en coordinación con el DNP, apoyó el proceso de capacitación de los candidatos a las alcaldías y gobernaciones. En la plataforma Kit de Planeación Territorial, se incluyó información de las iniciativas de los PDET y datos sobre el proceso de planeación participativa. Así mismo, se hicieron recomendaciones para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

Es importante destacar la gestión realizada por parte de la ART, con apoyo de la Procuraduría, para que las alcaldías y gobernaciones adoptaran los PDET como política pública regional. Así, para la subregión del Catatumbo, se cuenta con ocho acuerdos municipales y una ordenanza Departamental.

En este marco, se implementó la estrategia de nuevos mandatarios locales para acompañar los informes de cierre y empalme entre las administraciones salientes y entrantes en los 170 municipios PDET. Adicional a esto, se contrataron tres enlaces PDET en la subregión como apoyo en los procesos que vienen abordando las entidades territoriales en la formulación de los PDT, la gestión de las iniciativas municipales y subregionales y en la construcción de la Hoja de Ruta Única.

Tanto las 8 alcaldías como la Gobernación de Norte de Santander manifiestan que se seleccionaron varias iniciativas de los PATR para ser incluidas en los nuevos PDT para la vigencia 2020-2023. Ahora bien, que se incluyan las iniciativas en los planes de desarrollo no garantiza su implementación, puesto que, con la limitación de recursos y el rezago histórico

en inversión y presencia institucional en estos municipios, no se puede cumplir a cabalidad con los compromisos asumidos en los PDET en un periodo de gobierno. La implementación depende no solo de la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, sino también de que las iniciativas puedan convertirse en proyectos, de la disponibilidad de los recursos y de que se incluyan de manera puntual en los presupuestos y planes operativos anuales de gasto. En muchas ocasiones, para materializar estas iniciativas se requiere de la concurrencia de entidades del orden nacional, de la gestión de recursos del sistema general de regalías a través del OCAD Paz y de la capacidad de gestión de proyectos por parte de las entidades territoriales para consecución de recursos de los OCAD municipales o regionales.

La ART ha realizado más de 14 reuniones de articulación interinstitucional en el marco de la Estrategia Catatumbo Sostenible, las cuales contaron con la participación de la gobernación, los alcaldes y los delegados de los ministerios y las instituciones nacionales, el sector privado y la cooperación internacional. La Estrategia Catatumbo Sostenible es liderada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y busca la coordinación interinstitucional para la implementación de las iniciativas municipales y subregionales y la identificación de fuentes de financiación, oferta de servicios y recursos para darle mayor impulso al desarrollo territorial.

En síntesis, estas acciones tienen un balance positivo en términos de difundir el papel de los PDET e incluir compromisos con la implementación de los mismos por parte de los entes territoriales. Sin embargo, no es claro aún el proceso para la

implementación de esos compromisos, como tampoco la concurrencia de recursos y responsabilidades entre lo que se incluyó en estos acuerdos y planes y las obligaciones que tienen las entidades nacionales en la implementación de los PDET.

1.2.2.2 Hoja de Ruta Única

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.

Según información reportada por la ART, en enero de 2020 se realizó el lanzamiento de la Hoja de Ruta y se dio inicio al proceso de validación territorial con los representantes de las comunidades (grupos motor), instituciones, sector privado y academia presentes en la subregión. En febrero de 2020 se realizó el taller de socialización de los resultados de la validación territorial y se priorizaron 25 iniciativas detonantes y dinamizadoras para cada uno de los 8 municipios PDET. Así mismo se realizaron 2 reuniones con representantes del Pueblo Barí de socialización y validación de este instrumento de planeación.

La visibilidad del Catatumbo como región pionera en la formulación de la Hoja de Ruta Única para la implementación

del PDET, hace evidente los procesos de articulación entre la ART, el departamento de Norte de Santander y los 8 municipios que constituyen la subregión. En contraste con las demás subregiones PDET, tanto las administraciones locales como los representantes de la comunidad reconocen acciones concretas alrededor de la identificación y priorización de las iniciativas y el acompañamiento de la ART para la inclusión de éstas en los planes de desarrollo municipales.

A pesar de que se reconocen ejercicios de participación de la comunidad y de las autoridades locales en diversos escenarios, se pudieron identificar algunos elementos discrepantes:

- De acuerdo con las entrevistas realizadas, algunas administraciones manifestaron que las iniciativas priorizadas en la Hoja de Ruta, no reconocen del todo las condiciones de los municipios en materia de vocación y cultura agrícola o de capacidad de ejecución y financiación de las iniciativas. Por lo cual, algunos de los municipios decidieron no incluirlas o incluirlas de manera parcial en sus PDT.
- Existe una preocupación y confusión general sobre la manera como van a financiarse las iniciativas priorizadas por la ART y a la capacidad de los municipios de poder ejecutar a cabalidad lo propuesto.
- En lo comunitario se menciona una participación marginal de las asociaciones en las actividades de definición de la Hoja de Ruta y se percibe la necesidad de concretar las acciones prioritarias en este documento por parte de la ART como una especie de “afán” o de “imposición” de las iniciativas que deben incluirse en los PDT.

Por su parte, para garantizar el enfoque reparador y la participación de las víctimas en la formulación de la Hoja de Ruta Única, la ART manifiesta que esta depende de la ruta de planeación del PDET: “[...] los representantes de las víctimas -elegidos por las mesas u organizaciones del municipio- que hacen parte de los Grupos Motor de cada municipio, participaron en la socialización de los componentes y posteriormente, según la elección que desarrollaron de manera autónoma, hicieron parte activa de la jornada de validación” (ART, Respuesta 22 de mayo de 2020)

Esta metodología no necesariamente garantiza el enfoque reparador pues depende de que en cada subregión, la ART haya logrado una efectiva participación de las lideresas y líderes de las víctimas en la formulación del PDET, así como de la inclusión de las medidas de los PIRC y los PRR. Esto mismo sucede con las iniciativas marcadas con la etiqueta de género y mujer rural que, como se mostró anteriormente, la mayoría no incorporan el enfoque de manera clara.

Finalmente, aunque en la elaboración de los diagnósticos y en la etapa de alistamiento de la Hoja de Ruta Única, se tienen en cuenta documentos de planeación como los “POT y otras fuentes cartográficas para identificar potencialidades económicas y ambientales” (ART, Respuesta 22 de mayo de 2020), en la mayoría de los casos, estos documentos están desactualizados o no se han formulado, ni permiten ver las particularidades del territorio a un nivel de detalle, como sucede con la zonificación ambiental realizada por el Minambiente, y en general, con el alto desconocimiento alrededor del ordenamiento territorial, como se pudo ver en la primera parte de este informe.

Algo similar ocurre con los Planes Nacionales para la Reforma

Rural Integral que deberían ser incluidos en este documento de planeación prospectiva: hasta la fecha solo se han aprobado cinco de los 16³⁰ que habían sido definidos en el Acuerdo de Paz. Así las cosas, se está incurriendo en el mismo error que se cometió en el momento de la planeación participativa de los PDET. A todos esto se le suma que no haya claridad de cómo se van a desarrollar estos procesos con las limitaciones de movilidad que implican las medidas tomadas frente al COVID-19.

En síntesis, de no avanzarse con procesos de participación pertinente y con una articulación real centrada en la implementación, se corre el riesgo de que el resto del año 2020 se dedique al diseño de un instrumento más, sin que en la práctica se corrijan las limitaciones que ha tenido la ejecución del Acuerdo de Paz y el PDET en la subregión.

1.2.2.3 Zonas Estratégicas de Intervención Integral

Como parte de las medidas para impulsar la implementación de los PDET el Gobierno Nacional creó las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), también llamadas Zonas Futuro, mediante la Ley 1941 de 2018, reglamentadas por el Decreto 2278 de 2019. Las ZEII son una estrategia para fortalecer la articulación interinstitucional en tres líneas de acción: seguridad, desarrollo y ambiente.

Las ZEII tienen un alcance en 44 municipios a nivel nacional, los cuales corresponden a municipios PDET de las subregiones de Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Córdoba, Arauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense y Macarena-Guaviare. Los

³⁰ 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».

correspondientes Planes Especial de Intervención Integral fueron probados por parte del Consejo Nacional de Seguridad en junio de 2020 y se encuentran en proceso de análisis por parte de este órgano de control.

Es importante mencionar que si bien ha sido posible articular algunos instrumentos de planeación, la tendencia que se identifica es la proliferación de nuevos instrumentos y estrategias, generación de reprocesos de diagnósticos y revisiones de información, sin que aún sea claro en el territorio del Catatumbo el desarrollo de acciones concretas que aceleren el bajo ritmo de implementación de estos componentes del Acuerdo de Paz.

1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: descripción de proyectos y cruce con iniciativas

En este apartado se presenta la ejecución de las iniciativas municipales y subregionales consignadas en el PDET de Catatumbo. Es importante anotar que este balance excluye las Obras PDET, que es una estrategia que la ART implementa de manera paralela y que se aborda más adelante. Por lo tanto, se tendrán en cuenta las estrategias de proyectos productivos, proyectos integradores, obras por impuestos, Yo me Subo a Mi PDET y OCAD Paz.

- **Proyectos productivos**

Los proyectos productivos se enfocan en los pilares 6 y 7 de reactivación económica y seguridad alimentaria, en temas como producción agropecuaria y manejo ambiental sostenible. Se ha ejecutado, hasta la fecha, un proyecto productivo en 7 de los municipios de la subregión (excepto San Calixto) por valor de \$228 millones en el sector agrícola, en la cadena productiva del cacao. Este proyecto corresponde a una iniciativa subregional para el “Fortalecimiento de los

sistemas productivos integrales en las líneas de cacao, café, palma, caña panelera y hortofrutícolas”.

- **Proyectos integradores**

Los proyectos integradores articulan diferentes sectores y buscan un impacto en las dinámicas económicas de las subregiones y el fortalecimiento de las organizaciones productivas y comunitarias. En la subregión está en ejecución un proyecto integrador en los municipios de El Carmen, Convención, Hacarí y San Calixto que combina los componentes vial y productivo en las líneas porcícola y forestal por valor de \$10.156 millones. Por su parte el Fondo Multidonante de las Naciones Unidad aprobó (para iniciar en 2020) un proyecto integrador con los componentes de pequeña infraestructura, proyectos productivos y mejoramiento de vías terciarias por valor de USD1.7 millones.

- **Obras por Impuestos**

Las Obras por Impuestos son un mecanismo del Gobierno Nacional que da la posibilidad a las empresas de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza.

De acuerdo con la información suministrada por la ART se han vinculado 3 proyectos de obras por impuestos programados para el municipio de Tibú, cuyo contribuyente es la empresa CENIT. Cada uno tiene como objeto la construcción de un puente vehicular en vías secundarias del municipio. El valor de los proyectos suma \$32.912 millones aproximadamente, y responden a la siguiente iniciativa: “Construir puentes vehiculares para mejorar el tránsito por las vías terciarias

y la comercialización de los productos, en el municipio de Tibú, Norte de Santander”.

- **OCAD-PAZ**

Estos proyectos son financiados desde 4 fuentes: Asignación Paz, FONPET, Incentivo a la Producción, Asignación Paz-Infraestructura de Transporte. En el Catatumbo se han aprobado 14 proyectos de OCAD PAZ en los sectores de transporte y vivienda, agua potable y saneamiento básico, por valor de \$116.722. También se aprobó un proyecto nacional para el mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, que incluye a los municipios de Sardinata, Hacarí y San Calixto por valor de \$3.857 millones.



Tabla 11. Proyectos OCAD Paz para la subregión del Catatumbo

Nombre de la iniciativa	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Mejorar las vías terciarias en el municipio de Tibú Norte de Santander, mediante el mantenimiento, pavimentación y construcción de obras de arte en las zonas requeridas mejorando la movilidad	Mejoramiento de la vía que comunica a la vereda M-14, municipio de Tibú	\$2.083.240.470	2	Tibú	En proceso de contratación
Realizar el mantenimiento y la adecuación de las vías secundarias y terciarias del municipio de San Calixto, Norte de Santander, para mejorar la movilidad y dinamizar la economía agropecuaria	Mejoramiento de las vías terciarias en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz en el municipio de San Calixto.	\$7.936.476.868	2	San Calixto	Sin contratar
Diseñar y construir sistemas de acueductos rurales, para que se garantice el tratamiento y el acceso al agua apta para el consumo humano para todas las veredas del municipio de Convención, Norte de Santander.	Optimización del sistema de acueducto y alcantarillado del corregimiento de honduras y la optimización del sistema de alcantarillado del corregimiento de la trinidad en el municipio de Convención.	\$3.750.561.499	5	Convención	Contratado en ejecución
Diseñar y construir sistemas de acueductos rurales, para que se garantice el tratamiento y el acceso al agua potable para el consumo humano en los centros poblados de los núcleos del municipio de Teorama, Norte de Santander.	Optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado en el corregimiento de San Pablo en el municipio de Teorama.	\$7.973.313.416	5	Teorama	Contratado sin acta de inicio
Diseñar y construir sistemas de acueductos rurales, para que se garantice el tratamiento y el acceso al agua potable para el consumo humano en los centros poblados de los núcleos del municipio de Teorama , Norte de Santander.	Optimización del sistema de acueducto y alcantarillado para el corregimiento el Aserri del municipio de Teorama.	\$4.600.750.082	5	Teorama	Contratado sin acta de inicio
Adecuar y optimizar la infraestructura existente del acueducto veredal en la zona rural, de los caseríos y centros poblados, para el abastecimiento permanente del agua, en cantidad, óptima y de calidad para el consumo humano y colectivo y demás necesidades básicas, en el municipio de San Calixto, Norte de Santander	Optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado del corregimiento Palmarito en el municipio de San Calixto	\$2.013.682.424	5	San Calixto	Sin contratar

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Tabla 11. Proyectos OCAD Paz para la subregión del Catatumbo

Nombre de la iniciativa	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Adecuar y optimizar la infraestructura existente del acueducto veredal en la zona rural, de los caseríos y centros poblados, para el abastecimiento permanente del agua, en cantidad, óptima y de calidad para el consumo humano y colectivo y demás necesidades básicas, en el municipio de San Calixto, Norte de Santander	Optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado del corregimiento algarrobos en el municipio de San Calixto	\$1.353.051.253	5	San Calixto	Contratado en ejecución
Construir sistemas de acueductos rurales en el municipio del Carmen Norte de Santander	Optimización sistema acueducto y construcción sistema alcantarillado del corregimiento Santa Inés del municipio El Carmen.	\$937.978.767	5	El Carmen	Sin contratar
Construir sistemas de acueductos veredales y centros poblados, con el fin de garantizar el acceso a agua potable, de calidad, apta para el consumo humano, para todos los núcleos veredales que conforman el municipio de Sardinata, Norte de Santander	Optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado del corregimiento de las mercedes en el municipio de Sardinata	\$5.197.968.576	5	Sardinata	Sin contratar
Diseñar y construir sistemas de acueductos rurales, para el acceso al agua en cantidad y calidad para el consumo humano y colectivo, doméstico y demás necesidades básicas para todos los núcleos del municipio de El Terra Norte de Santander.	Optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado del centro poblado filo el gringo, municipio El Tarra.	\$6.701.247.697	5	El Tarra	Sin contratar
Construir 6 plantas de tratamiento de agua potable, con el objetivo de garantizar el consumo de agua de calidad, evitar enfermedades, en los centros poblados del municipio de Sardinata, Norte de Santander.	Optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado del corregimiento de Luis Vero en el municipio de Sardinata	\$3.885.377.551	5	Sardinata	Sin contratar
Construir el sistema de Red de alcantarillado, con la planta de tratamiento de aguas residuales, para el manejo adecuado de vertimientos y descargas, en los caseríos del Paso, Las Torres, Bellavista, Filo El Gringo, Oru, La Campana, Los Cedros, Cañahuate, Palmas de Vino, Receptor y Vegas del Catatumbo , municipio del Tarra, Norte de Santander	Optimización de los sistemas de acueducto y alcantarillado del centro poblado Orú, municipio El Tarra.	\$2.945.310.967	5	El Tarra	Sin contratar

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Tabla 11. Proyectos OCAD Paz para la subregión del Catatumbo

Nombre de la iniciativa	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Diseñar y construir sistemas de acueductos, para que la comunidad que habita en la zona rural de los centros poblados y caseríos rurales, tengan acceso permanente al agua en cantidad y calidad para el consumo humano y demás necesidades básicas, para los núcleos del municipio de Hacarí, Norte de Santander.	Optimización del sistema de acueducto y construcción del sistema de alcantarillado del corregimiento de las juntas del municipio Hacarí	\$2.381.163.563	5	Hacarí	Sin contratar
Adelantar los estudios y diseños y mejorar y pavimentar el eje vial Astilleros - Tibú - El Tarra - Convención - Guamalito - La Mata	Mejoramiento De La Vía Astilleros - Tibú, Tramos Pr33+445 Al Pr35+460, Pr35+730 Al Pr35+910, Pr36+315 Al Pr39+310 Y Pr39+710 Al Pr41+000, Municipio De Tibú	\$64.962.115.328	2	Norte de Santander	Sin información
Articulación INVÍAS-Colombia Rural	Mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz a Nivel Nacional	\$3.857.000.000 aproximado	2	Sardinata, Hacarí y San Calixto	En ejecución
Total:	15 Proyectos	\$116.722.238.462		8 municipios	

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Es importante anotar que, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, en su Base de Gestión de Proyectos se puede observar que de 28 proyectos aprobados entre 2018 y 2019 por OCAD Paz en el departamento de Norte de Santander, 18 pertenecen la subregión PDET del Catatumbo (4 pertenecen a proyectos departamentales que no están registrados en los reportes de la ART) (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Si bien es cierto que los PATR se formularon al final de las administraciones pasadas, los esfuerzos para apoyar la implementación de las iniciativas a nivel de las entidades territoriales es uno de los retos más grandes en el actual periodo de gobierno. Para la subregión Catatumbo se han aprobado

nueve proyectos relacionados con las implementación del Acuerdo de Paz por medio del OCAD Municipal, dos de ellos corresponden a vías urbanas, dos a construcción y pavimentación de vías terciarias en los municipios de El Carmen y San Calixto y cinco a infraestructura deportiva en el municipio de Convención. Cuatro están en ejecución y cinco no han iniciado. El monto total asignado es de \$7.407 millones. Así mismo, el OCAD Paz tiene 3 proyectos en ejecución: uno para el mejoramiento del anillo vial de la Paz entre los municipios de Hacarí, San Calixto y El Tarra, otro para el mejoramiento de una vía secundaria entre los municipios de Convención y El Tarra, y otro para el mejoramiento

de una vía terciaria en el municipio de Hacarí. El monto total de estos proyectos es de \$24.309 millones.

Es importante señalar que la subregión del Catatumbo es la que cuenta con más proyectos de OCAD Paz en relación con las otras subregiones PDET: los 15 proyectos aprobados representan el 7,7% del total nacional y el 15,1% del total PDET. Por otra parte, aunque la ART cuenta con diferentes estrategias para la implementación de las iniciativas y, además, es muy valioso que se canalice recursos mediante el OCAD Paz, es necesario fortalecer las otras estrategias de implementación de las iniciativas, si se cuenta con el gran potencial que tiene

la región en el sector industrial y la fortaleza organizativa de las comunidades.

- **Proyectos asociados a iniciativas y fuentes de financiación**
Además de la información anteriormente presentada, 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 asociados³¹.

³¹ Esta información se encuentra actualizada a 30 de marzo de 2020.

Tabla 12. Asociación de iniciativas del PATR del Catatumbo con proyectos

Pilar	Nº total de iniciativas	Nº iniciativas asociadas a proyectos	Nº de Proyectos	% de cumplimiento iniciativas*	Monto invertido	% de recursos sobre el total
1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	110	15	2	13,6%	\$ 100.034.424	0,1%
2 - Infraestructura y adecuación de tierras	117	16	45	13,7%	\$ 47.106.875.263	56,5%
3 - Salud rural	121	5	3	4,1%	\$ 12.142.000.000	14,6%
4 - Educación rural y primera infancia rural	234	35	54	15,0%	\$ 18.104.947.601	21,7%
5 - Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	120	7	6	5,8%	\$ 1.892.837.434	2,3%
6 - Reactivación económica y producción agropecuaria	202	6	4	3,0%	\$ 3.311.013.333	4,0%
7 - Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	69	0	0	0,0%	\$ 0	0,0%
8 - Reconciliación, convivencia y construcción de paz	142	10	9	7,0%	\$ 755.820.277	0,9%
Total:	1115	94	123	8,4%	\$ 83.413.528.332	100,0%

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

*El porcentaje de cumplimiento de las iniciativas corresponde al porcentaje de iniciativas asociados a proyectos estructurados y financiados, en ejecución o terminados



PROCUREMOS
la paz

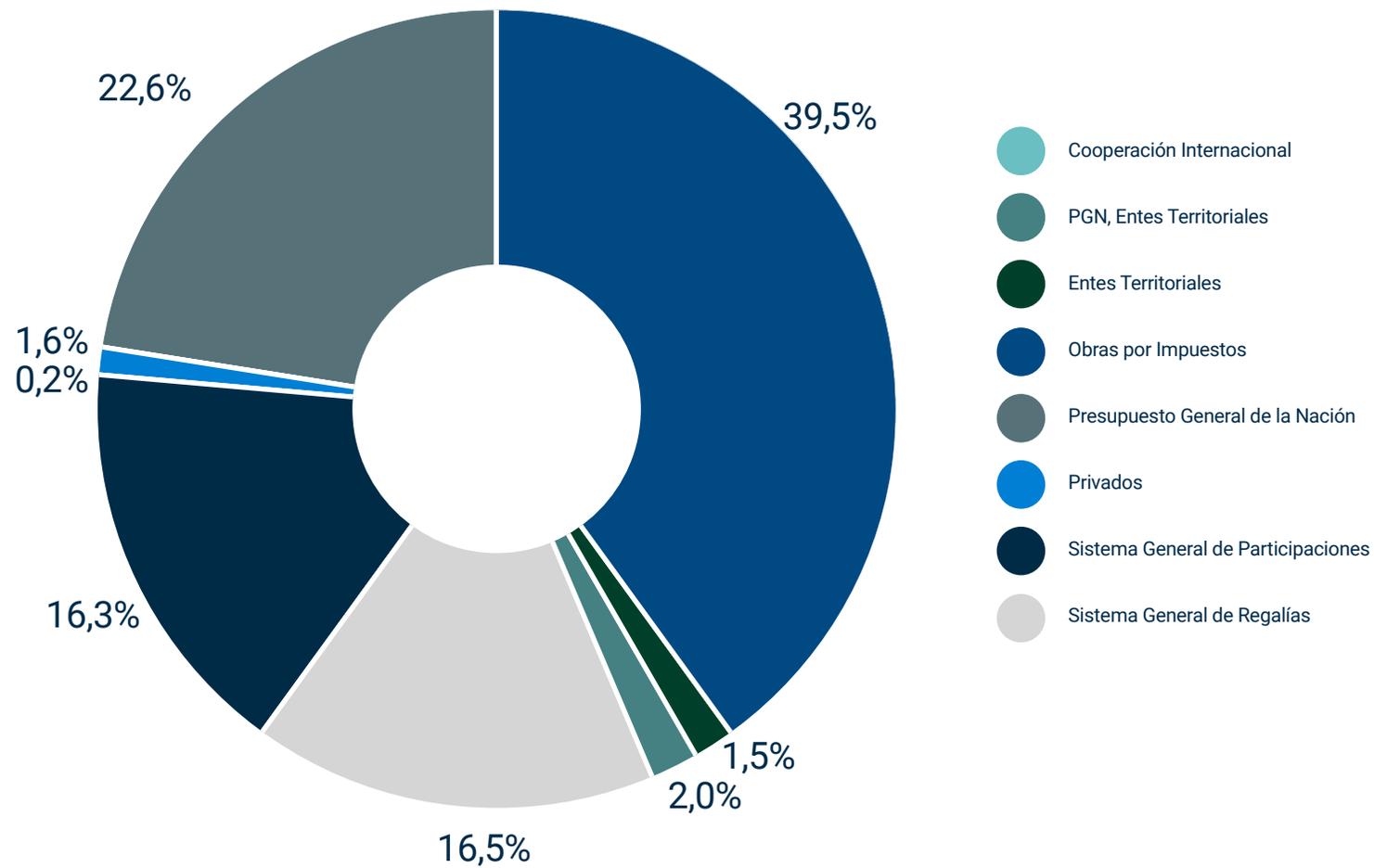
El pilar con mayor proporción de iniciativas asociadas a proyectos frente al número total de iniciativas es el de educación rural y primera infancia rural con 15,0%, seguido de infraestructura y adecuación de tierras con 13,7% y ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 13,6%. Estos 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).

