

# Pacífico y Frontera Nariñense

## 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



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*

# Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense



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

Anny Mercedes Castillo  
Erika Enríquez Chacón  
María Catalina Rocha Buitrago  
Patricia Paola Padilla Lara  
José Luis Rodríguez Arévalo  
Pilar Andrea Ortega Torres  
María Camila Sacristán Carvajal  
Angélica Rocío Barbosa Salamanca  
Jessica Escalante Jiménez  
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

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	0	<b>2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA</b> .....	73
<b>ANÁLISIS SITUACIONAL</b> .....	3	<b>2.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA -CTPRC</b> .....	74
<b>1. REFORMA RURAL INTEGRAL</b> .....	15	<b>2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS</b> .....	76
<b>1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL</b> .....	16	2.2.1 Conclusiones y recomendaciones.....	77
1.1.1 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito.....	17	<b>3. FIN DEL CONFLICTO</b> .....	79
1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso y formalización de la tierra.....	21	<b>3.1. GARANTÍAS DE SEGURIDAD</b> .....	80
1.1.3 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia.....	26	3.1.1 El escenario de seguridad en el Pacífico y Frontera Nariñense tras el Acuerdo de Paz.....	84
1.1.4 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental.....	33	3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad.....	87
1.1.5 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina.....	36	3.1.3 Conclusiones y recomendaciones.....	92
1.1.6 Conclusiones y recomendaciones.....	37	<b>4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE DROGAS ILÍCITAS</b> .....	96
<b>1.2 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)</b> .....	39	<b>4.1 PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)</b> .....	97
1.2.1 El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de Pacífico y Frontera Nariñense.....	44	4.1.1 Acuerdos colectivos e individuales .....	100
1.2.2 Hoja de Ruta Única y articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET.....	48	4.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI).....	101
1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: descripción de proyectos y cruce con iniciativas.....	50	4.1.3 Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA.....	102
1.2.4 Ejecución de obras PDET y plan 50/51.....	57	4.1.4 Instancias de participación.....	103
1.2.5 Participación comunitaria y grupo motor en la formulación e implementación del PDET.....	58	4.1.5 Seguridad de los beneficiarios del PNIS.....	104
1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI).....	59	<b>4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA</b> .....	105
1.2.7 Conclusiones y recomendaciones.....	69	