Gráfica 2. Recursos por fuente de inversión



Fuente: ART, marzo del 2020. Elaboración propia

*Fuentes mixtas: Son los proyectos que son financiados por más de una fuente de financiación. Por ejemplo: cooperación internacional y privados, SGP y entes territoriales, PGN y entes territoriales, entre otras.

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.

1.2.4 Ejecución de obras PDET y plan 50/51

La implementación temprana del Acuerdo de Paz requería de medidas para generar confianza entre las comunidades rurales, acercar la institucionalidad, solucionar problemas puntuales de infraestructura vial, social y comunitaria muy sentidos por las comunidades y fortalecer las organizaciones comunitarios en capacidades técnicas para ejecutar proyectos. Estas medidas se materializaron en el plan 50/51 y las obras PDET, que se clasifican en tres fases, la primera de las cuales fue inicialmente llamada Obras de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC).

El plan 50/51 consistió en mejorar 50 kilómetros de vías terciarias en 51 municipios PDET. Las obras PDET en la Fase 1, se caracterizaban por ser de baja complejidad y rápida ejecución en 3 componentes: i) Mejoramiento de vías terciarias, ii) Infraestructura social y comunitaria y, ii) Infraestructura de servicios públicos. Estas obras fueron ejecutadas en su mayoría por organizaciones comunitarias. La Fase 2 incluyó obras de 3 niveles de complejidad, el primero de los cuales fue ejecutado por las juntas de acción comunal, y el 2 y el 3 a través de diferentes operadores logísticos. La Fase 3 se propone realizar alrededor de 1.150 obras en 120 municipios PDET.

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.

Tabla 13. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Catatumbo

Fase, sector y estado del proyecto	Número de Obras	Valor de la inversión
OBRAS PDET FASE 2	67	\$ 8.477.470.581
Agua Potable y Saneamiento Básico	3	\$ 475.131.060
ENTREGADOS	3	\$ 475.131.060
Inclusión Social y Reconciliación	31	\$ 4.051.677.223
ENTREGADOS	30	\$ 3.920.872.767
TERMINADO	1	\$ 130.804.456
Transporte	33	\$ 3.950.662.298
ENTREGADOS	33	\$ 3.950.662.298
OBRAS PIC FASE 1	17	\$ 1.531.520.702
Inclusión Social y Reconciliación	17	\$ 1.531.520.702
TERMINADO	17	\$ 1.531.520.702
Plan 50/51	3	\$ 2.645.992.314
Transporte	3	\$ 2.645.992.314
TERMINADO	3	\$ 2.645.992.314
Total	87	\$ 12.654.983.597

Fuente: ART, marzo del 2020. Elaboración propia

1.2.5 Participación comunitaria y grupo motor en la formulación e implementación del PDET

Las luchas sociales históricas del Catatumbo han logrado conformar un fuerte tejido social que a pesar de la presencia y asedio de los grupos al margen de la ley, se involucró y aportó activamente en la formulación del PDET. Las organizaciones están orgullosas de su trabajo y resaltan cómo, en varias ocasiones, han tenido que adelantar paros sociales que han mostrado su capacidad de llamar la atención del Gobierno Nacional y de proponer agendas para el desarrollo de la región.

En el proceso de formulación del PDET, las comunidades rurales comparten la opinión de que lograron que el Gobierno tuviera en cuenta sus conocimientos del territorio, reconociera sus liderazgos y sus propuestas de desarrollo. Esta es la sensación generalizada que la Procuraduría pudo recoger en las entrevistas realizadas para la construcción del presente informe. No obstante, en la implementación, la inclusión de las comunidades y del grupo motor ha sido más limitada, y en algunos casos, según lo manifestado por las mismas comunidades, con periodos de tiempo en los que la ART se ha distanciado, sobre todo durante el primer año posterior a la firma de los PATR.

Desde finales de 2019 y lo que va del 2020, la ART ha retomado diferentes estrategias de socialización e inclusión de los grupos motor para el proceso de implementación del PATR, principalmente en lo que respecta a los espacios de incidencia y diálogo con alcaldes y delegados comunitarios para priorizar e incorporar iniciativas de los pactos municipales en los PDT. De

igual forma, espera continuar con las mesas de impulso a los PDET que se han realizado en cabeza de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Posterior a la firma del PATR se convocaron, durante el 2019, 8 reuniones de socialización de los resultados del proceso de formulación participativa en cada uno de los municipios PDET y 8 espacios de diálogo para la articulación PDET y los PDT (uno por municipio).

Como se mencionó anteriormente, esta subregión fue escogida para hacer el piloto de la Hoja de Ruta Única. Las comunidades consultadas reconocen que se hizo un proceso de participación para socializar la metodología y para priorizar las iniciativas que habían sido seleccionadas de acuerdo a los tres criterios definidos por la ART: iniciativas detonantes, dinamizadoras y locales. Sin embargo, también se ha criticado que estos espacios no han logrado convocar a todos los actores del territorio, y algunas de las organizaciones de base más importantes de la subregión se han quedado por fuera, como el MCP, el Cisca y parte del movimiento comunal.

Uno de los comentarios y críticas radica en que no se ha dado una continuidad en los procesos participativos, se hacen por temporadas, y después de la formulación del PDET las comunidades quedaron desorientadas porque no sabían que paso seguía, no hubo informes ni rendición de cuentas sobre avances. Luego vino el anuncio de la Hoja de Ruta Única, donde convocaron a algunos líderes, pero el proceso no ha tenido continuidad. Hoy las comunidades del Catatumbo dicen estar prestas a seguir participando y aportando para que se dé la implementación, pero no ven con claridad cuáles son los espacios y procesos a los cuales deben vincularse.

En relación con el fortalecimiento de veedurías ciudadanas,

con el acompañamiento de la ART y gracias a diferentes gestiones que ha realizado con entidades de cooperación internacional, se constituyeron 8 –una por municipio– para hacer seguimiento a los PDET. Sin embargo, estos procesos deben tener continuidad y ser impulsados para que cumplan con sus objetivos, pues se ha manifestado que el acompañamiento y la formación es muy débil. En conclusión, hay una gran oportunidad para focalizar y organizar la implementación del PDET valiéndose del tejido social del Catatumbo, pero a la vez es un riesgo no mantener la participación después de tantas expectativas que se han generado en la subregión.

1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)

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.

A la fecha de corte de este informe solo se han adoptado por acto administrativo, 5³² de los 16 Planes lo cual para la Procuraduría representa un incumplimiento injustificado de los compromisos adquiridos por el Gobierno en el Acuerdo de Paz. Los planes no solo son necesarios dado que establecen los presupuestos indicativos, los criterios de focalización, indicadores y metas de ejecución, sino también porque definen

³² 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».



las estrategias para llevar los bienes y servicios sectoriales a las zonas rurales con prioridad en los PDET.

En este sentido, aunque la Procuraduría recibió información de todos los sectores que son responsables de la formulación y ejecución de estos Planes, en este informe sólo se hace referencia a los 5 planes adoptados, puesto que en ausencia del Plan, no es posible distinguir entre la oferta regular de las entidades de acuerdo con su misionalidad y la oferta específica, las acciones realizadas y la inversión destinada a la implementación del Acuerdo de Paz. A continuación, se presenta un análisis de los Planes adoptados, con énfasis en la Subregión Catatumbo.

1.2.6.1 Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, fue adoptado mediante Resolución número 3260 del 3 de agosto de 2018 (Ministerio de Transporte, 2018). El documento señala que la mayoría de las estrategias y acciones planteadas se encuentran enmarcadas en el CONPES 3857 de 2016, que establece los lineamientos de apoyo para la gestión de la red terciaria. El PMI define un indicador territorializable, de competencia compartida entre el MinTransporte, INVÍAS y las entidades territoriales.

Tabla 14. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	1.2.1. Infraestructura Vial	Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET	A.23P	MinTransporte, INVÍAS, Gobernación y alcaldías	Se han viabilizado 18 proyectos de mejoramiento vial y 4 para la construcción de puentes. Se priorizaron 5 corredores regionales en la zona y se ha avanzado en la construcción del Plan Maestro de Estructuración Vial. Está en proceso de aprobación el inventario de la red vial terciaria de los municipios PDET.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

De acuerdo con la información suministrada por el MinTransporte, las 16 regiones PDET cuentan con priorización de corredores viales regionales y de vías terciarias para cada uno de los 170 municipios. Este ejercicio se realizó por medio del Programa Colombia Rural, iniciado en mayo de 2019.

Por otra parte, respecto a la participación de comunidades rurales en implementación de proyectos viales, el MinTransporte informa que esta se hace mediante el subprograma Emprendedores Rurales que busca que los gobiernos locales introduzcan la modalidad de mantenimiento de la red vial rural a menor costo. De esta manera, la comunidad se involucra en la gestión del desarrollo de las obras y se promueve la creación de empleos.

Otra acción en la que se ha avanzado es en la elaboración del inventario de la red terciaria en municipios PDET, el cual está en proceso de aprobación por parte del DNP. Así mismo, y en coordinación con INVÍAS y la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, se construyó un plan maestro de estructuración vial acorde a las iniciativas de cada PDET. La articulación con las entidades territoriales se ha realizado a través de las sesiones interinstitucionales realizada por la ART.

En esta subregión, la primera mesa interinstitucional se ejecutó el 8 de marzo de 2020, allí se definió la hoja de ruta para cumplir las iniciativas PDET. Posteriormente, el 12 de mayo de 2020, se presentaron los avances que muestran los km de vías terciarias y los priorizados para el periodo 2020 – 2021. Como parte del Plan Maestro se han identificado 3.073 kms de vías terciarias en los 8 municipios de la subregión, de los cuales se priorizaron 255 km. La ART, MinTransporte, INVIAS y otras entidades regionales están buscando alternativas para

la consecución de recursos para financiar los proyectos. Frente a la gestión de recursos de USAID, se reporta que esta entidad adelantará los inventarios viales de los municipios de Hacarí, Sardinata y Tibú.

En el marco del Programa Colombia Rural, en el Catatumbo se suscribieron convenios entre INVIAS y los entes territoriales. En particular, se priorizaron corredores viales en los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. La inversión total es de \$8.820 millones.

Por otra parte, en cuanto a los planes de infraestructura de transporte en regiones PDET, el Catatumbo contempla la priorización e intervención de 5 corredores regionales por un valor total de \$1,6 billones. Este es el PDET más avanzado en la estructuración del Plan Maestro de Infraestructura que se inició en 2019. El proceso se realizó con la mesa técnica del pilar 2 basado en antecedentes, el trabajo adelantado y la articulación de diferentes actores. Como resultado, de los 5 corredores regionales seleccionados se va a iniciar con la adecuación de los siguientes tramos: i) el corredor vial Astilleros–Tibú, ii) Tibú–La Gabarra, y iii) La Gran Alianza: Sardinata–Pacelli–Orú–Versalles–Puerto Las Palmas³³.

En Conclusión, el MinTransporte reporta que todos los municipios que hacen parte del PDET del Catatumbo registran obras viabilizadas, las cuales suman 22: 18 de mejoramiento vial de vías terciarias y secundarias y 4 de construcción de puentes. Todos los proyectos tienen al menos iniciativa asociada.

³³ La Gran Alianza se refiere a los recursos que se han gestionado con la Fundación Buffet, que va a financiar parte de este corredor.

1.2.6.2 Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

Este Plan fue adoptado mediante Resolución 40809 del 2 de agosto de 2018 (Ministerio de Minas y Energía, 2018). El Plan establece que el índice de cobertura de energía eléctrica para municipios PDET con corte a 2015 es del 90,45%, lo que significa que se encontraban sin conexión 84.534 viviendas, cuya opción

viable sería el sistema interconectado, y 78.422 viviendas que necesitarían soluciones aisladas. El costo estimado para la cobertura del 100% de los territorios PDET es de \$2,38 billones (proyección a 2030). El PMI define 3 indicadores territorializable, de competencia del sector de minas y energía.

Tabla 15. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.3. Infraestructura eléctrica	Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET	A.30P	MinMinas, IPSE	El MinMinas reporta en el SIPO un avance del 154,6% del indicador a marzo de 2020, sin embargo este dato no refleja el número de nuevos usuarios beneficiados. Cabe aclarar que el Ministerio no reporta ninguna acción en la subregión
1	1.2	1.2.3. Infraestructura eléctrica	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	A.29P	MinMinas, UPME	Se va a implementar un proyecto de energía no convencional en 6 municipios de la subregión y en otro del Departamento que beneficia a 282 hogares.
1	1.2	1.2.3. Infraestructura eléctrica	Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras en municipios PDET	A.388P	MinMinas, UPME	No se reportan acciones por parte del MinMinas en esta subregión.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas .

De acuerdo con lo establecido en el Plan, los procedimientos para la ejecución son iguales a los empleados para focalizar la oferta, es decir, accediendo a fondos concursables a través de proyectos presentados desde las entidades territoriales. Este mecanismo no favorece los territorios PDET pues la baja capacidad institucional que presenta la mayoría de estos municipios puede poner en riesgo el cumplimiento de estos compromisos.

Por su parte, la ART en su informe de gestión reporta que se han viabilizado 10 proyectos que beneficiaran 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. Cabe aclarar que este reporte no permite diferenciar el alcance de las acciones en la subregión. Por su parte, el MinMinas no reporta ninguna acción adelantada.

1.2.6.3 Plan Nacional de Conectividad Rural

El Plan Nacional de Conectividad Rural fue aprobado mediante Resolución 1722 del 12 de julio de 2019 (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019). Para este Plan se incluyeron 2 indicadores territorializables de competencia del MinTIC.

Tabla 16. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.4. Infraestructura de conectividad	Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad	A.32P	MinTIC	El MinTIC informa que el 100% de las cabeceras de los municipios PDET están conectadas a internet de alta velocidad.
1	1.2	1.2.4. Infraestructura de conectividad	Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet	A.33P	MinTIC	Se está ampliando la conectividad y el acceso a internet en 3 centros poblados de 3 municipios de la subregión.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas .

Según MinTIC, se han definido 2 estrategias para la priorización de las acciones contempladas en el plan: la primera es la instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales y, la segunda, es la oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados.

En el marco de la primera estrategia, y sobre la inclusión de comunidades étnicas, el MinTIC elaboró un diagnóstico de las comunidades indígenas que potencialmente podrían ser beneficiadas de la oferta de soluciones de acceso comunitario a internet. Según este diagnóstico, en el total de zonas PDET hay 25 centros poblados en los que se identifican 32 resguardos indígenas. Los avances en la ejecución de las soluciones de acceso comunitario a internet (oferta de acceso universal) han beneficiado, al cierre de 2017, 17 centros poblados con presencia comunidades indígenas. Cabe aclarar que este reporte es anterior a la formulación del Plan.

Así mismo, en el marco de la segunda estrategia se mantuvo en operación 438 kioscos digitales en 154 municipios PDET,

hasta el cierre del proyecto en 2019. Durante el año 2020, se va a implementar el Proyecto Nacional de Acceso Universal para Zonas Rurales que abarcará hasta 10.000 centros poblados a nivel nacional, entre los cuales están los 639 centros poblados de los municipios PDET.

Por otra parte, en los encuentros institucionales de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se han identificado 38 “Municipios Nodos” en las zonas PDET, en el marco de la “Estrategia PDET”, que busca diseñar y ejecutar acciones que faciliten la articulación e implementación en los municipios PDET de los planes de acción institucionales.

El plan resalta que todas las cabeceras municipales de los municipios PDET están conectadas a internet de alta velocidad. Para la subregión del Catatumbo se reportan avances en una de las tres estrategias que contempla el Plan: Proyecto Nacional Fibra Óptica. A continuación se discriminan estos proyectos en cada municipio de la subregión:

Tabla 17. Proyectos PNCR en la subregión del Catatumbo

Subregión	Municipio	Proyecto que conecta las cabeceras municipales	Nº centros poblados rurales con más de 100 habitantes con acceso comunitario a Internet	Inversión ejecutada 2019 (\$)	Fuente
Catatumbo	Convención	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	10.914.933,33	Recursos propios
	San Calixto	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	5.457.466,67	Recursos propios
	Tibú	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	4.093.100,00	Recursos propios

Fuente: MinTIC, marzo 2020. Elaboración propia

En relación con el Proyecto Nacional de Fibra Óptica se está ejecutando en tres centros poblados de los municipios de Convención, San Calixto y Tibú, con una inversión de \$20.465.500 millones.

1.2.6.4 Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (PNCPC)

El Minagricultura adoptó el Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria por medio de la Resolución 0000006 del 15 de enero de 2020 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). El PMI

incluye 5 indicadores relacionados con la ejecución de este plan, cuatro de los cuales son competencia de entidades de orden nacional y uno compartido con las administraciones municipales. Cabe aclarar que solo se va a hacer referencia a dos de los indicadores territorializables puesto que los otros 2 no se reportó avance.

Tabla 18. Indicadores PMI territorializables sobre PNCPC en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.6	1.6.6. Mercadeo	Estrategia Nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación	A.93	MADR, Colombia Compra Eficiente.	Aunque en el SIPO se reporta un avance del 100% pues la estrategia ya fue formulada y se ha conformado la Mesa Nacional de compras públicas, no se registran avances en encuentros locales y acuerdos de comercialización firmados y en seguimiento.
1	1.6	1.6.6. Mercadeo	Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET	A.89P	ADR, MADR, Prosperidad Social, Alcaldías	El reporte de avances en el SIPO es 0%, sin que se cuente o haya realizado un ejercicio de identificación de centros de acopio que necesiten ser construidos o rehabilitados.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

El Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se fundamenta en 4 estrategias: i) Creación de la mesa técnica nacional para la comercialización rural y el portafolio metodológico para la comercialización rural; ii) Fortalecimiento de la información y el desarrollo de la dimensión agrologística para la comercialización rural; iii) Fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial; y iv) Fortalecimiento de los servicios de comercialización en el territorio (MinAgricultura, Respuesta oficio, abril de 2020).

Los criterios de priorización de las acciones de este Plan se relacionan con 3 aspectos: municipios PDET que cuenten con PATR, departamentos con un porcentaje de concentración de personas de con agricultura campesina familiar y comunitaria mayor al 60% y enfoques diferenciales.

Dada la reciente adopción del Plan, seguido de la contingencia del COVID-19, los indicadores que pueden ser verificados a 6 meses de su creación se limitan a aquellos que implican acciones directas desde el ámbito nacional. Para 2020 se mencionan avances en las siguientes acciones: i) Conformación de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización; ii) Conformación del Portafolio de Metodologías para la Comercialización Rural-ComercieRural; y iii) Estructurar el Plan de Agrologística.

Respecto al avance del indicador A.92 Estrategia Nacional de comercialización con enfoque territorial formulada, en la ficha técnica del SIPO se reporta un cumplimiento total de la meta a 2018, lo cual es respaldado por la entrega al DNP del documento técnico de la estrategia. Aquí cabe resaltar que aún cuando se ha cumplido con la formulación de la estrategia, el impacto de la formulación de la misma debe poder ser cuantificable

para así medir su estado de avance. En este sentido, sobre el indicador A.93, relacionado con la participación organizaciones ECFC en Compras públicas locales de alimentos, se advierte que los reportes se darán en la segunda mitad del presente año y que el número de organizaciones beneficiadas a través de circuitos cortos de comercialización no pueden reportarse a nivel municipal.

Sobre el indicador A.89P, la ADR en el reporte del SIPO menciona que “No es posible establecer metas de un número específico de proyectos con centro de acopio en municipios PDET debido a que la ADR trabaja por demanda y no se conoce a futuro cuantas propuestas incluirán centros de acopio. Si bien, los PATR incluyen centros de acopio, la solicitud de los mismos desborda la capacidad institucional”. (Departamento Nacional de Planeación, 2020)

Para la subregión del Catatumbo no se encuentran proyectos identificados de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados³⁴. Asimismo, los recursos de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) relacionados con este indicador, no fueron ejecutados en los municipios PDET, por lo cual no existe mención de organizaciones ECFC beneficiadas a través de servicios complementarios de apoyo a la comercialización de productos.

³⁴ La ADR reporta que en la subregión del Catatumbo se han cofinanciado 5 Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial – PIDAR, con un valor total de \$2.738.606.452 millones, de los cuales la Agencia ha cofinanciado \$1.681.814.044, beneficiando 185 productores en 483 hectáreas. Ninguno de ellos incluyen centros de acopio.

1.2.6.5 Plan Nacional de Riego y Drenaje para le Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRD)

El 24 de Abril de 2020 el MinAgricultura expidió la Resolución 091 “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para le Economía Campesina, Familiar y Comunitaria formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.1.2 del Acuerdo Final” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). En el PMI se incluye un indicador de alcance territorial a cargo de este ministerio.

Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la subregión del Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.2. Infraestructura de Riesgo	Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	A.25P	ADR	El reporte del indicador en el SIPO inicia en 2021, sin embargo, se aclara que la meta por cada vigencia se define según la demanda de proyectos que requieran el uso del recurso hídrico.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Este plan está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el cual se especifica que el Gobierno atenderá el 50% de las zonas PDET con necesidades de riego y drenaje del total identificadas. En el Plan Nacional de Riego y Drenaje (2019-2038) se identifican 21 zonas potenciales para Adecuación de Tierras con agricultura familiar en proyectos de mediana y pequeña escala a nivel nacional, 2 de las cuales se cruzan con municipios PDET. Cabe aclarar que en el documento del Plan se define que el área potencial del país para la implementación de soluciones de riego en zonas con presencia de agricultura familiar es de 4.152.538 ha, de estas 1.232.008 ha corresponden a territorios PDET.

En los indicadores, metas y costos por estrategia se establece que el plan comenzará a ser ejecutado a partir del año 2021 y hasta el 2031. El presupuesto indicativo definido es de \$1,57 billones. Sin embargo, de manera preocupante, se aclara que, dadas las restricciones presupuestales, la ADR solo contará con \$391 mil millones durante los 10 años de ejecución, dejando a la cooperación y al sistema general de regalías buena parte de la financiación, fuentes por demás inestables y sobre las cuales es difícil hacer una proyección real a los 10 años.

En cuanto a la implementación, en términos de adecuación de tierras con riego, la Agencia de Desarrollo Rural manifiesta no tener en este momento proyectos en la subregión del Catatumbo. Como quiera que es un plan recién aprobado, en general no se presenta ninguna acción para su implementación. Aunque el Plan de Riego y Drenaje no lo especifica, el MinAgricultura manifiesta que las estrategias de este Plan se ejecutarán por demanda, lo cual llama la atención ya que si no hay modificación en el mecanismo tradicional de oferta y si además se tiene en cuenta que no se dispone de los recursos suficientes para financiar el

plan, hay un alto riesgo de que su porcentaje de ejecución sea mínimo.

1.2.7 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

1. Articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET
 - El ejercicio de empalme y el apoyo de los profesionales de fortalecimiento a los PDET que la ART contrató, permitió que las nuevas administraciones contaran con información pertinente de las gestiones realizadas por sus predecesores y conocieran más de cerca el proceso de formulación de los PDET y sus resultados, es decir, las principales necesidades y apuestas por el desarrollo que las comunidades rurales identificaron.
 - Gracias a la gestión realizada por la ART con apoyo de la Procuraduría, se cuenta con ocho acuerdos municipales y una ordenanza departamental que adoptan los Pactos Municipales y el PATR como política de gobierno.
 - Se destaca la gestión de la ART para coordinar y convocar a las entidades territoriales y de orden nacional, así como a las agencias de cooperación internacional a las mesas de impulso a los PDET, reuniones que tienen como objetivo identificar y priorizar iniciativas de necesidades básicas bajo el principio de corresponsabilidad. Estos ejercicios están enfocados a definir fuentes de financiación y superar cuellos de botella que pueden agilizar la implementación de las iniciativas.
 - 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.

2. Ejecución de iniciativas y obras PDET

- Las obras PDET (antes obras PIC) fueron y siguen siendo una estrategia muy efectiva para crear y mantener la confianza de las comunidades, así como para llevar a las instituciones públicas a lugares donde históricamente no habían hecho presencia. 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.
- Se han aprobado 15 proyectos por el OCAD Paz, un número significativo en comparación con otras subregiones PDET, si se tiene en cuenta, además, que en el departamento el total de proyectos de esta fuente de inversión es de 28, lo que demuestra un esfuerzo adicional para focalizar la inversión en los municipios PDET.
- No se evidencia una fuente de información y una estrategia de seguimiento que integre todas las acciones realizadas para la implementación de las iniciativas por parte de las entidades públicas y entes privados, lo que dificulta el ejercicio de seguimiento a la ejecución de estas. Sin embargo, el ejercicio de asociación de iniciativas con proyectos representa un

avance en este sentido. En efecto, de las 1.115 iniciativas que componen el PATR, se han identificado 123 proyectos que contribuyen con el cumplimiento de 94 iniciativas en implementación o implementadas lo que corresponde a un 8,4% del total de las iniciativas de la Subregión. Cabe aclarar que esta información no permite identificar si los sectores se están respondiendo a las particularidades y necesidades de los territorios, o si están haciendo un esfuerzo adicional de creación de oferta para llevar los bienes y servicios a los territorios rurales. Así mismo, en ausencia de un mecanismo sistemático de seguimiento no es posible hacer ejercicios de planeación eficiente o identificar cuellos de botellas, necesidades y oportunidades para la implementación.

- 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 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.

3. Participación comunitaria y grupo motor:

- El ejercicio de coordinación entre el grupo motor, líderes y lideresas de las comunidades rurales para la selección e inclusión de las iniciativas de los pactos municipales en los PDT es fundamental para darle continuidad a los logros obtenidos en la planeación participativa.
- La ART ha acompañado a las comunidades para la constitución de veedurías ciudadana en los 8 municipios, es necesario continuar con apoyándolas para que puedan tener bases sólidas y cumplan con su propósito de seguimiento al PDET.

- La subregión es pionera en la construcción del documento de Hoja de Ruta Única, las comunidades rurales insisten en que las incluyan en este proceso de planeación prospectiva, no solo como validadores de un documento construido desde el nivel central. En este aspecto, es importante reconocer y valorar las lecciones aprendidas en el proceso de formulación de los PDET y mantener su continuidad.

4. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

- Solo se han aprobado 5 de los 16³⁵ planes nacionales sectoriales, de los cuales aún no es posible corroborar ejecutorias concretas en la subregión. 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.

³⁵ 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».

B. Recomendaciones

De acuerdo con lo señalado en el presente capítulo y en relación con la formulación e implementación de los PDET y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral se formulan las siguientes recomendaciones:

- A la ART y a las entidades encargadas de la implementación de los Planes Nacionales para la RRI, diseñar 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 ya existente.
- A la ART y la ANT, coordinar las acciones y priorizar las intervenciones para la implementación de las iniciativas del pilar 1 de Ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo contenidas en el PATR de Catatumbo. Las iniciativas de este pilar son claves para avanzar en otros pilares como el de infraestructura y adecuación de tierras, salud rural, educación y primera infancia rural, vivienda rural agua potable y saneamiento básico y reactivación económica y producción agropecuaria.
- A la ART, diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento a la implementación del PDET, que dé cuenta del avance específico en el cumplimiento de las iniciativas de los PMTR y los PATR. La asociación de iniciativas a proyectos puede constituirse en un importante insumo para el seguimiento por lo que se recomienda a la ART continuar con el ejercicio y hacerlo de conocimiento público.
- A la ART, 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.
- A la ART, 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.
- A la ART, 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.
- Al DNP, 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 territorial.
- A las entidades a cargo de los Planes Nacionales para la RRI, adoptar la mayor brevedad posible los 11 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que aún no han sido adoptados por acto administrativo.
- A la ART, liderar una estrategia para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas de los PDET a nivel municipal, en coordinación con las entidades territoriales con lo cual se fortalezca la participación de las comunidades en la implementación, así como las acciones de control, la lucha contra la corrupción y la corresponsabilidad.

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.

2.1 CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA -CTPRC-

La Ley 434 de 1998 crea el Consejo Nacional de Paz, así como los Consejos Territoriales de Paz, estableciendo estos espacios como lugares de participación plural que aportan a la paz. Por su parte, el apartado 2.2.4 del Acuerdo de Paz establece la creación de un Consejo Nacional y de Consejos Territoriales para la Reconciliación y Convivencia, donde estos últimos deben apoyar y asesorar a los gobiernos territoriales en la implementación de lo acordado. De esta manera, mediante el Decreto Ley 885 de 2017, por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Frente a este tema el Plan Marco de Implementación

cuenta con un indicador para evidenciar la conformación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, en la territorialización de esta medida se supondría que en cada una de las entidades territoriales debe darse la creación de este consejo o la modificación si ya existía.

Tabla 20. Indicador PMI territorializable sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
2	2.2	Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización	Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia creado y en funcionamiento	B.142	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Se avanzó en la formulación en 5 de 7 municipios. De estos cinco, dos se encuentran en funcionamiento, uno tiene plan de trabajo y reglamento y otro tiene recursos aprobados para su funcionamiento.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación son una instancia muy importante para el posconflicto y la estabilización, ya que además de la implementación de contenidos tan importantes como la Reforma Rural Integral en el territorio urge avanzar en convivencia y reconciliación. De esta manera, los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación permiten, mediante su conformación y papel activo, generar un impacto en términos de mejorar las condiciones de convivencia y reconciliación, lo cual a la vez aporta en que otros puntos del Acuerdo de Paz se puedan implementar. De hecho, estos Consejos podrían aportar facilitando espacios de discusión y acuerdo en varios puntos de la implementación que generan controversia y diferencias entre las partes. Por lo tanto, es necesario que en cada municipio y departamento donde se desarrollan acciones de implementación del Acuerdo de Paz se entienda que esta no es una instancia más y su conformación no es solo para llenar un formalismo.

En la subregión del Catatumbo, los 8 municipios que la componen cuentan con un acto administrativo que certifica la creación de este órgano consultivo. Sin embargo, tan solo la mitad tienen un plan de trabajo reglamentado y aprobado, a saber: Convención, San Calixto, Sardinata y Tibú. De igual forma, 2 tuvieron o tienen recursos aprobados para las vigencias 2017, 2018, 2019 o 2020, estos son, El Carmen y Sardinata, mientras que 6 manifiestan estar en funcionamiento, específicamente, Convención, El Carmen, Hacarí, San Calixto, Sardinata y Tibú.

Hay que resaltar 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.

Para el conjunto de municipios las principales iniciativas de los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación se relacionan, en mayor proporción, con actividades de promoción de la convivencia y paz (cultura y educación) y de dotación de implementos deportivos y educativos, y se hace una mínima mención a acciones de planeación o de diseño de estrategias. Como se pudo constatar, el nivel de desarrollo de los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación varía entre los municipios de la subregión, observándose un avance más concreto en algunos municipios, donde además de realizarse actividades de promoción como murales de la paz y semana por la paz, se incluyeron acciones de planeación como: construcción de mapas de conflictividades, construcción de los planes de acción y redacción de informes de empalme y recomendaciones para los gobiernos entrantes. Sin embargo, según los datos recolectados, para la gran mayoría de municipios las acciones realizadas por los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación no implican una real incidencia en política pública.

Dado que los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, existen tanto a nivel nacional como departamental, la articulación de los municipios con estas 2 instancias resulta importante para el desarrollo de estos. Según las entidades municipales, la articulación con el Consejo Departamental de Paz de Norte de Santander se ve reflejada en la participación de los representantes municipales en talleres y otras actividades convocadas por el departamento y a la comunicación de instrucciones y obligaciones. Para algunos municipios esta articulación no es evidente o simplemente no existe.

Dentro de las 3 iniciativas que el Consejo Departamental de Paz manifiesta haber liderado durante los últimos 3 años, se destaca la Comisión “por la vida, la paz y la reconciliación del Catatumbo” (2018) para orientar los procesos de instalación de los Consejos municipales y la participación de la comunidad en los mismos. También la implementación de una estrategia de encuentros de diálogo constructivo entre diversos actores de los municipios (2017). Aunque los encuentros se realizaron en 7 municipios del departamento, solo se incluyeron 3 municipios PDET de la subregión: Convención, Tibú, San Calixto. En 2019, la iniciativa liderada por este Consejo fue: la modificación de la ordenanza 019 de 2016 según la actualización del Decreto 885 de 2017. Para la vigencia 2020 no cuenta aún con plan de trabajo aprobado ni recursos asignados.

En lo relacionado con la composición del Consejo Territorial de Paz, Convivencia y Reconciliación, según la revisión de sus acuerdos, la participación de la sociedad civil es mayoritaria. De manera general, en lo reportado por los entes territoriales, alrededor del 80% de los integrantes del Consejo pertenecen a la sociedad civil. Seguidos de representantes de la rama ejecutiva, de órganos de control y por integrantes de órganos de elección popular.

Por la información reportada, al parecer los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación están teniendo algún papel en temas pedagógicos, en particular vinculados con deporte, pero no se puede apreciar un rol estratégico frente a las decisiones y políticas públicas en los municipios. A pesar de la importancia de la integración horizontal y vertical de estos procesos participativos, tampoco se identifica un trabajo articulado entre Consejos municipales y de estos con el departamental.

En el Catatumbo, los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación son un espacio para articular los procesos que ya se vienen adelantando por iniciativas ciudadanas en este territorio, con nuevos actores y en especial la opción de tener en un mismo espacio voceros de la sociedad civil y representantes del gobierno. Esta subregión cuenta con un importante tejido social, que históricamente ha venido haciéndose escuchar vindicando sus derechos y en algunos casos generando procesos de resistencia pacífica a decisiones y políticas con las que no están de acuerdo. Todo este acumulado podría ser canalizado de mejor forma a través de los consejos de paz, dándoles un espacio, escuchándolos y en especial estableciendo un rol mucho más activo de este consejo en la construcción de acuerdos municipales y regionales de no violencia, de deliberación sobre la articulación de los contenidos del Acuerdo de Paz, por ejemplo, PDET, tierras y PNIS, y también de seguimiento a la implementación.

Dejar los consejos de paz en el Catatumbo como un formalismo, no solo desaprovecha la oportunidad de recoger los aprendizajes y constructos ciudadanos que se han acumulado durante décadas en este territorio, sino que vuelve a generar una doble agenda, por un lado las organizaciones ciudadanas, que en este territorio en particular están vinculadas a organización campesina, indígena y cultivadores de coca, estas cosas no se pueden ocultar, y por otro lado la agenda pública nacional y territorial que muchas veces no es bien recibida, no necesariamente por su contenido, sino por su falta de discusión y concertación con las comunidades.

La articulación de los consejos municipales de paz en el Catatumbo y el consejo de departamental en Norte de Santander, podrían conformar un Sistema Regional de planeación y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, articulándose con los consejos de desarrollo rural que aún existen y los consejos de paz que acaban de ser renovados para la discusión de los PDT.

2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS

El control ciudadano y las veedurías en el país se encuentran reglamentadas y son desarrolladas desde hace varios años. En este sentido, el Acuerdo de Paz no solo reconoce la importancia del control ciudadano a los asuntos públicos, también establece como su función fortalecer lo pactado para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos. De esta forma, el Acuerdo de Paz establece una serie de obligaciones para promover, crear, fortalecer y capacitar espacios de control social y veeduría en el territorio.

En el Catatumbo, general los municipios reportan que existen algunas veedurías creadas, pero no hay mayor especificidad sobre su alcance y papel. De acuerdo con los actores sociales consultados, las veedurías ciudadanas contemplan varias barreras en su implementación, algunas propias de la dinámica del territorio como la poca disposición de la comunidad a conformarlas, generalmente por temor, pero también está la desconfianza en el rol que se les asigne ya que ven como muchas de estas figuras solo están en el papel, pero no se cumplen los objetivos. Es más, las veedurías reportan barreras desde su conformación, se reporta que para su formación se convocó poco personal y se limitaron a la presentación de informes.

Finalmente, aunque la subregión tiene experiencia histórica en la capacidad de organización y movilización social, la organización ciudadana para el control no ha tenido los avances esperados. En este aspecto, la información recolectada apunta a que la comunidad en general no tiene conocimiento respecto a este tema, por lo que no hay debates en torno a la participación política.

2.2.1 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- 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.
- Aunque hay procesos participativos en marcha y se han desarrollado históricamente ejercicios de veeduría, no se percibe una dinamización de estos espacios con la implementación del Acuerdo de Paz, muchas fueron solamente creadas y no funcionan y en otras ocasiones hay temor a ejercer del derecho de control ciudadano.

B. Recomendaciones

- A las alcaldías y gobernaciones, convocar a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y garantizar los recursos para la ejecución de los planes de acción aprobados por estas instancias, involucrándolos en la programación de acciones de implementación del Acuerdo de Paz.
- 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.
- A la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías y sus respectivas redes departamentales, 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. FIN DEL CONFLICTO



PROCUREMOS
la paz

3 FIN DEL CONFLICTO

3.1 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.

Las medidas sobre Garantías de Seguridad que contempla el Acuerdo de Paz comprenden la suscripción de un Pacto Político Nacional y desde las regiones, que convoque a todas las fuerzas políticas y sociales para que nunca más se utilicen las armas en la política; la puesta en funcionamiento de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad orientada a coordinar la acción estatal para el desmantelamiento de organizaciones criminales; la creación de una Unidad Especial de Investigación al interior de la Fiscalía y de un Cuerpo Élite de la Policía Nacional con el propósito de perseguir y desarticular dichas organizaciones criminales; el despliegue de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el diseño e implementación de un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; además de otros instrumentos previstos para la prevención, el monitoreo de organizaciones criminales, la supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada y para la lucha contra la corrupción.

El Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 32 indicadores relacionados con la ejecución de estas medidas, 9 de los cuales responden al ejercicio de transversalización de los compromisos del Acuerdo de Paz pueblos y comunidades étnicas y dos indicadores en relación con la transversalización del enfoque de género.

La responsabilidad en el cumplimiento de estos compromisos (y reporte de estos indicadores) si bien recae sobre entidades del orden nacional, su ejecución tiene alcance territorial en tanto está orientada a transformar las condiciones de seguridad en los territorios y a garantizar los derechos de toda la población a través de la coordinación efectiva entre autoridades nacionales y territoriales. Para estos propósitos, conforme a lo advertido en la introducción de este informe, se referencian en este caso aquellos indicadores territorializables cuya implementación reporta o debe reportar resultados o acciones a escala territorial.

Tabla 21. Indicadores PMI territorializables sobre Garantías de Seguridad en Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
3	3.3	Pacto Político Nacional	Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada	C.243	Ministerio del Interior	Visita en 2019 en el marco del Plan Ágora (para la transparencia y seguridad en procesos electorales) al municipio de Tibú
3	3.3	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	Comisión Nacional de Garantías, creada y en funcionamiento	C.402	Presidencia de la República	Sesión territorial de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad realizada en Cúcuta en abril de 2019, sin acciones de seguimiento reportadas
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado y en funcionamiento	C.248	Ministerio de Defensa Nacional	Despliegue de una comisión permanente del Cuerpo Élite para el departamento de Norte de Santander
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las organizaciones criminales, creada y en funcionamiento	C.247	Fiscalía General de la Nación	Fiscal Regional y equipo itinerante de la Unidad Especial desplegado para Norte de Santander y con cobertura en subregión PDET
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Imputaciones realizadas sobre los casos priorizados por la Unidad Especial de Desmantelamiento	C.428	Fiscalía General de la Nación	Priorización en la investigación y desarticulación del Frente Libardo Mora Toro del EPL y el Frente Juan Fernando Porras Martínez que hace parte del Frente de Guerra Nororiental del ELN
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Acusaciones sobre imputaciones realizadas	C.429	Fiscalía General de la Nación	Seis integrantes del Frente Libardo Mora Toro del EPL que se encuentran en etapa de juicio, tres órdenes de captura que aún no se han materializado y una preclusión

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Tabla 21. Indicadores PMI territorializables sobre Garantías de Seguridad en Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Porcentaje de organizaciones criminales judicializadas de las identificadas	C.430	Fiscalía General de la Nación	Se han logrado dos sentencias condenatorias contra integrantes del Frente Libardo Mora Toro del EPL
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Programa de protección integral para los integrantes del nuevo partido político, implementado	C.249	Unidad Nacional de Protección	Reporte de medidas de protección y de refuerzo no desagregadas territorialmente. 13 solicitudes de protección realizadas para el departamento de Norte de Santander. A abril de 2020, 16 homicidios reportados de ex integrantes de FARC en el departamento.
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Porcentaje de integrantes del nuevo partido político que requieren y reciben medidas de autoprotección	C.254	Unidad Nacional de Protección	Sin participantes ni jornadas de autoprotección y autoseguridad reportadas para personas en estos municipios PDET desde 2017
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado	C.256	Ministerio del Interior, Gobernaciones, Alcaldías	Actividades de socialización e implementación del Programa, sin reporte de avance o recursos proyectados en la mayoría de municipios PDET
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado	C.G.2	Defensoría del Pueblo y Ministerio del Interior	Al menos cinco (5) alertas tempranas emitidas en los últimos 3 años y nivel de respuesta institucional insuficiente frente a recomendaciones de CIPRAT

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Desde la firma del Acuerdo de Paz, los avances en la implementación de la mayoría de estos compromisos se han expresado, desde el nivel nacional, a través del desarrollo de iniciativas normativas (decretos-ley, decretos ordinarios, resoluciones, etc.), diseños institucionales y acciones de coordinación enfocadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos de este Subpunto del Acuerdo de Paz.

Dentro de los principales desarrollos programáticos con alcance territorial se incluyen, entre otros: (i) La reglamentación y despliegue, a través del Decreto 2124 de 2017, del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia y acción de organizaciones y estructuras criminales de las que trata el Acuerdo de Paz; (ii) La creación y puesta en marcha (Decreto-Ley 895 de 2017) del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y sus múltiples componentes, (iii) La expedición del Decreto 660 de 2018 por medio del cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios; (iv) La creación, puesta en marcha y despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General (Decreto 898 de 2017) para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales previstas en el Acuerdo de Paz; y (v) La creación y funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección al interior de la Unidad Nacional de Protección (Decreto 300 de 2017) con la responsabilidad de adoptar y coordinar medidas relacionadas con la protección de ex integrantes de FARC.

Sin embargo, un balance territorial sobre la implementación de medidas en materia de Garantías de Seguridad debe, en primer lugar, identificar y distinguir adecuadamente entre (i) aquellos compromisos que contiene el Acuerdo de Paz sobre garantías

de seguridad, (ii) aquellas medidas que el Gobierno Nacional viene implementando de manera adicional a los compromisos del Acuerdo de Paz y que se entienden a nivel de Gobierno como parte de la implementación de este punto del Acuerdo de Paz, y (iii) aquellos hechos y variables contextuales que se deben considerar al momento de valorar las condiciones de seguridad en los territorios, incluyendo los impactos generados por la presencia (histórica y/o reciente) de grupos al margen de la ley y de economías ilícitas en cada uno de los territorios seleccionados para este ejercicio por parte de la Procuraduría. El ejercicio de seguimiento que se plantea sobre garantías de seguridad tiene en cuenta estas tres dimensiones, si bien mantiene como principal criterio orientador el seguimiento al cumplimiento de los compromisos previstos en el Acuerdo de Paz.

De manera complementaria a estos desarrollos del Acuerdo de Paz, por ejemplo, se relacionan otras medidas como el Programa Integral de Seguridad para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos creado en junio de 2018 y el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO) activado en noviembre de 2018.

En segundo lugar, el seguimiento territorial al cumplimiento de estos compromisos debe incorporar, al menos, los siguientes criterios para el análisis: (i) Los cambios y continuidades identificadas en estos territorios en materia de seguridad tras la firma e implementación del Acuerdo de Paz, (ii) Las iniciativas desplegadas desde el nivel nacional en materia de seguridad y protección, cuya población objeto son comunidades o personas

pertenecientes a estos territorios, (iii) Acciones y/o actividades ocurridas en los territorios seleccionados y relacionadas con la implementación de los compromisos sobre 'Garantías de Seguridad', y (iv) Hechos adicionales que incidan en el escenario de seguridad de cada uno de los territorios seleccionados para este ejercicio.

3.1.1 El escenario de seguridad en el Catatumbo tras el Acuerdo de Paz

La presencia histórica de grupos armados al margen de la ley en el Catatumbo se remonta a la década los setenta tras la llegada de las primeras estructuras del ELN y su intento de construir una base social alrededor de la expansión del sector petrolero y de procesos de colonización en función cultivos de uso ilícito, cuyos primeros antecedentes datan desde la década de los ochentas, mismo momento en que empiezan a incursionar también algunas estructuras de las FARC en la zona. Hacia la década de los noventas, ambos grupos (ELN y FARC) se desplegaron por diferentes partes del Catatumbo (al igual que un reducto del EPL que en 1991 no se desmovilizó), utilizando estos municipios como retaguardia estratégica y epicentro de actividades económicas ligadas al crecimiento de los cultivos de uso ilícito, especialmente para los últimos años de esa década, cuando algunos de estos territorios empezaron a ser disputados tras la entrada de grupos paramilitares como el Bloque Catatumbo (Fundación Ideas para la Paz, 2013).

En los años siguientes, luego de enfrentamientos de alto impacto humanitario entre grupos guerrilleros y grupos paramilitares por el control de corredores estratégicos y cultivos de uso ilícito, se presenta la desmovilización de buena parte de los grupos paramilitares que se habían posicionado en estos municipios del Catatumbo, y con este hecho, se decanta una reconfiguración de la presencia de grupos armados en estos

municipios, en donde a la dinámica de ELN, FARC-EP y EPL (Los Pelusos), se suman grupos de crimen organizado que se desplegarían en varios de estos municipios como los Rastrojos, el Clan del Golfo (antes Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia) durante los siguientes años (Fundación Ideas para la Paz, 2013) (Fundación Ideas para la Paz, 2013).

Con la dejación de armas y tránsito a la legalidad de estructuras de las FARC-EP en el primer semestre de 2017 (alrededor de 600 integrantes de FARC-EP que hicieron dejación en el ETCR en Caño Indio –Tibú), el reacomodamiento de los grupos armados al margen de la ley en este territorio se expresa en una confrontación entre el ELN y el EPL que desde 2018 ha significado el desplazamiento masivo de 14.902 personas (según datos de la Defensoría del Pueblo), además de asesinatos selectivos, situaciones de confinamientos, accidentes con MAP y MUSE, restricciones la movilidad y otro tipo de hechos de violencia. A la complejidad de este escenario de seguridad se adiciona el surgimiento de grupos disidentes como el relacionado con el otrora Frente 33 de las extintas FARC-EP y otros factores de inseguridad que, en suma, se han traducido también en riesgos particulares para defensores/as de derechos humanos, ex integrantes de las FARC, líderes/as comunales y líderes/as e integrantes de asociaciones campesinas participantes del PNIS.

Entre 2017 y 2020, la Defensoría del Pueblo emitió al menos 5 Alertas Tempranas para los municipios de la subregión PDET Catatumbo, entre los cuales se destacan:



- AT 014-18: en relación con la situación de riesgo de poblaciones en los municipios de Convención, Teorama y El Carmen, particularmente el pueblo Barí y comunidades campesinas en estos municipios como consecuencia de la presencia y enfrentamiento de los Frentes Juan Fernando Porras y Camilo Torres Restrepo del ELN, y del EPL (Frente Fronteras).
- AT 032 – 18: relacionada con los municipios de Hacarí, San Calixto y Teorama como consecuencia de los enfrentamientos entre el EPL y ELN y la materialización de hechos como homicidios, desplazamiento forzado, amenazas contra líderes/as sociales y servidores públicos, atentados contra misión médica, afectaciones contra derechos a la educación de NNA, entre otras.
- AT 040-18: en referencia al municipio de Tibú y la situación de riesgo de autoridades indígenas del pueblo Barí, de líderes/as sociales, víctimas, ex integrantes de las FARC, estudiantes, entre otras poblaciones, derivada del proceso de expansión del EPL y su enfrentamiento con el ELN en función del control de corredores estratégicos y de economías ilícitas, lo que ha generado riesgos asociados a homicidios selectivos, desplazamientos forzados, amenazas y reclutamiento forzado de menores.
- AT 011-19: relacionado con el municipio de El Tarra y el escenario de riesgo para líderes/as sociales, comunales, políticos, ex integrantes de FARC, estudiantes, personal de misión médica y estudiantes, como consecuencia de las disputas entre el ELN y EPL, además del surgimiento de una disidencia del antiguo Frente 33 de las FARC, generando riesgos relacionados con desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, restricciones a la movilidad, ataques indiscriminados, entre otros hechos.
- AT 014-19: referida al municipio de Teorama y a la situación

de riesgo generada como resultado del enfrentamiento entre estructuras del EPL y ELN y de estos con la Fuerza Pública, escenario del cual se han generado hechos relacionados con desplazamientos forzados, secuestros, ataques contra infraestructura y otros hechos victimizantes contra campesinos/as, jóvenes, comerciantes y otro tipo de poblaciones.

Como parte de las recomendaciones generadas en el marco de estas Alertas Tempranas se incluye: (i) Mayor presencia de unidades militares y de policía en los municipios referidos incluyendo zonas de frontera, (ii) Fortalecimiento de medidas para la seguridad y protección de comunidades y de líderes/as sociales, políticos y campesinos, ex integrantes de FARC, autoridades étnicas y otras poblaciones en riesgo; (iii) Activación de planes de prevención y contingencia, (iv) Agilidad en la valoración y generación de esquemas de protección individuales y colectivos, (v) Verificación y acción contra presencia de minas antipersona, (vi) Fortalecimiento de medidas relacionadas con los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, (vii) Priorización en la investigación sobre hechos de violencia contra líderes/as sociales, (viii) Fortalecimiento de infraestructura y programas educativos para la prevención del reclutamiento forzado, (ix) Activación de medidas humanitarias oportunas para situaciones de desplazamiento forzado, entre otros.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia registra la ocurrencia de 29 casos de homicidio contra defensores y defensoras de derechos humanos en el departamento de Norte de Santander entre 2017 y 2020; de estos casos, 11 se presentaron en municipios de la

subregión PDET como Tibú (5), Convención (2), Teorama (1) y El Tarra (3). De los 108 homicidios presentados en 2019 a nivel nacional, 4 se presentaron en Norte de Santander. De manera adicional, las dificultades presentadas respecto al alcance y cumplimiento de lo previsto tras los acuerdos individuales y colectivos firmados en el marco del PNIS, además del avance de las labores de erradicación forzosa en municipios como Sardinata desde marzo de 2020, han derivado en alteraciones de orden público y nuevos tipos de afectaciones contra participantes o impulsores del proceso PNIS.

Así mismo, desde la firma del Acuerdo de Paz hasta abril de 2020, según datos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, de un total de 197 ex integrantes de las FARC asesinados, 16 casos se presentaron en el departamento de Norte de Santander, siendo uno de los departamentos con mayores hechos de violencia de este tipo después de Cauca, Nariño, Antioquia y Caquetá, y en donde además se han presentado varios casos de amenazas colectivas y otras afectaciones contra esta población.

Entre las unidades de Fuerza Pública que operan en los municipios del Catatumbo se encuentran aquellas adscritas a la Segunda División del Ejército, entre ellas la Brigada 30, Batallón de Infantería No. 15, el Batallón de Operaciones Terrestres, Batallón Especial Energético y Vial No. 10, Batallón de Artillería No. 30, y otras unidades orgánicas a la Fuerza de Tarea Vulcano como el Batallón de Ingenieros No. 30, el Batallón Especial Energético y Vial No.6 y el Batallón de Ingenieros de Constructores No. 50, además de los dispositivos de Policía Nacional presentes en estos municipios.

3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad

3.1.2.1 Medidas en materia de protección y prevención

De acuerdo con la información recogida por la Procuraduría, los avances y acciones identificadas respecto a la implementación de medidas en materia de Garantías de Seguridad, contrastan con la persistencia de grupos armados con presencia histórica en los municipios PDET y su accionar contra comunidades, líderes y lideresas PNIS, líderes y lideresas comunales, organizaciones campesinas, ex integrantes FARC. La implementación del Decreto 660 de 2018 requiere un mayor impulso en estos municipios, empezando por el piloto planteado en El Tarra; en relación con el funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, la respuesta institucional debe ser más coordinada, oportuna y ajustada a los escenarios de riesgo identificados.

Respecto a medidas de protección, más allá de las acciones desplegadas por la UNP, es necesario avanzar en la gestión de esquemas pensados para sujetos colectivos y entornos rurales, a partir de rutas de protección más oportunas y participativas, orientadas a la valoración del riesgo y su gestión.

Respecto a lo previsto en el marco del Decreto 660 de 2018 relacionado con el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y organizaciones en los territorios, el MinInterior reporta el desarrollo de actividades de difusión y socialización de los instrumentos de prevención contenidos en este Programa durante el 2019 en los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú. Sin embargo, esta información contrasta con el reporte de varios

municipios y de la misma Gobernación en donde solo se registran este tipo de actividades para El Tarra o donde municipios como Convención, El Carmen, Hacarí y Teorama reportan no tener conocimiento o recursos previstos para la implementación de este Programa o reportan otro tipo de actividades que no se relacionan directamente con su implementación.

Para el caso de El Tarra, como parte de la implementación de ese Decreto y de las acciones de fortalecimiento comunitario, se trabajó en el Plan Nacional de Prevención y Autoprotección con las Juntas de Acción Comunal del casco urbano del municipio y se les brindó asistencia técnica en materia de prevención, identificando e impulsando medidas previstas en sus Planes de Prevención relacionadas con el fortalecimiento comunitario para la convivencia pacífica, la construcción de una cartilla de Pautas de Conducta para la convivencia en el municipio, el desarrollo de actividades de prevención frente al reclutamiento forzado de Niñas, Niños y Adolescentes, campañas de no estigmatización de dirigentes comunales y líderes y lideresas sociales, y estrategias orientadas a generar confianza entre las comunidades y la Fuerza Pública. No obstante, de acuerdo con la información recolectada por la Procuraduría, el avance en la implementación de este Decreto para los municipios PDET del Catatumbo requiere de mayor impulso, iniciando por el piloto planteado por el Gobierno en 2019 para el municipio de El Tarra y su eventual replica en otros municipios.

De las 40 asistencias técnicas brindadas por parte del MinInterior a varios entes territoriales para la formulación de Planes Integrales de Prevención de Violaciones a los Derechos Humanos, el departamento de Norte de Santander fue uno de ellos; así mismo, se reportó la actualización de 7 Planes Municipales para los casos de Convención, El Carmen, El Tarra,

Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, de un total de 15 Planes que se actualizaron durante 2019 a nivel nacional. Adicionalmente, el MinInterior realizó asesoría a entes territoriales en el departamento de Norte de Santander para fortalecer instrumentos y espacios para la prevención, incluyendo actividades como asistencia técnica para Gestión Preventiva del Riesgo, fortalecimiento de capacidades comunitarias e institucionales para la prevención y coordinación institucional para la prevención.

En relación con las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo para los municipios de la subregión, el MinInterior reporta varios avances y el desarrollo de dos momentos de seguimiento para cada uno de estos informes y sus recomendaciones (82 recomendaciones en las 5 alertas tempranas referenciadas), mientras la mayoría de municipios reporta el funcionamiento de instancias relacionadas con seguridad y protección (Consejos de Seguridad, Subcomités de Prevención y Garantías de No Repetición), pero no da cuenta de la implementación y seguimiento a recomendaciones puntuales, salvo por el caso de Sardinata y El Tarra. Respecto a los avances presentados por entidades con competencias frente a las recomendaciones emitidas desde la CIPRAT, se incluyen:

- Resultados operacionales por parte de unidades del Batallón de Operaciones Terrestres con jurisdicción en estos municipios PDET, mediante la desactivación de artefactos explosivos, la participación en comités municipales de Justicia Transicional, brigadas de salud y operaciones orientadas a la desarticulación de grupos al margen de la ley.

- Valoración de casos de amenaza a cargo de la Unidad Nacional de Protección en coordinación con la Gobernación de Norte de Santander relacionados con el municipio de Tibú, además de la remisión del caso del pueblo indígena Barí (comunidades Caricachaboquira y Bacuchoquira del resguardo Catalaura, La Gabarra y de Natubaiyibari: Isthoda y Beboquira) y del caso de 180 personas (incluyendo ex integrantes de las FARC) y 2 niños que se encuentran en el ETCR Caño Indio (Tibú) a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección.
- Acciones desplegadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el marco de las mesas técnicas de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y del Subcomité Nacional de Prevención Protección y Garantías de No Repetición, a través de programas como 'Generaciones con Bienestar' y 'Construyendo Juntos Entornos Protectores', atendiendo poblaciones de los municipios de Convención, El Carmen y Teorama.
- Acciones de asistencia técnica por parte de la UARIV para la toma de declaraciones a víctimas en los municipios de Hacarí, Teorama, Convención, San Calixto, El Tarra y El Carmen, así como la recepción de declaraciones en municipios como Hacarí (2.728 personas) y San Calixto (4.428 personas).
- El desarrollo de actividades de pedagogía y acompañamiento para proyectos de desarrollo rural y agropecuario por parte de la Agencia de Desarrollo Rural, que incluyen la adjudicación de recursos para estos proyectos y asistencia técnica para municipios como Tibú.
- Actividades para la identificación de acciones de prevención del reclutamiento de NNA en municipios como Teorama, Convención, El Carmen, San Calixto, Hacarí y Tibú, a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.
- Actividades de acompañamiento a alcaldías por parte del MinInterior ante problemas de orden público y asesoría técnica a estos entes en la actualización de los Planes Integrales de Prevención y Protección.
- Acciones de capacitación de docentes en el municipio de Tibú en materia de prevención de deserción escolar como resultado de los casos de reclutamiento forzado por parte de grupos armados, además de gestiones relacionadas con la construcción de infraestructura educativa en el mismo municipio, a cargo del Mineducación.
- Diseño de ruta pedagógica con comunidades para describir tipos de amenaza, identificar lugares de ubicación de artefactos explosivos y promover comportamiento seguros, a cargo de la oficina del Alto Comisionado para la Paz, además de acciones concertadas con Asovivir en Norte Santander para el fortalecimiento de la Acción Integral contra Minas Antipersonal, educación en el riesgo de minas antipersona y asistencia a víctimas de MAP/MUSE en municipios como Hacarí, El Tarra, Teorama, Sardinata, Convención y San Calixto.
- Impulso de talleres de autoprotección para ex integrantes de las FARC, a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en municipios como El Tarra, así como coordinación con la Policía Nacional para la definición de actividades con ex integrantes de las FARC ubicados en el ETCR Caño Indio (ETCR), además de la solicitud de estudios de riesgo para 7 personas en proceso de reincorporación y otras actividades relacionadas para la prevención de la estigmatización.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en materia de los informes de Alertas Tempranas generados en los últimos años, la respuesta institucional ha sido insuficiente o divergente respecto a las recomendaciones planteadas en dichos informes. En el caso de la AT 011-19 referente al municipio de El Tarra, según la valoración de la Defensoría, las entidades no ejecutaron las recomendaciones proyectadas y el nivel de respuesta por parte de las entidades competentes fue bajo (solo 5 entidades de 20 reportaron acciones): respuestas expeditas pero sin efecto sobre el escenario de riesgo, se suman a acciones de entidades que respondieron un mes después (UAIRV y CIPRAT) e incluso cuatro meses después (Ministerio de Defensa), y que no generaron respuestas específicas al escenario advertido. La ausencia de enfoques diferenciales en la respuesta, y en general, de una coordinación oportuna entre el nivel nacional y el territorial para una acción con impacto frente a los riesgos identificados, han sido falencias identificadas en el marco del seguimiento a estas Alertas.

En relación con la AT 014-19 referida al municipio de Teorama, se advierte que la acción institucional no resultó oportuna en tanto solo 6 instituciones u órganos relacionados en la Alerta Temprana dieron respuesta entre 11 días y 3 meses después de emitida, evidenciando la baja capacidad de estas entidades para implementar las recomendaciones presentadas y contrarrestar los riesgos advertidos. Conforme a la información recogida, algunas de las respuestas generadas por estas entidades fueron planteadas en términos de rendición de cuentas y sin consideración de las particularidades del escenario de riesgo descrito, lo que se sumó también a la ausencia de medidas diferenciales y a la baja gestión y coordinación entre entidades para generar una respuesta oportuna e integral a estos escenarios. A la luz de lo reportado por los entes territoriales de

los municipios PDET, en la mayoría de casos no existe un registro o seguimiento específico respecto a la implementación de las recomendaciones u otras medidas orientadas a contrarrestar los escenarios de riesgo identificados.

De acuerdo con la información reportada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, actualmente autoridad nacional en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), entre los 325 municipios a nivel nacional con presencia y/o sospecha de Minas Antipersonal, Minas Antipersonal de Tipo Improvisado y Municiones sin Explosionar (MUSE), se encuentran los 8 municipios PDET del Catatumbo; de estos municipios, se reporta un total de 31 víctimas de MAP/MUSE para el periodo que cubre de enero de 2019 a mayo de 2020, distribuidas así: Convención (4), Hacarí (4), San Calixto (11), Teorama (6), Tibú (3) y Sardinata (3). Respecto a esta subregión, a juicio de la Procuraduría, es necesario desarrollar acciones de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas, pues actualmente ninguno de estos municipios ha sido priorizado para el desarrollo de estas acciones. 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.

En materia de medidas de protección, según la información recogida, en el departamento de Norte de Santander existen

actualmente 253 personas con medidas de protección. A nivel colectivo, se priorizó el esquema de protección colectiva para el municipio de El Tarra, además de iniciar el proceso de la ruta colectiva de protección con la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT).

De acuerdo con el último informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia, si bien la UNP ha realizado esfuerzos importantes para responder al alto número de solicitudes individuales, las medidas empleadas no suelen corresponderse con los escenarios rurales donde se requiere la protección y se requiere de mayor participación de las organizaciones sociales para el diagnóstico y generación de medidas de protección, de donde se presenta la necesidad de priorizar “el enfoque preventivo y la intervención temprana sobre la adopción de medidas de protección temporales, individuales y reactivas, las cuales no responden a las causas estructurales que inciden en estos ataques” (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2020). Según este organismo, desde 2018, se han documentado 15 casos de homicidio contra defensores y defensoras en el Catatumbo, la mayoría de ellos comunales y miembros de asociaciones campesinas, de los cuales cuatro casos refieren al año 2020 y a firmantes o impulsores del PNIS.

Uno de los principales instrumentos del Gobierno Nacional para la protección y defensa de líderes/as sociales, defensores/as de derechos humanos, líderes/as comunales y periodistas ha sido la generación del Plan de Acción de Oportuna (PAO), adoptado desde noviembre de 2018 y que, según lo previsto por el Gobierno, debe articularse con las diferentes medidas que comprende el Acuerdo de Paz en materia de Garantías

de Seguridad. Hasta la fecha, como parte de los ejercicios de construcción de Ruta Única de Atención Territorial para la coordinación interinstitucional en aquellas zonas priorizadas por el PAO, Norte de Santander fue uno de los departamentos priorizados en el marco de esta iniciativa, si bien la Procuraduría, conforme a la información recolectada, no cuenta con un reporte detallado de las acciones adelantadas en estos municipios en el marco de este Plan.

Respecto al escenario de protección para ex integrantes de las FARC, entre 2017 y 2020 se han realizado 1.197 solicitudes de protección a nivel nacional, de las cuales 13 refieren al departamento de Norte de Santander. De igual forma, la UNP reporta el caso de un ex integrante de las FARC que contaba con medidas de protección y que fue asesinado en marzo de 2019 en el municipio de Tibú.

De acuerdo con lo reportado por las entidades, en el marco de las sesiones territoriales de la Mesa de Coordinación Interinstitucional de Seguridad y Protección realizadas para la región del Catatumbo, se generaron algunas medidas diferenciadas para atender los escenarios de riesgo de la población que se encuentra en el ETCR Caño Indio (Tibú) y dispersa por el departamento. Sin embargo, de acuerdo con la información recopilada, Norte de Santander sigue siendo de los departamentos donde más hechos de violencia y estigmatización se presentan contra ex integrantes de FARC, especialmente frente a aquellas personas ubicadas en zonas rurales y en municipios diferentes a Tibú.

3.1.2.2 Medidas en materia de investigación y desarticulación de organizaciones criminales

En relación con este componente, los avances identificados por la Procuraduría son importantes, si bien se requieren mayores esfuerzos para ampliar la cobertura de la respuesta institucional a la totalidad de municipios PDET y grupos armados históricamente presentes en esta zona, además de mayor coordinación y seguimiento con instituciones del nivel nacional y territorial, de manera que se promuevan acciones efectivas orientadas a la desarticulación de estas estructuras armadas ilegales.

Como parte de las acciones adelantada por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad respecto a la desarticulación de organizaciones criminales, se reporta la realización de cinco sesiones territoriales de esta instancia a nivel nacional, una de ellas realizada en la ciudad Cúcuta en abril de 2019, enfocada a definir acciones respecto al desmantelamiento de grupos criminales y el acompañamiento a líderes/as en los territorios y a autoridades públicas encargadas de la seguridad y protección. Conforme a la información disponible, a la fecha, no existe una desagregación ni un reporte de seguimiento específico relacionado con las decisiones y medidas previstas en el marco de dicha instancia para esta zona del país, particularmente, en referencia a las medidas proyectadas en la sesión de abril de 2019.

Respecto al despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, se activaron equipos itinerantes que fueron asignados a zonas priorizadas, entre ellas el departamento de Norte de Santander, en función de los altos niveles de victimización que presentan contra defensores/as de derechos humanos, ex integrantes de las FARC

y sus familias. Entre los avances investigativos presentados por la Unidad de cara a la desarticulación de estructuras criminales, se destaca la designación de un Fiscal Regional para el departamento de Norte de Santander y el desarrollo de un proyecto de investigación (de los 11 existentes a nivel nacional) enfocado en el accionar de grupos armados en el municipio de Tibú, particularmente del Frente Libardo Mora Toro del EPL y del Frente Juan Fernando Porras Martínez que hace parte del Frente de Guerra Nororiental del ELN.

Respecto al Frente Libardo Mora del EPL, la Unidad Especial reporta la identificación de 13 víctimas de esta organización, 10 de ellas víctimas de homicidio como resultado de la masacre ocurrida en El Tarra el 29 de julio de 2018 (cuatro de ellos ex integrantes de las FARC, un defensor de derechos humanos), además del homicidio de otro ex integrante de las FARC (Querubín Zapata), la tentativa de homicidio de su hermano, además del homicidio del líder social Deiver Pérez.

Los avances presentados en materia de esclarecimiento de estos hechos refieren a dos sentencias condenatorias contra miembros de ese grupo, seis integrantes que se encuentran en etapa de juicio, tres órdenes de captura que aún no se han materializado y una preclusión. Según la información recopilada por la Procuraduría, estos avances registrados contrastan con la necesidad de mejorar las capacidades institucionales y la coordinación interinstitucional para la investigación y la judicialización, de manera que se amplíe el alcance de estas medidas a otros municipios y grupos armados que tienen presencia en los mismos.

Para el caso de hechos victimizantes contra participantes del PNIS, la Unidad reporta el avance de las investigaciones que relacionan a 89 víctimas de todo el país, en donde se incluyen delitos como homicidio, amenazas, extorsiones, desplazamiento forzado y constreñimiento ilegal, de los cuales 13 casos se refieren a los municipios PDET Catatumbo: Tibú (12 casos) y Sardinata (1). En el caso del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, su despliegue territorial ha involucrado la activación de 10 comisiones de carácter permanente en el país, de las cuales una de ellas trabaja en el departamento de Norte de Santander y se enfoca a la desarticulación de aquellas estructuras criminales que controlan las rentas ilícitas en estas zonas y son principales responsables de los homicidios, contra líderes/as sociales, defensores/as derechos humanos, ex integrantes de las FARC y sus familiares. Como resultado de este trabajo, el Cuerpo Élite reporta un total de 18 capturas contra grupos armados responsables de delitos contra líderes/as sociales y ex integrantes las FARC y que se relacionan con los municipios de El Tarra, Tibú, San Calixto y Sardinata.

3.1.3 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- En los municipios de la subregión Catatumbo se han desplegado varias acciones derivadas de la implementación de los compromisos previstos en el Acuerdo de Paz en materia de protección, prevención, investigación y judicialización, orientadas a la generación de garantías de seguridad para municipios históricamente afectados por cuenta del conflicto armado. Sin embargo, la presencia histórica de estos grupos ha generado condiciones de amenaza y riesgo respecto a las cuales las medidas empleadas son insuficientes. A la luz de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, desde hace varios años se presentan hechos de victimización de

gran impacto en la mayoría de los municipios PDET, frente a lo cual la naturaleza y alcance de la respuesta institucional sigue siendo muy genérica, al no diferenciar acciones específicas sobre el tipo de riesgos identificados, y de baja incidencia para contrarrestar el accionar de grupos como el ELN, el EPL y las disidencias de las FARC.

- La persistencia de hechos victimizantes como asesinatos selectivos, desplazamientos forzados masivos, confinamientos, reclutamiento forzado de NNA, accidentes por cuenta de MAP y MUSE, con particular afectación de defensores/as de derechos humanos, líderes comunales e integrantes de organizaciones campesinas que hacen parte del proceso PNIS, además de ex integrantes de las FARC, evidencian la necesidad de fortalecer los instrumentos y acciones previstas en el Acuerdo de Paz en materia de protección, prevención y judicialización, en coordinación con otro tipo de estrategias de intervención en materia de seguridad que actualmente se adelantan en estos municipios (e incluye, por ejemplo, las Zonas Futuro) y que están orientadas a atender también los escenarios de riesgo identificados. Por ahora, buena parte de las acciones reportadas, relacionadas directamente o no con la implementación del Acuerdo de Paz, se encuentran altamente concentradas en los municipios de Tibú y El Tarra.
- Al mismo tiempo que actores territoriales demandan intervenciones más coordinadas y precisas en materia de seguridad, se requiere también de mayor impulso a los componentes creados por el Acuerdo de Paz en materia de garantías de seguridad, criterio que para el caso de la

subregión PDET Catatumbo se traduce inicialmente en: (i) un mayor seguimiento y atención a las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas y en las sesiones de la CIPRAT, desplegando acciones de alto impacto que den respuesta a las situaciones de riesgo identificadas, (ii) fortalecer los componentes de protección, especialmente a nivel colectivo y ajustado a contextos rurales, lo cual pasa por una mayor gestión de recursos de las entidades encargadas y el despliegue de mecanismos más oportunos, más participativos y de mayor efectividad para la valoración y activación de esquemas de protección, (iii) avanzar y ampliar para la totalidad de municipios PDET la socialización y despliegue de las medidas previstas en el Decreto 660, que para el caso del Catatumbo pasa por la reactivación del piloto adelantado en El Tarra, (iv) el fortalecimiento de las capacidades de la Unidad Especial de Investigación y del Cuerpo Élite de la Policía para la investigación y judicialización de grupos armados presentes en la totalidad de los municipios PDET.

B. Recomendaciones

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz,

- Realizar seguimiento y gestión respecto al despliegue de las medidas derivadas de la sesión territorial de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) adelantada en el año 2019, en lo referente los municipios PDET del Catatumbo.
- Desplegar de manera prioritaria acciones de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas en los municipios PDET identificados, en tanto actualmente ninguno de estos municipios ha sido priorizado para el desarrollo de estas acciones.

Al MinInterior,

- Avanzar en la gestión para la socialización e implementación del Decreto 660 de 2018 y todos sus componentes en los municipios PDET, incluyendo mayor impulso al ejercicio piloto adelantado en El Tarra y su consecuente replica en otros municipios de la subregión.
- Fortalecer la coordinación y seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el marco de las CIPRAT y las Alertas Tempranas correspondientes a los municipios del Catatumbo, e identificando medidas complementarias de mayor precisión que respondan oportunamente y de manera precisa a los escenarios de riesgo identificados.
- Gestionar mayores recursos y mayor acompañamiento institucional en relación con la valoración y generación de medidas de protección individuales y colectivas para la población en riesgo identificada en los municipios PDET.

A la Unidad Nacional de Protección,

- Generar mecanismos más oportunos, participativos y efectivos para la valoración y activación de esquemas de protección individuales y colectivos acordes con las particularidades de las poblaciones en riesgo identificadas en los municipios PDET (líderes/as sociales, líderes/as de sustitución de cultivos, líderes étnicos y campesinos, ex integrantes de FARC, entre otros).

Al MinDefensa,

- Avanzar en el fortalecimiento de acciones y mecanismos de coordinación existentes en materia de seguridad para el Catatumbo, garantizando una intervención oportuna y eficiente en estos municipios, así como la armonización entre el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz y la Política de Defensa y Seguridad y sus derivaciones como las Zonas Futuro y la estrategia de erradicación de cultivos de uso ilícito iniciada en el primer semestre de 2020.

A la Fiscalía General de la Nación,

- Fortalecer el despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación para los municipios de la subregión PDET, avanzando en la desarticulación de un mayor número de estructuras criminales presentes en estos municipios, en coordinación con otras dependencias de nivel nacional y territorial con competencias para la investigación y judicialización de estas estructuras.

A las autoridades municipales y de departamento,

- Gestionar e impulsar los procesos de formulación y actualización periódica de los Planes Integrales de Prevención.
- Avanzar en la gestión de mayores recursos técnicos y operativos avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones del CIPRAT y de otras medidas orientadas a atender los escenarios de riesgo identificados en las Alertas Tempranas en relación con los municipios PDET del Catatumbo.
- Fortalecer la gestión institucional orientada a la implementación de otras medidas previstas en el Decreto 660 de 2018, en particular aquellas relacionadas con el fomento de condiciones para la convivencia y la prevención en el

territorio, la prevención y la superación de la estigmatización de organizaciones y comunidades en los territorios y la aplicación del protocolo de protección para territorios rurales.



PROCUREMOS
la paz

4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS



PROCUREMOS
la paz

4.SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

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.

El Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 74 indicadores para medir el avance en la implementación de la política pública, de los cuales 47 corresponden a la implementación del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), 14 a los programas de prevención del consumo y salud pública, y 13 a la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

El presente apartado tiene por objetivo abordar los avances y barreras en la implementación de cada uno de los componentes del Punto 4 del Acuerdo de Paz en la subregión PDET de Catatumbo, y presentar una serie de conclusiones y recomendaciones. Esto, a partir de la revisión de información aportada por parte de las instituciones responsables en el nivel nacional, departamental y municipal; entrevistas con funcionarios y funcionarias; y líderes y lideresas de la comunidad.

4.1 PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) tiene el objetivo de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos, considerándose como un componente especial de la Reforma Rural Integral (RRI) que permita transformar el territorio con la participación directa de las comunidades involucradas.

De los 47 indicadores del PMI para medir avances del PNIS, 28 pueden entenderse como territorializables, es decir que se implementan en las regiones o que son competencia de las entidades territoriales. Teniendo en cuenta la información reportada tanto por las entidades del orden nacional como por las entidades territoriales, el presente informe analiza los siguientes indicadores:

Tabla 22. Indicadores PMI Territorializables – PNIS en el Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS, creado e implementado	D.265	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	PNIS creado e implementándose en dos municipios de la subregión (Tibú y Sardinata).
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de territorios priorizados con acuerdos colectivos suscritos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito	D.266	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	El PNIS se individualizó en los 2 municipios con acuerdos colectivos
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado	D.279	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	A 31 de marzo de 2020 se han realizado la totalidad de pagos a 532 familias de 3.000 familias vinculadas en la subregión (22% del total de familias cultivadoras y no cultivadoras).
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria	D.280	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	A 31 de marzo de 2020 se reportan apoyos a 554 familias beneficiarias de la subregión (23% del total de cultivadoras y no cultivadoras)
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido	D.281	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Sin avance en la implementación de los proyectos de ciclo corto.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Tabla 22. Indicadores PMI Territorializables – PNIS en el Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra	D.282	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Sin avance en la implementación de los proyectos de ciclo largo.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con componentes PISDA incorporados	D.404	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Según la base de las 760 iniciativas PISDA enviadas a la Procuraduría, Catatumbo tiene 9 iniciativas.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres	D.G.13	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Se tiene reporte de 12 sesiones de las instancias, pero no se cuenta con información sobre la participación de mujeres en estas.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

A continuación, se presenta un análisis del PNIS en la Subregión de Catatumbo en materia de: 1) Acuerdos colectivos e individuales; 2) los pagos de asistencia alimentaria y los proyectos de seguridad alimentaria y proyectos productivos; 3) los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA; 4) las instancias de participación del Programa y 5) la seguridad de las personas beneficiarias del PNIS.

4.1.1 Acuerdos colectivos e individuales

La ruta de acción del PNIS daba inicio con la suscripción de acuerdos colectivos en los que las comunidades en territorios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito manifestaban su voluntad de sustituirlos. Posteriormente, estos acuerdos se individualizaban para que cada familia formalizara los compromisos de erradicar voluntariamente y así activar la ruta de cumplimiento de los compromisos adquiridos también por parte de la institucionalidad.

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 densidades importantes de 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 el municipio. 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 operaciones de erradicación forzada en territorios donde se firmaron acuerdos colectivos para la sustitución. En este contexto, se han generado movilizaciones campesinas y pronunciamientos de distintos actores como la Asociación de Alcaldes, la Asociación de Personeros, asociaciones campesinas, la Gobernación del Departamento y la Asamblea departamental.

Con corte al 31 de marzo de 2020, los municipios de la subregión del Catatumbo cuentan 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 encuentran 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).

Según información de la DSCI, Tibú es el municipio con mayor número de familias beneficiarias del PNIS en la Subregión con un total de 2.698 –cifra que representa el 89,9% del total



del Catatumbo- con 1.562 familias activas, 311 familias en ingreso, 123 familias en validación para retiro y 702 familias suspendidas. Mientras que Sardinata tiene 302 familias vinculadas -lo que equivale al 10,1% del total de la subregión-, de las que 161 se encuentran activas, 24 en ingreso y 117 familias están suspendidas.

4.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI)

• Pagos de asistencia alimentaria inmediata

La programación de los pagos de asistencia alimentaria inmediata está compuesta por seis ciclos de pagos bimensuales de dos millones de pesos (\$2.000.000) cada uno, para un total de doce millones de pesos (\$12.000.000) correspondientes a doce meses de pago. El segundo pago ocurría solo ocurría después de la verificación de la erradicación voluntaria, por parte de Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).

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 de la subregión había recibido todos los pagos de asistencia alimentaria inmediata y todas se encontraban en Tibú. En ese municipio, las 532 personas equivalen al 19,71% de familias beneficiarias del municipio. Cabe señalar que en Sardinata, ninguna familia había superado el tercer ciclo de pagos para esa fecha.

Tabla 23. Ciclo de pagos asistencia alimentaria en la Subregión de Catatumbo.

Municipio	1	2	3	4	5	6
Sardinata	44	106	-	-	-	-
Tibú	250	652	4	3	3	532

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DSCI.

Según las familias beneficiarias del PNIS entrevistadas, los retrasos generalizados en los pagos en la subregión del Catatumbo demuestran la falta de planeación y de recursos por parte de la DSCI. En el caso del municipio de Sardinata, las autoridades entrevistadas indicaron que se firmaron los acuerdos colectivos e individuales en 2018 y hasta este año -2020- se empezaron a realizar los primeros pagos. Mientras que en el municipio de Tibú se firmaron los acuerdos colectivos e individuales desde 2017 y siguen sin finalizarse los pagos correspondientes al PAI para la totalidad de familias vinculadas.

• Proyectos de seguridad alimentaria, asistencia técnica y proyectos productivos

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, el 23% (552) de las familias cultivadoras y no cultivadoras 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.

A pesar de que el municipio de Tibú va 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.

4.1.3 Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA

Según lo contemplado en el Acuerdo de Paz, los PISDA se construirían a partir de las propuestas llevadas a las asambleas veredales del PNIS, para posteriormente discutirse en el marco de los planes municipales. Igualmente, cuando el PNIS coincidiera con el PDET, se debía adoptar la metodología del PDET y se contaría con la participación de las personas delegadas de las asambleas veredales del PNIS. La Procuraduría identificó que el PNIS no desarrolló una metodología para la formulación de los PISDA y, por el contrario, no partió de una identificación clara de las iniciativas estratégicas para la sustitución y el desarrollo alternativo ni de los núcleos veredales donde se deberían focalizar.

En la subregión no se cuenta con avances en la formulación del PISDA, entendido como un plan elaborado de manera participativa con la comunidad. En Catatumbo, a junio de 2020, 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. Lo anterior, teniendo en cuenta que la marcación de las iniciativas PATR con etiqueta PISDA se encuentra en un nivel de focalización municipal y no veredal, como si se encuentran los núcleos de beneficiarios del PNIS.

4.1.4 Instancias de participación

El Decreto 362 de 2018 se encarga de definir las instancias participativas territoriales de coordinación y gestión del PNIS creadas por el Decreto Ley 896 de 2017, a saber: i) Consejos Asesores Territoriales (CAT); ii) Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP); y iii) Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES).

Con corte a 31 de marzo de 2020, la DSCI reportó haber realizado 12 sesiones de las instancias de participación del PNIS en la Subregión del Catatumbo.

Tabla 24. Sesiones de las instancias de participación PNIS en la subregión del Catatumbo, con corte a marzo 31 de 2020

Municipio	Tipo de evento	Fechas
Cúcuta	CAT	25 de julio de 2018
Cúcuta	CAT	29 de abril de 2019
Cúcuta	CMPP	24 de julio de 2018
Tibú	CMPP	30 de agosto de 2018
Tibú	CMPP	18 de diciembre de 2018
Tibú	CMPP	14 de febrero de 2019
Tibú	CMPP	12 de julio de 2019
Tibú	CMES	5 de octubre de 2018
Tibú	CMES	19 de diciembre de 2018
Tibú	CMES	14 de febrero de 2019
Cúcuta	CAT	29 de abril de 2019
Tibú	CMPP y CMES	12 de julio de 2019

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Coordinación de PNIS en Norte de Santander

Llama la atención que las comunidades perciben las instancias de participación como insuficientes, pues identifican que estas se han convertido en espacios de rendición de cuentas, de poca concertación y con poca frecuencia, con lo cual se está perdiendo la oportunidad de resolver problemas que probablemente mejoren la efectividad del Programa. Además, las comunidades expresaron que a marzo 31 de 2020 estas no había sido convocadas, aunque en fechas posteriores al corte de este informe se llevó a cabo una sesión virtual del CAT. Según información reportada por las personas beneficiarias del PNIS, los espacios de participación no cumplen con el objetivo

por el que fueron definidos según el Decreto 362 de 2018, que reglamentó el Decreto Ley 896 de 2017.

Por último, cabe señalar que no se cuenta con información clara sobre la participación de mujeres en las instancias de participación, ya que aunque se preguntó no se obtuvo respuestas específicas por parte de la DSCI.

4.1.5 Seguridad de los beneficiarios del PNIS

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.

Por su parte, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación informó que se está construyendo un “Plan de Articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS”, el cual establece los ejes y las líneas de acción que guían el desarrollo de políticas nacionales y territoriales para el mejoramiento de las condiciones de seguridad en los territorios de implementación del programa, y que contempla acciones de articulación interinstitucional; prevención; protección; y de manera transversal, enfoque diferencial y de género, generación de acciones novedosas e inclusión de medidas de base comunitaria pertinentes para la articulación a las rutas; además de acciones para promover la inclusión de enfoque de género y enfoque diferencial. En los ejercicios participativos de construcción del Plan, la Consejería la realización de 2 talleres con la presencia de 10 líderes en Norte de Santander.

pública, de los que 8 pueden entenderse como territorializables. Para efectos del presente informe y, teniendo en cuenta la información aportada, se analizarán los siguientes indicadores

4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA

En el Acuerdo de Paz bajo la prevención del consumo y salud pública se incluyó la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una instancia de alto nivel para articular a las instituciones y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo. Dicho programa debía estructurarse sobre los enfoques de derechos humanos, salud pública, diferencial y de género, con participación comunitaria y fundamentado en la evidencia.

El PMI contiene un total de 14 indicadores relacionados con las estrategias bajo las que se debe orientar la implementación de lo relativo a los programas de prevención del consumo y salud

Tabla 25. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en el Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas creado y en funcionamiento	D.292	Ministerio de Salud y Protección Social	Se aprobó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas por medio de la Resolución 089 de 2019.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas	D.295	Ministerio de Salud y Protección Social	La Secretaría Departamental de Norte de Santander reportó no haber sido acompañada por el Ministerio de Salud en la formulación del plan de acción territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas	D.462	Ministerio de Salud y Protección Social	No se contó con información departamental ni municipal por parte de Ministerio de Salud.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	D.E.9	Ministerio de Salud y Protección Social	No se contó con información sobre las instancias étnicas que participaron en su diseño e implementación.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas	D.G.9	Ministerio de Salud y Protección Social	No se contó con información departamental ni municipal por parte de Ministerio de Salud.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Tabla 25. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en el Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	D.E.10	Ministerio de Salud y Protección Social	Sin información sobre las instancias de representación étnica que fueron consultadas para garantizar en enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, implementada garantizando un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	D.E.11	Ministerio de Salud y Protección Social	Sin información sobre los enfoques planteados en el indicador.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

En el desarrollo y cumplimiento de los indicadores del PMI relacionados con la creación de la Política Nacional de reducción del consumo de SPA de forma participativa y con enfoque étnico, de género, mujer, familia y generación, a partir de la revisión de la política existente, se expidió la Resolución 089 de 2019 -Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas- a partir del planteamiento de cinco ejes:

- Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas.
- Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas.
- Tratamiento integral.
- Rehabilitación integral e inclusión social.
- Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.

Con corte a marzo 31 de 2020, MinSalud no reportó haber contado con la participación de personas o representantes del departamento de Norte de Santander ni de los municipios que hacen parte de la subregión del Catatumbo en la elaboración de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Lo anterior puede tener una relación también en el bajo reporte de indicadores temáticos del PMI orientados a asegurar participación en la Política Integral, además de los indicadores étnicos que buscan garantizar la participación de organizaciones indígenas, de mujeres, comunidades negras, Afro, Raizales, Palenqueras o pueblos Rrom.

En relación con el porcentaje de personas que reciben tratamiento por el consumo de sustancias psicoactivas, el MinSalud Social reportó que durante 2019 se atendieron 77.449 personas a nivel nacional (con corte a febrero de 2020), 53.425 (69%) son hombres y 23.717 (30,6%) mujeres. Sin embargo, y a

pesar de que se solicitó información de la atención desagregada de forma departamental y municipal, esta no fue aportada por el MinSalud. 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%³⁶

Respecto a los Planes de Acción Territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, MinSalud no reportó haber prestado apoyo al departamento de Norte de Santander ni a sus secretarías departamentales. Al respecto, la administración departamental confirma no haber recibido acompañamiento del Minsalud 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.

En el nivel municipal, el único que reporta haber recibido asistencia alguna en la elaboración de lineamientos y planes de acción es el municipio de Convención, informando que el Instituto Departamental de Salud acompañó en la implementación de la política nacional para la reducción del consumo de SPA. Por su parte, los municipios de El Carmen, El Tarra, San Calixto y Sardinata informaron expresamente no haber recibido asistencia ni acompañamiento de la Gobernación ni de la nación con corte a marzo 31 de 2020.

³⁶ Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida.

Si bien se han reportado avances en la elaboración de lineamientos y de acciones encaminadas a abordar la prevención del consumo de sustancias psicoactivas bajo los enfoques contemplados en el Acuerdo de Paz, vale la pena destacar que debido a la declaratoria de emergencia sanitaria nacional a causa de la pandemia del COVID19, al momento de elaboración del presente informe no fue posible hablar con funcionarios o funcionarias del sector salud para ahondar en la implementación de planes y políticas públicas destinadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas en los términos de lo acordado en el Acuerdo de Paz.

4.3 SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS.

En materia de lucha contra la producción y comercialización de narcóticos el Acuerdo de Paz plantea el fortalecimiento de la judicialización, estrategias contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, el control de insumos, estrategias de lucha contra la corrupción y espacios de diálogo con la comunidad internacional.

El PMI contiene un total de 13 indicadores relacionados con la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, de los cuales 6 pueden entenderse como territorializables. Teniendo en cuenta la información recibida por las entidades de todos los niveles, los indicadores a abordar son los siguientes:

Tabla 26. Indicadores PMI Territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en el Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas	D.297	Ministerio de Justicia y del Derecho	A partir del diagnóstico del proyecto de "Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional", en 2020 se realizarán intervenciones para enfrentar focos de violencia causados por estructuras criminales sin incluir al departamento de Norte de Santander.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Mapeo del delito (informe) de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, realizado	D.301	Ministerio de Justicia y del Derecho	En 2017 se elaboró el Modelo piloto para la caracterización de la Cadena de Valor del Narcotráfico (CVN). En 2019, aplicó una versión ajustada de la metodología de caracterización para analizar el funcionamiento de la cadena de valor del narcotráfico en la Región del Urabá, la cual comprende los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. No se incluye el departamento de Norte de Santander o la Subregión del Catatumbo
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas, formulada e implementada	D.307	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se elaboró la estrategia, pero no se cuenta con datos territoriales sobre su implementación.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas, elaborados	D.308	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se elaboraron los acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas. No se cuenta con información relacionada con su desarrollo en Catatumbo.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Tabla 26. Indicadores PMI Territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en el Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Informes de estudios y protocolos que permitan la identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos, realizados	D.387	Ministerio de Justicia y del Derecho	Durante el primer trimestre de 2020 se elaboró un plan de trabajo para la realización del estudio de identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda de las sustancias químicas se dirige a la caracterización de la comercialización de las sustancias químicas sin incluir al departamento de Norte de Santander.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Según el Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz de la Procuraduría, la Ruta Futuro -Política Integral para enfrentar el Problema de las Drogas, lanzada en 2018, orienta sus pilares 3 y 4 a desarticular y afectar las estructuras criminales y a afectar a las economías y rentas criminales, respectivamente. Aunque a la fecha de elaboración de este informe se contaba con el Plan de Acción de la Política, este no contaba con una desagregación del nivel territorial.

De otro lado, según el Informe de Rendición de Cuentas de 2019, el MinJusticia elaboró el documento de soporte para el proyecto de inversión denominado “Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”, que parte del reconocimiento de la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades del orden local en materia de investigación y judicialización de los fenómenos delictivos asociados a la criminalidad organizada. El Minjusticia tenía previsto realizar estas intervenciones durante la vigencia 2020, sin embargo el inicio de su implementación se ha visto afectada debido a la

emergencia sanitaria causada por el COVID19.

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 (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.

Por último, teniendo en cuenta que los indicadores del PMI destinados a abordar la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos son de difícil seguimiento a nivel

territorial, es importante destacar la ausencia de información detallada en el plano municipal, ya que tanto en la información aportada por el Minjusticia como en los informes o documentos disponibles -como el Informe de Rendición de Cuentas- se encuentran datos únicamente para el nivel nacional.

4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- La subregión del Catatumbo es una de las zonas del país con mayor presencia de cultivos de hoja de coca y la llegada del PNIS representó para muchas familias una oportunidad de tejer confianza con las instituciones y reducir o eliminar la dependencia económica a los cultivos de uso ilícito. Sin embargo, los retrasos, los incumplimientos y la falta de diálogo y respuesta por parte de la institucionalidad se han convertido en lo que ellos llaman “una oportunidad perdida” frente a la posibilidad de construir un proceso participativo en el que la sustitución de cultivos fuera una realidad para las familias cultivadoras de la región bajo un escenario de construcción de paz. Esta lectura obedece, además, a los escenarios de erradicación forzada en cabeza de la Fuerza Pública en los que se han visto en la necesidad de defender la única opción económica que han tenido por años.
- En palabras de la propia comunidad del Catatumbo: “el PNIS no es el PAI”, por lo que es importante que se aseguren los recursos para el cumplimiento de los acuerdos firmados con las familias de la subregión. Tampoco se ve en la subregión una articulación entre el PNIS y los componentes de la Reforma Rural Integral en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que este establece una relación intrínseca entre estos dos puntos.
- Causa especial preocupación el atraso que tiene el PNIS

en el municipio de Sardinata, ya que, según información de la DSCI con corte a marzo 31 de 2020, ninguna familia había llegado al sexto de pagos del primer componente del PAI familiar. Mientras que en Tibú, si bien ha habido algún avance pues el 22% del total de las familias cultivadoras y no cultivadoras han finalizado su ciclo de pagos, no ha habido implementación de los proyectos productivos bajo los cuales las familias que suscribieron acuerdos de sustitución voluntaria esperaban poder garantizar ingresos y cierta sostenibilidad económica que les permitiera la superación de las condiciones de pobreza y su sostenibilidad.

- En lo relativo al consumo de sustancias psicoactivas no se recibió suficiente información para analizar los avances en este frente en la Subregión. A pesar de la reciente expedición de la Resolución 089 de 2019, en la práctica no se ven acciones robustas y coordinadas para su implementación en los territorios. En los municipios se reportan acciones impulsadas por las autoridades territoriales de salud desde sus competencias, y no se reflejan incentivos suficientes por parte de la nación para tratar la problemática. Cabe señalar que posterior a la fecha de corte de este informe, fue publicada la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA), cuyos datos y análisis servirán para la elaboración de los planes territoriales de drogas. También cabe señalar que este tema no se percibe como parte de la implementación del Acuerdo de Paz.

B. Recomendaciones

A la Agencia de Renovación del Territorio - Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

- 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.
- Es fundamental mantener las sesiones de las instancias de participación del PNIS como espacios de diálogo necesarios para la concertación entre las comunidades y la institucionalidad. Igualmente, es importante que en las instancias se asegure la participación efectiva de mujeres.

Al MinSalud

- En lo relativo a la atención y prevención del consumo 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.

Al MinJusticia y a autoridades departamentales

- 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.



PROCUREMOS
la paz

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO



PROCUREMOS
la paz

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

5.1 CONTENIDO DEL ACUERDO DE PAZ Y DESARROLLOS PROGRAMÁTICOS

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 Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 32 indicadores relacionados con los compromisos que contempla el Acuerdo de Paz respecto al punto de Víctimas, de los cuales 13 indicadores responden al ejercicio de transversalización de los compromisos del Acuerdo de Paz sobre pueblos y comunidades étnicas y 3 indicadores relacionados con la transversalización del enfoque de género.

La responsabilidad del cumplimiento de estos compromisos recae en su mayoría sobre entidades del orden nacional, si bien su ejecución tiene alcance territorial: en el caso de las

entidades del SIVJNRN, el componente territorial se identifica a través del análisis de variables como el despliegue territorial, la participación de víctimas y otros actores en los municipios priorizados, la articulación en territorio entre estas entidades, y en general, acciones ejecutadas en estos municipios frente al cumplimiento de los objetivos misionales de cada una. Respecto a procesos de reparación colectiva, retorno y reubicación, el diagnóstico se enfoca en identificar acciones y retos respecto al avance de estos procesos en cada subregión. Conforme a lo advertido en la introducción de este informe, se referencian en este caso aquellos indicadores territorializables cuya implementación reporta o debe reportar resultados o acciones a escala territorial.

Tabla 27. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balace del indicador
5	5.1	Justicia	Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha	E.338	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipo territorial con sede en Cúcuta que ha desplegado en 2019 más de 47 actividades de información, difusión y participación de víctimas y otros sectores y apoya la construcción de 8 informes por parte de víctimas.
5	5.1	Esclarecimiento de la verdad	Comisión para el esclarecimiento de la verdad, creada y puesta en marcha	E.341	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipo macroterritorial Nororiente y Casa de la Verdad en Cúcuta que ha desarrollado en 2019 ejercicios participativos de pedagogía y de esclarecimiento que han contado con la participación de 369 víctimas
5	5.1	Esclarecimiento de la verdad	Unidad de búsqueda para personas desaparecidas, creada y puesta en marcha	E.339	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipos con sede en Cúcuta con cobertura en subregión PDET. Construcción del Plan Regional de Búsqueda para el Magdalena Medio que involucra a municipios PDET del Catatumbo
5	5.1	Contribución a la reparación	Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas	E.394	Ministerio de Defensa Nacional	Municipio como El Tarra y Sardinata no cuentan actualmente subregión no cuenta con concepto de seguridad favorable para la implementación de estos planes.
5	5.1	Reparación colectiva en el fin del conflicto	Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	E.315	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	De 5 sujetos de reparación colectiva, 1 se encuentra en fase de alistamiento, 2 en fase de diagnóstico del daño, y 2 en fase de implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva con niveles de avance que no superan el 50% (incluso antes del Acuerdo de Paz).
5	5.1	Rehabilitación psicosocial	Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial, en funcionamiento	E.318	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Centros Regionales para la Atención a víctimas ubicados en los municipios de Cúcuta y Ocaña y que, en el año 2019, reportaron la atención de 1185 y 197 personas respectivamente.
5	5.1	Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada	E.325	Defensoría del Pueblo	La Defensoría ha desplegado al menos 3 defensores comunitarios con cobertura en los municipios de Tibú (DC Cúcuta); Teorama, Convención, El Tarra, El Carmen y Hacarí (DC Ocaña); y San Calixto (DC Catatumbo).

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Tabla 27. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en Catatumbo

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
5	5.1	5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación	E.324	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Durante la vigencia 2019, la UARIV implementó 23 esquemas de acompañamiento de tipo comunitario para estos procesos por un valor de \$881.081.972.
5	5.1	5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad	E.E.5	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Los 8 municipios PDET cuentan con planes de retorno y reubicación aprobados, si bien presentan retos en materia de seguridad y recursos para su implementación.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Por medio del Decreto-Ley 588 de mayo de 2017 se crea la CEV, entendida como uno de los componentes extrajudiciales del Sistema encargado de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, promover el reconocimiento de las víctimas y de la responsabilidad de quienes participaron en el conflicto, promover la convivencia y contribuir a la no repetición de la violencia en el país. La Comisión cuenta con un periodo de 3 años para el cumplimiento de su misionalidad e involucra, como parte de su metodología, su despliegue territorial a través de Casas de la Verdad y enlaces territoriales, con el propósito de dar cumplimiento a sus objetivos misionales, facilitar una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto armado y promover procesos de construcción de verdad y no repetición en los territorios.

La JEP es el componente del SIVJRN encargado de administrar justicia a través de la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. A través del Acto Legislativo 01 de 2017 y de disposiciones normativas posteriores como el Decreto 1592 de 2017 y la Ley 1922 de 2018, se establece que la JEP operará en todas sus actuaciones, procedimientos, decisiones y controles con observación de enfoques diferenciales y teniendo en cuenta la diversidad territorial, para lo cual desplegó oficinas en diferentes zonas del país.

Respecto a la UBPD, por medio del Decreto 589 de 2017, se dispone su funcionamiento por un periodo de 20 años como entidad de carácter humanitario y extra-judicial cuyo objeto es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas, así como la recuperación, identificación y entrega digna de aquellas personas dadas por desaparecidas

que hayan fallecido. Según lo dispuesto, la UBPD tendrá un enfoque y presencia territorial que responda a las características de la victimización en cada territorio y población.

El Acuerdo de Paz contempla, de igual forma, el fortalecimiento de aquellas medidas que buscan la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, a la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición, con particular atención en los procesos de reparación colectiva, procesos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, rehabilitación psicosocial y restitución de tierras.

5.2 ANTECEDENTES DE LA SUBREGIÓN PDET CATATUMBO RESPECTO A LAS VÍCTIMAS

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 relacionados con esta subregión 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.

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. Respecto a procesos de retorno y reubicación, los 8 municipios de la subregión PDET cuentan con planes de retorno y reubicación aprobados; en total, durante 2019, se implementaron 23 esquemas especiales de acompañamiento de tipo comunitario para estos procesos.

El despliegue de las entidades del SIVJNRN para los municipios PDET Catatumbo cuenta con antecedentes desde el año 2017. En el caso de la JEP, su llegada al Catatumbo se da en junio de 2017 a través de la activación del enlace territorial de la Secretaría Ejecutiva de la entidad y como parte de un primer esfuerzo de la Jurisdicción por contar con 12 enlaces territoriales en diferentes zonas del país para que avanzaran en el posicionamiento territorial y difusión de la labor de esta entidad. Entre 2018 y 2019, el equipo de la JEP se fortalece por medio de la asignación de personas del Departamento de Atención a Víctimas y del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa. Por su parte, la CEV inició su despliegue territorial en noviembre de 2018 luego de culminar su proceso de alistamiento: desde ese momento el trabajo de la Macroterritorial Nororiente se ha desarrollado a través de la activación de Casas de la Verdad en Cúcuta, Bucaramanga y Arauca y de los respectivos enlaces territoriales.

En el año 2019, la UBPD avanzó en el despliegue de 17 enlaces territoriales ubicados en distintas zonas del país, de los cuales diez enlaces harían parte de una primera fase de despliegue, que incluyó el equipo territorial ubicado en la

ciudad de Cúcuta y que iniciaría actividades en mayo de 2019 a través de acercamientos iniciales con actores territoriales y del desarrollo de iniciativas orientadas a la recolección y análisis de información de contexto relacionada con casos identificados, en los primeros meses, de personas dadas por desaparecidas.

5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNRN

5.3.1 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

Con la activación de su despliegue territorial desde finales de 2018, la Comisión inicia una serie de actividades de pedagogía y de generación de confianza con actores territoriales del departamento de Norte de Santander, orientadas hacia el posicionamiento del trabajo de la Comisión, la construcción de líneas de tiempo sobre el conflicto y de actores estratégicos frente a la misionalidad de la entidad, así como diagnósticos participativos para la recolección de información y la construcción de una ruta de esclarecimiento. En el mes de mayo de 2019, la CEV inauguró su Casa de la Verdad en Cúcuta con cobertura en los municipios de la subregión PDET Catatumbo.

Entre las actividades reportadas durante el 2019 y lo corrido de 2020 (abril), la Comisión registra la participación de un total de 2.263 víctimas en los espacios desplegados en el departamento de Norte de Santander. De manera específica para la región del Catatumbo, 369 víctimas participaron en espacio de pedagogía y procesos de esclarecimiento adelantados, desagregados de la siguiente forma: Convención (12), El Carmen (6), El Tarra (55), Hacarí (24), San Calixto (25), Sardinata (19), Teorama (6) y Tibú (222).

Uno de los principales desafíos para la participación refiere, según lo recogido, a la profunda desconfianza y fragilidad del tejido social en estos municipios. Así mismo, la presencia y enfrentamiento entre grupos armados ilegales (especialmente entre EPL y ELN) ha dificultado la movilidad de los equipos de la CEV por los municipios del Catatumbo, lo que ha llevado a la cancelación de algunos espacios convocados por la Comisión o ha inhibido, en muchos, la participación de las víctimas y el alcance de sus aportes al trabajo de la Comisión. En varios casos, ante este escenario de seguridad, grupos de víctimas han sido trasladadas a Cúcuta para poder participar en las actividades de la CEV o han solicitado el apoyo de organizaciones sociales en el territorio para poder contribuir de manera efectiva en los espacios convocados. En muchos de estos territorios, la entrada de la CEV se ha dado de la mano de organismos internacionales u organizaciones con presencia en el territorio como la Misión de Verificación de la ONU, la MAPP/OEA o Pastoral Social.

A pesar de lo anterior, el trabajo adelantado por parte del equipo territorial en relación con los municipios PDET ha incluido el relacionamiento con organizaciones sociales y de víctimas y el desarrollo de iniciativas en materia de investigación y diálogo social (diagnósticos participativos, entrevistas, identificación de iniciativas de convivencia), entre las cuales se destacan:

- Diagnósticos participativos en el municipio de Tibú y Ocaña que contaron con la participación de víctimas de Tibú, El Tarra, San Calixto, El Carmen y Convención.
- Diagnósticos participativos en Cúcuta en los cuales se construyeron líneas de tiempo del conflicto armado (1958-2016) y mapa de actores claves para el cumplimiento de los objetivos misionales de la Comisión.
- Actividades con organizaciones como la Asovir,

Asodepo, Asociación de Mujeres, Campesinas Negritudes y Emprendedoras para un Futuro de la Gabarra, la Red de Mujeres del Catatumbo y el Movimiento Constituyente Popular, además del trabajo en materia de convivencia con población de Brisas de Polaco en Ocaña en donde habitan víctimas de los municipios del Catatumbo y la participación en consejos municipales de paz de Ocaña y San Calixto.

- Encuentro preparatorio con personas de Convención, El Tarra y Tibú en relación con el proceso de reconocimiento de los impactos del conflicto armado en Niños, Niñas, Jóvenes y Adolescentes que se celebró en noviembre de 2019 en la ciudad de Medellín.
- Encuentro preparatorio con líderes/as de Tibú, Teorama, Convención y Sardinata a propósito del proceso de reconocimiento de los impactos del conflicto armado en el campesinado cuyo Encuentro por la Verdad se realizó en diciembre de 2019 en el municipio de Cabrera (Cundinamarca).
- Encuentro con autoridades del Resguardo Catalaura en el corregimiento La Gabarra y con autoridades del Resguardo Motilón-Barín para definir plan de trabajo respecto al proceso de esclarecimiento y toma de testimonios.
- Intercambios de experiencias de convivencia con personas de municipios de El Tarra, Tibú y Sardinata, así como entrevistas colectivas con miembros de la comunidad LGBTI de Tibú

El equipo de la CEV ha avanzado en la articulación y el desarrollo de actividades de pedagogía y capacitación sobre el SIVJNRN con la gobernación, con varias de las alcaldías de estos municipios PDET, con mesas de víctimas, población LGBTI, empresas palmeras, integrantes de Fuerzas Militares, UARIV, ARN y otros actores locales. En el caso de comparecientes ante la JEP, si bien la Comisión ha realizado varias actividades de diálogo y pedagogía con ex integrantes de las FARC en el ETCR de Caño Indio (Tibú), Hacarí y Cúcuta, según la información recolectada, falta mayor pedagogía, información y trabajo con estas personas respecto a sus deberes y responsabilidades de cara a su contribución a la labor de la Comisión, y en general, a las entidades del Sistema, y en donde el papel del partido FARC y de otras organizaciones que acompañan el proceso puede facilitar dicho tipo de aportes.

De acuerdo con la información recopilada, a la fecha, los principales retos identificados en relación con el cumplimiento de la misionalidad de la CEV comprenden: (i) la definición de estrategias y medidas institucionales que posibiliten la participación segura de víctimas y de otros actores, teniendo en cuenta los escenarios de riesgo presentes en el territorio, (ii) el fortalecimiento de acciones orientadas a profundizar la participación de comparecientes ante la JEP, (iii) fortalecer el trabajo con otros sectores sociales como integrantes de Fuerza Pública, empresarios, actores políticos, entre otros, en función de facilitar su contribución efectiva a los objetivos misionales de esclarecimiento, reconocimiento y no repetición.

5.3.2 Jurisdicción Especial para la Paz

El enlace territorial de la JEP para Norte de Santander se activó desde el primer ejercicio de despliegue territorial realizado a mediados de 2017, en el cual se priorizaron 10

territorios del país. Al inicio, este enlace territorial tenía a su cargo el trabajo en los departamentos de Arauca y Norte de Santander. Las primeras actividades que se realizaron en el Catatumbo se relacionaron con la pedagogía y difusión acerca de la naturaleza y alcance del trabajo de la JEP, buscando articulación con actores institucionales del territorio (secretaría departamental de víctimas, enlaces municipales de víctimas, personeros), organizaciones sociales del territorio y agencias de cooperación internacional. Desde ese momento, el trabajo de la Jurisdicción se enfocó en diferentes tipos de población: víctimas, funcionarios públicos, organizaciones sociales, población LGBTI y comunidades étnicas, entre otros. A finales de 2018, se incorporaron al trabajo de la JEP en este territorio los equipos del Departamento de Atención a Víctimas y del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa; actualmente, el equipo de la Jurisdicción cuenta también con cinco delegados de la Unidad de Investigación y Acusación de la entidad.

La Jurisdicción ha enfocado buena parte de su trabajo en los municipios PDET como consecuencia de la presencia de un gran número de víctimas en estos municipios. Se han realizado actividades de pedagogía, acreditación de víctimas y otro tipo de iniciativas se han adelantado en municipios como Sardinata, Teorama, Convención, San Calixto, El Tarra y Tibú, lo que ha incluido también trabajo con población en proceso de reincorporación, con los consejos territoriales de paz y con población víctima relacionada con el Macrocaso 001 referente a retenciones ilegales³⁷. Según la información recogida en entrevistas y remitida por oficios, si bien se identifican avances en la labor de la entidad, problemas de seguridad, falta de mayor pedagogía y de recursos, hacen parte de los desafíos

³⁷ El macrocaso 001 fue abierto por la Jurisdicción en julio de 2018 con el objetivo de priorizar los casos de secuestro de personas por parte de las FARC-EP entre 1993 y 2012, investigando más de 9 mil hechos ocurridos durante ese periodo.

vigentes para ampliar la cobertura y profundidad del trabajo de la JEP respecto a aquellos municipios con mayores índices de victimización.

En términos de seguridad, la presencia de grupos armados y la dinámica de estos grupos alrededor de los cultivos ilícitos ha generado varias dificultades respecto al despliegue de la Jurisdicción y frente a la situación de víctimas, líderes/as sociales y ex combatientes de las FARC que habitan en los municipios PDET. La Jurisdicción ha estado avanzando en la socialización y difusión sobre las medidas de protección que tiene posibilidad de activar la Jurisdicción como parte de sus funciones y en relación con este tipo de poblaciones.

Respecto a la construcción de informes en el territorio, las principales organizaciones de víctimas han avanzado en el desarrollo de estos procesos sobre temas como: (i) ejecuciones extrajudiciales (presentado en diciembre de 2018), (ii) desaparición forzada por parte de la Mesa Amplia sobre Desaparición Forzada, (iii) mujeres víctimas de violencia sexual, (iv) Pueblo Barí, a través del relacionamiento con 23 autoridades de esta comunidad, entre otros. Actualmente, para apoyar el proceso de construcción de informes, la JEP gestionó el apoyo de equipos de investigación de la Universidad Francisco de Paula Santander y de la Universidad Libre que acompañan la construcción de los informes de organizaciones de víctimas LGBTI, Afro y de desplazamiento forzado. Adicionalmente, se encuentra avanzando el proceso de construcción de informes sobre la Unión Patriótica y otro por parte de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) en relación con el desplazamiento rural sucedido en algunos municipios del Catatumbo.

Dentro de las jornadas de difusión adelantadas en Norte de Santander por la JEP en 2019, se registraron un total de 34 iniciativas a las que asistieron 1.373 personas; 966 víctimas fueron atendidas o asistieron a las actividades desarrolladas por la JEP durante este año, además de reporta 74 actividades de relacionamiento institucional durante el mismo periodo, 26 actividades de apoyo a la gestión territorial de las Salas de Justicia y el Tribunal de la Paz y cuatro jornadas de orientación para la suscripción de actas. Así mismo, se desarrollaron 47 actividades de difusión, pedagogía y producción derivados de la guía para la presentación de informes, y se identificaron 18 potenciales organizaciones para la presentación de informes; 372 víctimas han recibido víctimas asistencia material y 56 recibieron asesoría durante 2019 por parte del Departamento de Atención a Víctimas de la Jurisdicción.

Algunas de estas actividades han sido apoyadas y acompañadas por la Gobernación del Departamento, Defensoría del Pueblo, secretarios de gobierno municipales y personeros. En el caso de participación de Fuerza Pública, se han adelantado varias actividades de pedagogía en Ocaña y Tibú con las unidades militares presentes en estos municipios, además del trabajo en centros de reclusión militar para el trabajo con comparecientes JEP en coordinación con la CEV, y otras actividades adelantadas con la Policía Nacional, como la realización de foros junto con autoridades territoriales y la Universidad de Pamplona para ampliar el proceso de difusión sobre la labor del SIVJNR y específicamente, de la Jurisdicción. No obstante, de acuerdo con lo recogido, a la fecha, no se han identificado solicitudes de verificación en relación con el desarrollo de Trabajos, Obras

y Acciones con Contenido Reparador-Restaurador (TOAR) por parte de comparecientes ante la JEP.

A partir de la información recolectada por la Procuraduría, los principales desafíos identificados respecto al trabajo de la JEP en los municipios PDET del Catatumbo son: (i) la generación de estrategias orientadas a contrarrestar los riesgos de seguridad que afectan la participación de las víctimas y comparecientes en los procesos de la JEP, (ii) el fortalecimiento de actividades de pedagogía y para la participación de las víctimas municipios PDET con mayores niveles de victimización (como Tibú, El Tarra y Teorama), (iii) el impulso y seguimiento a los procesos relacionados con el desarrollo y verificación de Trabajos, Obras y Acciones con Contenido Reparador-Restaurador (TOAR) por parte de comparecientes ante la JEP.

5.3.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

El equipo territorial de la UBPD ubicado en Cúcuta y con cobertura en los municipios PDET Catatumbo se activó como parte del ejercicio de despliegue territorial de la Unidad adelantado en 10 zonas del país en mayo de 2019 y que se enfocó en el relacionamiento con actores estratégicos para procesos como el intercambio de información, recepción e impulso a las solicitudes de búsqueda y el fortalecimiento de la participación de víctimas en el territorio. Como parte del proceso de identificación de cuerpos esqueletizados en coordinación con el Instituto de Medicina Legal, la Dirección Regional Nororiente (que reporta también para el departamento de Norte de Santander), refiere un total de 3.813 casos ingresados al instrumento de diagnóstico que se construyó para estos efectos y que, hasta marzo de 2020, había registrado un total de 10.673 casos en el país.

En relación con el número de solicitudes de búsqueda registradas para los municipios PDET del Catatumbo, de las 72 solicitudes realizadas en el departamento de Norte de Santander, 31 refieren a estos municipios, desagregadas de la siguiente forma: Convención (1), El Carmen (1), Hacarí (2), Sardinata (4), Teorama (1) y Tibú (22). Respecto a su articulación con actores institucionales, la UBPD ha realizado, por ejemplo, acciones de pedagogía a las personerías de los municipios del Catatumbo, identificando posibilidades de participación y articulación, además de realizar, en los últimos meses, encuentros con familiares de personas dadas por desaparecidas de la mano de la Defensoría del Pueblo.

Una de las actividades de mayor prioridad para la Unidad en relación con su trabajo en los municipios del Catatumbo ha sido el proceso de construcción del Plan Regional de Búsqueda del Magdalena Medio que tiene alcance en los municipios del Catatumbo y que ha involucrado el trabajo para la recolección de información con familiares de personas dadas por desaparecidas de estos municipios PDET, además del relacionamiento con autoridades locales, organismos internacionales y comparecientes ante la JEP, para adelantar y focalizar los procesos de recolección de información en municipios como Tibú.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el despliegue territorial de la Unidad, entre las actividades reportadas por el equipo territorial para los municipios PDET del Catatumbo, se destacan:



- Encuentros de pedagogía sobre la misionalidad de la Unidad realizados con la Asociación de Personeros del Catatumbo (y la participación de personeros de El Carmen, El Tarra y Convención) en la ciudad de Cúcuta, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.
- Jornada de pedagogía en Ocaña con la Mesa Comunal por la Unidad y la Resistencia del Catatumbo en la que participaron 40 líderes/as del Catatumbo, entidades del gobierno Nacional, y organismos internacionales, en coordinación de la Gobernación de Norte de Santander y de la CEV.
- Acciones de pedagogía con líderes/as sociales y víctimas en el Corregimiento El Aserrío en Teorama con las entidades del Sistema, la Misión de la ONU y MAPP/OEA.
- Acciones de pedagogía con líderes/as sociales de Tibú y en el Corregimiento La Gabarra en Tibú de manera conjunta con las tres entidades del Sistema, la Defensoría del Pueblo y otros actores a propósito de la conmemoración de la masacre ocurrida el 21 de agosto de 1999.
- Acciones de pedagogía en Sardinata con Comité de Veeduría de los Acuerdos de Paz en el Corregimiento Las Mercedes y con el Comité de Veeduría de los Acuerdos de Paz en el Corregimiento San Martín de Loba.
- Acciones de pedagogía con familiares de personas dadas por desaparecidas de los municipios de El Carmen, Convención, Sardinata, El Tarra y Tibú, que contaron con el acompañamiento de la organización PODERPAZ y el apoyo de la GIZ, en donde se socializó la misionalidad de la entidad y se hicieron contactos iniciales.
- Jornada de pedagogía sobre la Unidad y las rutas para el aporte de ex integrantes de las FARC (32 personas participantes) que se encuentran en el Corregimiento La Trinidad en Convención y para el Corregimiento de San Pablo en Teorama (participaron 62 ex integrantes de las FARC), en

articulación con las entidades del Sistema, la ARN, la Misión de Verificación de la ONU y MAPP/OEA; además de acciones con ex integrantes de las FARC en Hacarí en relación con el aporte de información a la Unidad.

- En el marco del convenio con la Fiscalía General de la Nación, equipos en Cúcuta adelantaron un piloto relacionado con la sistematización y digitalización de los expedientes de casos de desaparición que se encontraban inactivos, del cual se identificaron 136 casos de personas dadas por desaparecidas en el departamento de Norte de Santander.

Conforme a la información recolectada, el avance del trabajo de la Unidad ha estado condicionado a la difícil situación de seguridad de estos municipios PDET que ha obstaculizado las labores de pedagogía y de recolección de información con familiares y organizaciones de estos municipios. Para 2020, el equipo territorial proyectó un plan de trabajo cuyo objetivo es (i) profundizar los diálogos iniciales con personas buscadoras que residen en zona rural y urbana de estos municipios, de la mano de entidades de monitoreo y cooperación internacional con presencia en esta zona, y (ii) avanzar en el diagnóstico del número de personas desaparecidas y en el cumplimiento del registro de cementerios de cara a la consolidación del Plan Regional de Búsqueda. Además del tema de seguridad, la Unidad tiene como reto fortalecer otras estrategias de recolección de información, entre ellas, aquellas orientadas a promover el aporte de información por parte de los comparecientes ante la JEP.

5.3.4 Articulación entre las entidades del SIVJRNR

A la luz de la información recopilada por la Procuraduría, varias actividades se han realizado en los municipios PDET con base en la articulación entre las entidades del SIVJRNR y junto con la UARIV, entre ellas: (i) jornadas de pedagogía con víctimas de los municipios del Catatumbo, (ii) jornadas de pedagogía y sobre rutas de participación del Sistema con comparecientes ante la JEP, (iii) jornadas de pedagogía y capacitación sobre el Sistema, misionalidad y rutas de participación para víctimas con funcionarios públicos, (iv) acciones de memoria y actos simbólicos con víctimas de estos municipios, entre otras.

Al igual que en otras zonas del país, entre los desafíos identificados para esta articulación se identifican las diferencias entre las tres entidades respecto a criterios de priorización y tiempos del trabajo de cada una, así como frente a los procedimientos de intercambio de información y a la posibilidad de actuar conjuntamente en aquellos municipios PDET que presentan los mayores niveles de victimización. La posibilidad de superar estos desafíos para estos municipios PDET pasa por la generación de estrategias de participación de víctimas eficientes (que eviten la duplicidad en la convocatoria), así como la definición y gestión conjunta de protocolos de seguridad que faciliten dicha participación.

5.4 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS

De acuerdo con la información recopilada, actualmente la totalidad de municipios de la subregión PDET Catatumbo cuentan con planes de retorno y reubicación aprobados: recientemente, entre abril y junio de 2020, fueron aprobados los planes de El Carmen, Tibú, Sardinata y Hacarí, mientras para los casos de Convención, San Calixto, Teorama y El Tarra, durante 2019, se

implementaron esquemas especiales de acompañamiento de tipo comunitario materializados en la disposición y entrega de dotaciones en especie y/o materiales de construcción para el mejoramiento de infraestructura comunitaria.

En total, se ejecutaron 23 de estos esquemas por un valor de \$881.081.972, desagregados de la siguiente manera: Convención (7 esquemas), El Tarra (2), San Calixto (4) y Teorama (10). De igual forma, con el apoyo de la cooperación internacional, en estos municipios se desarrollaron medidas complementarias a estos esquemas de acompañamiento, a través de las cuales se logró el mejoramiento de la infraestructura y dotación de mobiliarios de centros educativos en las veredas La Libertad, (Convención), Corral de Piedra (El Tarra), Puente Azul (Teorama) y Vista Hermosa (San Calixto).

De acuerdo con el reporte de los entes territoriales, iniciativas complementarias como la implementación del Programa “Familias en su Tierra” para los municipios como Convención y Teorama han contribuido al avance y sostenibilidad de algunos de estos procesos. Así mismo, la Defensoría del Pueblo dispuso para el acompañamiento a estos procesos de al menos tres defensores comunitarios con cobertura en los municipios de Tibú (Defensor Comunitario Cúcuta); Teorama, Convención, El Tarra, El Carmen y Hacarí (Defensor Comunitario Ocaña); y San Calixto (Defensor Comunitario Catatumbo).

Los planes de retorno y reubicación aprobados recientemente comprenden un total de 1.340 personas y 406 hogares desagregados de la siguiente forma: El Carmen en el caso de las veredas Zaragoza (237 personas) y Potrero Grande (75),



Hacaré en el caso de las veredas Locutama (100) y Los Cedros (138), Sardinata en el caso del corregimiento Luis Vero (324) y Tibú en la vereda Miramontes (366). Para cada uno de estos procesos, se realizaron diagnósticos situacionales en el primer trimestre de 2020, con el objetivo de identificar necesidades y acciones a desarrollar en el marco de estos procesos, así como su viabilidad, particularmente como consecuencia de las dificultades en la titularidad de ciertos predios donde están previstas algunas de las medidas y la concertación de acciones con las autoridades territoriales.

Según lo reportado por la Gobernación de Norte de Santander, en la actualidad existen 20 procesos de retorno y reubicación para los municipios PDET del Catatumbo, distribuidos así: El Tarra (1), Convención (5), San Calixto (5), Teorama (5), El Carmen (2), Sardinata (1) y Tibú (1). Conforme a la información recolectada, los principales retos de estos procesos de retorno y reubicación se relacionan con su poco alcance e impacto de los procesos formulados y aprobados respecto al universo significativo de víctimas de desplazamiento forzado en los municipios PDET; la mayoría de los procesos vigentes no tienen en cuenta los casos de desplazamiento forzado más recientes y carecen de condiciones de seguridad y de recursos para su implementación de manera sostenible. A la fecha, municipios como El Tarra y Sardinata reportan situaciones complejas de orden público que han impedido el desarrollo de estos procesos (en Sardinata, por ejemplo, el retorno de varias familias se ha dificultado también como resultado de la presencia de minas antipersonas en sus lugares de origen).

En materia de atención psicosocial para estos procesos de retorno y reubicación, se registra la implementación de la estrategia “Fortaleciendo el Tejido Social”, cuyo despliegue en

las veredas El Guamal (Convención) y Puente Azul en Teorama, se enfocó en el fortalecimiento del tejido social y la generación de medidas de confianza entre comunidades víctimas de desplazamiento forzado y comunidades receptoras. De manera general, en materia de atención psicosocial, Norte de Santander cuenta con dos Centros Regionales de Atención a Víctimas ubicados en Cúcuta y Ocaña, que atendieron durante 2019 a 185 y 197 personas, respectivamente y se suma a un número significativo de actividades y recursos dispuestos por la UARIV y los gobiernos municipales del PDET Catatumbo, según su reporte, para la atención psicosocial de víctimas del conflicto armado.

Tal y como se mencionó, respecto a procesos de reparación colectiva, actualmente 5 sujetos de reparación se encuentran reconocidos para estos municipios PDET: 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. El total de personas participantes en estos procesos es de 85 personas, desagregadas así: Filogringo (8 personas), La Gabarra (14), Pueblo Motilón-Barí (45), Resguardo Catalaura (8) y zona urbana Tibú (10).

Respecto a los dos sujetos de reparación étnicos, estos se encuentran en fase de diagnóstico del daño, mientras de los otros tres sujetos registrados, uno se encuentra en fase de alistamiento y otros dos se encuentran en fase de implementación. En relación con estos dos sujetos que se

encuentran en fase de implementación del PIRC, 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, demandando mayores esfuerzos y recursos por parte de las entidades nacionales y entes territoriales con competencias en estos procesos.

Dicho propósito, según la información recolectada, requiere también de mayores esfuerzos para la priorización de las acciones de los PIRC dentro del proceso de implementación de las iniciativas del PATR, hecho que debe promoverse 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) y de cara al cumplimiento del enfoque reparador del proceso PDET y del goce efectivo de derechos de las víctimas que participan de estos procesos. De acuerdo con la información recogida por la Procuraduría, a la fecha, de los PIRC vigentes en estos municipios PDET, la UARIV ha identificado al menos 40 acciones en proceso de implementación (aprobadas o en ejecución) que coinciden con las iniciativas priorizadas en el proceso PDET.

Algunos de los desafíos reportados respecto al avance de los planes de reparación colectiva y a la implementación de los procesos de retorno y reubicación en los municipios del PDET se relacionan con: (i) la priorización de aquellos procesos de reparación colectiva que llevan más de cuatro años desde la aprobación del PIRC o en su formulación y su sincronización con las iniciativas priorizadas en el ejercicio participativo PDET, (ii) la colaboración de las autoridades locales y de las unidades de Fuerza Pública para la generación de medidas de acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación,

, (iii) el apoyo a nuevos procesos de retorno y reubicación que comprendan a un mayor número de víctimas y casos de desplazamiento forzado recientes.

5.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- Durante 2019, las entidades que componen el SIVJRN reportaron avances importantes en el desarrollo de misionalidad. Un gran número de actividades de pedagogía sobre el Sistema y sobre mecanismos de participación de víctimas, además de acciones de relacionamiento institucional y con organizaciones sociales e internacionales en el territorio se adelantaron durante este periodo en la mayoría de municipios de la subregión PDET Catatumbo.
- Estas acciones han sido fundamentales con miras a lograr mayores resultados en los próximos meses en materia de esclarecimiento de la verdad, reconocimiento de responsabilidades, la promoción de iniciativas de convivencia, la construcción de informes por parte de víctimas para los procesos de JEP y para la recolección de información y avance en los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, entre otras líneas de trabajo. Por ahora, mejores protocolos de seguridad y mayor eficiencia en la participación, mayores recursos y pedagogía siguen siendo necesarios para el avance en la labor de estas entidades.
- Algunas actividades también se registraron de manera reciente sobre los procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva, si bien es necesario fortalecer el acompañamiento a estos procesos, en coordinación con

autoridades locales, Fuerza Pública y otros actores con competencias en estos procesos, además de la gestión de apoyos complementarios orientados al avance efectivo y cierre oportuno de varios de estos procesos. Mejores condiciones de seguridad, mayores recursos y mayor compromiso por parte de entidades nacionales y de entes territoriales se requiere para el avance efectivo de estos procesos: las limitaciones presupuestales y la compleja situación de seguridad en la mayoría de municipios PDET, y recientemente, la emergencia sanitaria asociada al COVID19, inciden en la cobertura y el alcance de varias de las iniciativas que se plantean respecto a la atención y satisfacción de derechos de las víctimas, así como frente al propósito de garantizar una participación oportuna y segura de víctimas, comparecientes ante la JEP y otros sectores interesados en aportar procesos como los que adelantan las entidades del Sistema Integral.

B. Recomendaciones

A partir del balance realizado sobre los avances y retos de la implementación de los compromisos del acuerdo sobre Víctimas, a continuación, se presentan algunas recomendaciones orientadas a fortalecer dicho proceso de implementación:

A las entidades del SIVJRNR,

- A la CEV, priorizar el desarrollo de estrategias que permitan la participación efectiva de víctimas provenientes de todos los municipios PDET, comparecientes ante la JEP y otros sectores sociales estratégicos, respecto a los objetivos misionales de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición.
- A la JEP, acompañar e impulsar los procesos de solicitud y validación de acciones con contenido reparador

adelantadas en los municipios de la subregión PDET, de cara al cumplimiento del régimen de condicionalidad de los comparecientes ante la JEP.

- A la UBPD, avanzar en el despliegue territorial para la totalidad de los municipios PDET y en el diagnóstico del número de personas dadas por desaparecidas, con especial énfasis en aquellos municipios que presentan mayores niveles de victimización en relación con la desaparición forzada.
- A las tres entidades del Sistema, avanzar en la coordinación de esfuerzos con autoridades civiles y de Fuerza Pública para garantizar la participación segura, eficiente y oportuna de víctimas, comparecientes y otros actores en las actividades previstas por cada entidad.

A la UARIV,

- 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.
- Fortalecer el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación existentes a través de la gestión de mayores recursos y apoyos institucionales que permitan procesos seguros, que involucren a un mayor número de víctimas y comprendan casos recientes de desplazamiento forzado.
- Generar nuevos ejercicios de articulación con la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) para priorizar, en el marco del proceso de construcción de la Hoja de Ruta para la Estabilización relacionada con el Catatumbo, la implementación de las acciones previstas en los PIRC dentro del proceso de ejecución del PATR de esta subregión.

A las autoridades municipales y departamento,

- Participar y acompañar los espacios de difusión y diálogo social adelantados por las entidades del SIVJRNR, y gestionar apoyos que permitan la participación amplia, oportuna y segura de los actores y sectores previstos.
- Fortalecer la gestión, acompañamiento y seguimiento, según corresponda, a los procesos de retorno y reubicación previstos para los municipios de la subregión PDET, de manera que sean procesos seguros y que incluyan a un mayor número de víctimas.
- Fortalecer las estrategias y medidas en materia de seguridad que faciliten la participación de víctimas, comparecientes ante la JEP y otros sectores sociales en las actividades desplegadas por las entidades del SIVJRNR, en los procesos de retorno y reubicación y en los procesos de reparación colectiva.



6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN



PROCUREMOS
la paz

6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

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).

6.1 PRINCIPIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

El Acuerdo de Paz menciona 11 principios que deben tenerse en cuenta en la implementación, como todos los principios de una norma o una política pública, estos son axiomas que deben considerarse en todos los contenidos de la implementación, o por lo menos donde, debido al contexto, sea necesaria su inclusión. Los principios no deben darse por sentados, sino que la implementación del Acuerdo de Paz debe llevar consigo la intencionalidad de llevarlos a la realidad donde no existan, de ahí su importancia en la práctica.

La primera observación es que es escasa la referencia a los principios en la información tanto del nivel nacional como del territorial que se remitió para la elaboración de este informe. Si bien es cierto no es una obligación que los incluyan todos, sumaría mucho en términos de la integralidad del Acuerdo de Paz que los principios estén presentes en la programación y ejecución de los compromisos de las entidades.

Para la Procuraduría, en Catatumbo no es clara la observancia del principio de enfoque de derechos, ya que los avances siguen siendo reportados más en términos de cumplimiento de tareas sectoriales que en avance de garantía de estos. 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 tan evidente durante su ejecución o en el desarrollo de otros programas en la región.

En el caso del Catatumbo se echa de menos el fortalecimiento



PROCUREMOS
la paz

de principios como el de Fortalecimiento y articulación institucional. Si bien las menciones a la articulación y coordinación son recurrentes en los informes institucionales, los pocos resultados muestran la existencia de agendas institucionales paralelas que no solo no se conectan entre sí, sino que terminan sobrecargando de tareas de gestión a los gobiernos territoriales. Lo mismo sucede con organizaciones sociales que manifiestan ser constantemente convocadas a distintos espacios de información, programación, planeación, priorización, pero a la larga no ven los resultados.

Tampoco es evidente la manera en que se desarrollan principios como la eficacia, la eficiencia, la idoneidad o la priorización. La inexistencia de una planeación organizada y articulada de la implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz pertinentes en el Catatumbo lleva a que se tenga una gestión dispersa, poco efectiva y que a la vez podría ganar mucho en eficiencia.

6.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

Durante la elaboración del informe, la Procuraduría identificó que es necesario que tanto en la planeación como en la implementación se tengan en cuenta criterios para la territorialización del Acuerdo de Paz. Dentro de estos criterios se encuentran: i) la identificación de aquellas intervenciones que, aunque sean competencia del Gobierno Nacional, deben ejecutarse y materializarse en los territorios; ii) la identificación de los compromisos derivados de la competencia que tienen los gobiernos departamentales y municipales frente al cumplimiento del Acuerdo de Paz; y iii) la identificación de otras iniciativas que se están implementando en los territorios que no hacen parte del PMI, pero son importantes para el avance

en el cumplimiento del Acuerdo de Paz. El enfoque territorial no se puede quedar solo en un enunciado de hecho hoy agencias internacionales han dado un alcance concreto a este término que es el que se recomienda implementar ³⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría encontró que el Plan Marco de Implementación aún no cuenta con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz. Esta es una falla importante ya que, si el instrumento marco de implementación y seguimiento se limita a los clásicos seguimientos de la planeación sectorial, difícilmente contará con incentivos para que los estos últimos se comprometan de manera concreta con acciones y recursos en cada uno de los territorios.

En el caso del Catatumbo, por ejemplo, no es posible encontrar en el PMI o en algún instrumento derivado de este Plan, una programación concreta y detallada de la implementación del Acuerdo de Paz en sus 8 municipios. Para obtener alguna información, fue necesario requerir datos muy precisos a cada una de las entidades nacionales que tienen compromisos

³⁸ De acuerdo con la FAO, el Enfoque Territorial Rural tiene 5 elementos comunes: 1) Definición del territorio como un espacio socialmente construido y, por ende, como un conjunto de estructuras, instituciones y actores, más que como una geografía con determinadas condiciones físico-biológicas; 2) Reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, incluyendo las actividades agrícolas en el sentido amplio, pero también otras actividades primarias, los servicios y las manufacturas e industrias; 3) Valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas. Se proponía que el espacio de las políticas de desarrollo rural debía abarcar la interdependencia entre lo rural y lo urbano. Esta constatación incluye reconocimiento del papel cada vez más importante e influyente de actores, relaciones y actividades que tienen residencia en el segmento urbano de los territorios rurales-urbanos; 4) Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio, deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supra-territoriales de todo tipo, y con apoyo de políticas nacionales que creen los incentivos para la coordinación entre actores en torno a una visión de futuro transformadora. La razón que justifica esta centralidad de los actores territoriales, es el reconocimiento de que cada territorio es una construcción social única y diferente de los demás. Cada estrategia o programa de desarrollo territorial no tiene otra opción que internalizar esa particularidad del territorio, y ello no se puede hacer sino desde el territorio mismo; 5) La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio, incluye la construcción de un actor territorial colectivo. Se entiende que en cada territorio hay una diversidad de actores con intereses particulares y, muchas veces, contrapuestos y en pugna. La estrategia de desarrollo territorial no puede ser una sencilla suma de intereses particulares, y, menos aún, la imposición de las prioridades de algún actor en particular con más poder. La construcción de una agenda territorial supone un actor territorial colectivo que exprese dicho programa de desarrollo y una cierta coordinación de las perspectivas de los actores individuales o sectoriales alrededor de una visión de futuro formalizada y exigible. En: Berdegue, J.A. y Favareto, A. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO.

generales en el PMI, encontrando que muchas de estas no tienen disponibilidad de estos. En efecto, los avances que presentan los sectores en territorios PDET están obedeciendo más a programaciones ya existentes o a las intensas gestiones de gestión por parte de la Consejería de Estabilización y la Agencia para la Renovación del Territorio; pero en ningún caso se están dando porque desde el PMI se de la directriz o porque sea iniciativa general en todos los sectores de gasto.

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 SIPO.

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 que se avanzó con obras PIC y se han implementado varios proyectos que coinciden con las iniciativas del PATR en la Subregión, 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. En el caso de Catatumbo, este instrumento es la Hoja de Ruta Única cuyo piloto ya se analizó en el Punto 1 del presente informe. En cualquier caso, es importante anotar que la Hoja de Ruta Única o el equivalente deber recoger, además del PDET, los compromisos con sustitución de cultivos, reincorporación y reparación a las víctimas, por lo menos, para poder hablar sino de una implementación integral por lo menos si articulada y coordinada.

6.3 MEDIDAS PARA INCORPORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS CON RECURSOS TERRITORIALES

El Acuerdo de Paz estableció que debían tramitarse reformas normativas con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales incorporaran medidas para garantizar la implementación de los acuerdos. En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, lo cual no se realizó. Por este motivo, ni los planes de desarrollo que se estaban ejecutando entre 2016 y 2019 tenían un sustento legal para incluir estos compromisos, ni los planes que se acaban de formular estaban obligados a incluir compromisos del Acuerdo de Paz.

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, y 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.

Por otro lado, desde finales de 2019 y durante el primer semestre de 2020, la ART acompañó los empalmes y formulación de planes de desarrollo territorial con el fin de fortalecer a estas entidades y articular estos instrumentos con las iniciativas PDET. La Procuraduría también emitió recomendaciones para la inclusión de los compromisos del Acuerdo de Paz en los procesos de empalme, a través de la Directiva 009 de 2019, y en los planes de desarrollo, a través de la Directiva 007 de 2020. Como resultado, en la subregión del Catatumbo la totalidad de los municipios y el departamento efectivamente incluyeron en sus planes, en mayor o menor medida, referencias al PDET y/o compromisos concretos con algunos pilares o iniciativas. Este es un avance importante en términos de la apropiación de los compromisos PDET por parte de los gobiernos territoriales.

En el municipio de Tibú por ejemplo, el plan de desarrollo “Alianza por Tibú, ¡unidos podemos!” sancionado como el Acuerdo 06 el 04 de junio de 2020, prácticamente está estructurado sobre la base del PDET. Gran parte de los contenidos de los programas, proyectos y metas en educación, salud, cultura, infraestructura vial, vivienda rural y agua potable se marcan como proyectos de paz y proyectos que le apuntan a la implementación de dicho instrumento. Sardinata, por su parte, cuenta con el plan de desarrollo “Alianza para el progreso”, que contiene cruces de sus líneas estratégicas con las iniciativas PDET priorizadas por la Alcaldía, e incluye proyectos y programa recursos.

Ahora bien, que estos municipios y otros como Teorama, Hacarí o San Calixto incluyan iniciativas o proyectos relacionados con

los PDET es apenas natural, ya que la totalidad de los pilares de los PATR se cruzan con competencias de municipios y departamentos. Es decir, de una u otra forma los municipios tienen la obligación de atender esos temas, y los atrasos históricos en ellos no se ha dado, necesariamente, por falta de voluntad política de alcaldes y gobernadores sino por varias circunstancias identificadas en los diagnósticos de los PDET, siendo la debilidad institucional territorial, la presencia del conflicto y la escasa llegada de la oferta nacional, algunas de las más significativas.

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 PDET. Mas allá de los planes de desarrollo, los PDET cobran gran valor porque deben ser el instrumento para que lleguen más inversiones. 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. De acuerdo con entrevistas realizadas por la Procuraduría a las administraciones entrantes en esta subregión, se evidenció que municipios y departamentos están comprometidos y le siguen apostando al PDET, sin embargo, necesitan mayor claridad con respecto a la cogestión y cofinanciación de la nación en temas como salud, educación, agua potable y en general todos los temas del sector desarrollo rural. Ese es el incentivo real y la posibilidad de que estos territorios efectivamente puedan dar un salto en mejorar las condiciones de vida.

Uno de los valores agregados del PDET es que funcionen como el dispositivo para canalizar más inversiones de los sectores de gasto nacional, que se articulen con los recursos del SGP en el territorio y se complementen con recursos de regalías. En esencia, como se está planteando la gestión, los PDET se terminarán financiando con recursos del SGP y algunos recursos de regalías que serían los únicos recursos nuevos para el territorio. Aunque es necesario aclarar que el acceso real a recursos de regalías depende tanto de procesos y trámites, como de competencia por recursos en el caso del OCAD Paz.

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.

En este contexto, el gobierno departamental y los 8 gobiernos municipales de esta región tienen el reto de lograr resultados de sus compromisos con la implementación del Acuerdo de Paz.

6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- Los principios para la implementación del Acuerdo de Paz no se están teniendo cuenta en las acciones de programación e implementación. Hay una redundancia en instrumentos de planeación y se presentan agendas paralelas sin mayor articulación que impiden ver mayores avances.

- No se cuenta con un instrumento que centralice y articule la implementación del Acuerdo de Paz en el territorio, se contrató el diseño de la Hoja de Ruta y se hizo el piloto en el Catatumbo pero está aún no está en implementación.
- El PMI no cumple una función de planeación, no tiene alcance territorial y su función como instrumento de seguimiento no permite identificar los avances o cuellos de botella en el territorio.
- La demora en la expedición de los Planes Nacionales Sectoriales muestra una baja prioridad de este tema para varios sectores de gasto del gobierno y representa un vacío protuberante en la implementación del punto uno del Acuerdo de Paz.
- Si bien es cierto los planes de desarrollo de los municipios y departamento de esta subregión incluyen temas de paz y en especial menciones al PDET, no es clara su financiación y la concurrencia de recursos del Presupuesto General de la Nación.

B. Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación y la Consejería de Estabilización:

- 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.
- Cada Región PDET debe contar, de manera inmediata, con un instrumento que centralice y articule los distintos instrumentos y agendas, con los recursos y compromisos de sectores nacionales de gasto y de las entidades territoriales, esto con el fin de tener una implementación articulada y coordinada de todos los temas pertinentes del Acuerdo.

A los municipios de la Subregión del Catatumbo y a la gobernación de Norte de Santander:

- Iniciar la implementación de los programas y proyectos relacionados con el Acuerdo de Paz incluidos en sus planes, articularse en propuesta regionales y solicitarle al Gobierno Nacional la cogestión cofinanciación necesaria para llevar materializar estos proyectos e iniciativas.

CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN



PROCUREMOS
la paz

7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN

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 desarrolladas 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 marzo 31 de 2020 no superaban el 50% de avance en su implementación. Adicionalmente, las condiciones de inseguridad han afectado el despliegue y acción institucional

de las entidades del SIVJRNR en la subregión.

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

- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional del Catatumbo. Obtenido de http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_pat
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-174. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-174-17.htm>
- DANE. (2013). Indicador de importancia económica municipal.
- DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario 2014. Bogotá, Colombia.
- DANE. (2014). Estadísticas Vitales. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 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>
- DANE. (2018). Valor Agregado Municipal. Obtenido de Cuentas Nacionales: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales/indicador-de-importancia-economica-municipal#informacion-historica-indicador-de-importancia-economica-municipal>
- DANE. (2020). Datos abiertos. Obtenido de DANE.
- DANE. (2020). Geoportal DANE. Obtenido de DANE: <https://geoportal.dane.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Base de Gestión de Proyectos. Obtenido de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/proyectos>
- Departamento Nacional de Planeación. (15 de Mayo de 2020). Base de Gestión de Proyectos. Obtenido de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/proyectos>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Sistema integrado de Información para el Posconflicto. Obtenido de <https://siipo.dnp.gov.co/pilar/1>
- DNP - GPE. (2015). Índice de Incidencia del Conflicto Armado.
- DNP. (2016). Criterios generales Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas. Obtenido de DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Methodolog%C3%ADa%20Criterios%20Generales%20sept%202016.pdf?Web>
- DNP. (2018). Medición de Desempeño Municipal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- DNP. (2019). Desempeño fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2020). TerriData. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>
- DNP. (s.f.). Tipologías de municipios. Obtenido de DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>
- 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. (2019). El Catatumbo: Informe preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz.
- FIP. (2020). Análisis de conyuntura - Inseguridad en el

- Catatumbo: El punto débil de la transformación territorial.
- Gobernación Norte de Santander. (2020). Plan de Desarrollo Norte de Santander 2020-2023 “Más oportunidades para todos”.
- Hernández, L. H. (10 de Julio de 2018). Resultados electorales en regiones de conflicto: EL Catatumbo. Obtenido de Periódico digital Universidad Nacional de Colombia: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/resultados-electorales-en-regiones-de-conflicto-el-catatumbo/>
- IDEAM. (2005). Zonas de Reserva Forestal de Colombia. Ley 2ª de 1959: Atlas temático. Obtenido de <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019679/019679.htm>
- IGAC. (2012). Clasificación de las Tierras por su Vocación de Uso a escala 1:100.000. Obtenido de IGAC.
- IGAC. (junio de 2020). www.igac.gov.co. Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio>
- IGAC y Uniandes. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá.
- 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.
- MinInterior. (31 de Mayo de 2018). El Catatumbo dio ejemplo de Paz y Participación en la primera vuelta presidencial. Obtenido de Ministerio del Interior: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/el-catatumbo-dio-ejemplo-de-paz-y-participacion-en-la-primera-vuelta-presidencial>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Obtenido de <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/>
- Distribución de la propiedad rural en Colombia
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). Resolución 0000006 del 15 de enero de 2020 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Sin fecha). Índice de Informalidad. Obtenido de https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8Dndice_informalidad
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). Sinap. Obtenido de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019). Resolución 1722 del 12 de julio de 2019 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Conectividad Rural. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Ministerio de Minas y Energía. (2018). Resolución 40809 del 2 de agosto de 2018 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Electrificación Rural. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Ministerio de Transporte. (2018). Resolución número 3260 del 3 de agosto de 2018 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- MinJusticia. (2016). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Norte de Santander. Bogotá.
- OCHA. (2020).
- OCHA. (2020). Datos de afectados por MAP - MUSE. Obtenido de Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- ODC. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia.

- Obtenido de Observatorio de Drogas de Colombia: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/infraestructura-laboratorios-drogas>
- PNN e IDEAM. (2014). Tasa de deforestación.
- PNUD. (2014). Análisis de conflictividades y construcción de paz.
- PONAL. (2020). Dirección de Antinarcóticos. Obtenido de Policía Nacional de Colombia.
- PONAL. (2020). Estadística delictiva. Obtenido de Policía Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia 2017. (2017). Decreto-Ley 902 de 2017. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2019). Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019. Bogotá D. C.
- RUV. (2020). Cifras de la Unidad de Víctimas. Obtenido de Registro Único de Víctimas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>
- Salinas, Y. (2019). Informe de la consultoría: Elaboración de insumos para el seguimiento a la implementación de la Política Estatal del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Sentencia T-052 (Corte Constitucional 3 de Febrero de 2017).
- SIMCI. (2020). Informe de onitoreo de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2019.
- UPRA. (s.f.). índice de informalidad de propiedad.

NOTAS METODOLÓGICAS



PROCUREMOS
la paz

Para la elaboración de los informes territoriales sobre la implementación del Acuerdo de Paz en las cinco subregiones PDET (Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico y Frontera nariñense, Catatumbo, Chocó y Sur de Bolívar) se realizó un proceso de recopilación, consolidación y análisis de distintos tipos de información y la combinación de técnicas analíticas para su tratamiento.

El desarrollo de los informes se dividió en cinco fases. La primera, de delimitación de contenidos y solicitud de la información a las entidades. La segunda de recolección de información primaria y sistematización. La tercera, de consolidación, análisis de la información y estructuración preliminar de los informes, seguida de una cuarta fase de discusión y validación por parte de la Procuraduría y por último la fase de elaboración de los documentos finales.

A continuación, se presentan los métodos utilizados:

MÉTODOS CUALITATIVOS

1. Investigación documental y análisis bibliográfico:

Se realizó una búsqueda, revisión y clasificación de la información pública disponible y de los documentos a los que tuvo acceso la Procuraduría para la elaboración de informes nacionales anteriores. La bibliografía resultante se dividió en dos grupos: los informes de seguimiento y gestión a los puntos del Acuerdo de Paz producidos por fuentes institucionales, y los documentos de las organizaciones civiles, académicas y sociales que hacen presencia en las subregiones, los cuales describen el contexto de los municipios, las transformaciones y retrocesos en dichos territorios. La revisión de dicha información

constituyó un insumo para el diseño de los instrumentos de recolección de datos.

2. Instrumentos de recolección de información primaria:

Cuestionarios de recolección (oficios): Se diseñaron cuestionarios específicos para cada una de las entidades con competencias en el Plan Marco de Implementación (PMI). Las preguntas formuladas fueron el resultado de la revisión de las responsabilidades de cada entidad frente a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios y de la priorización de las variables que permitieran conocer los avances o cuellos de botella en el desarrollo de sus competencias. Se crearon formularios específicos para las administraciones departamentales y locales, los cuales contaron con alrededor de 50 preguntas.

Entrevistas mixtas o semiestructuradas: Las entrevistas se realizaron siguiendo un cuestionario diseñado previamente, basado en la revisión de contexto y el diálogo con actores de los territorios, sin embargo, dado la amplitud de los temas y el conocimiento variado de los entrevistados dio lugar a preguntas espontáneas. Debido a la actual coyuntura relacionada con el COVID19, la totalidad de las entrevistas fueron virtuales, haciendo uso de plataformas de reunión o vía telefónica, dependiendo de las posibilidades de conexión de los participantes.

El proceso de selección de los entrevistados partió de la construcción del mapa de actores para cada subregión. Los entrevistados por subregión variaron, sin embargo, se intentó mantener una participación similar de las instituciones y organizaciones, la cual permitió la obtención de información comparable y sistemática. Entre los actores entrevistados

se encontraron: funcionarios de las gobernaciones y administraciones locales, fuerza pública, enlaces territoriales de las agencias nacionales como ART, programas como PNIS o Unidad de Víctimas, miembros del ministerio público, como personeros y defensores, representantes de agencias

de cooperación internacional presentes en los territorios, organizaciones religiosas, líderes de organizaciones sociales, entre otros.

La siguiente tabla muestra las entrevistas realizadas por subregión:

Tabla 28. Entrevistas por subregión, número y actores participantes

Subregión	Nº Entrevistas instituciones estatales	Nº Entrevistas organismos internacionales	Nº Entrevistas organizaciones de la sociedad civil	Total de entrevistas por subregión
Sur de Bolívar	19	2	18	39
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	18	4	5	27
Catatumbo	13	3	8	24
Chocó	18	3	5	26
Pacífico y Frontera Nariñense	15	3	15	33
Total de entrevistas por actor:	83	15	51	149

Fuente: Elaboración propia.

3. Análisis de contenido:

La técnica de análisis de contenido, permitió ordenar y resumir la información proveniente de las entrevistas y preguntas abiertas de los oficios. A través de un proceso de categorización, este análisis permitió generalizar la información recolectada y adecuarla de tal manera que pudieron cuantificarse algunas categorías, lo que aportó a la concreción de los informes. La construcción de las categorías partió de una revisión detallada de las temáticas principales y de los objetivos de los informes.

MÉTODOS CUANTITATIVOS

Análisis exploratorio y descriptivo de la información: La información cuantitativa proviene de dos fuentes. La primera, fueron las cifras de contexto de los municipios de análisis que incluyen datos sociodemográficos, de la situación de seguridad y de conflicto en las regiones, cifras relacionadas con el uso de la tierra y cultivos ilícitos, entre otras. La segunda fuente fueron las tablas de recolección de información cuantitativa adjuntas a una importante proporción de los oficios enviados. Con la primera información se creó un panel de los municipios PDET, el cual permitió observar comparativamente las subregiones y realizar las descriptivas necesarias. La información tabulada de las entidades, sirvió para identificar los mecanismos de programación que traducen los compromisos del Acuerdo de Paz en instrumentos de planeación pública.

Visualización de datos: Para hacer más accesible los datos y comprender ampliamente algunas tendencias y patrones, de acuerdo a las necesidades de visualización de los diferentes puntos, se realizaron representaciones gráficas de información y datos: cuadros, gráficos. Estas herramientas se usaron tanto en la etapa de análisis de la información, como en la presentación de los informes finales.



PROCUREMOS
la paz

CATATUMBO

INFORME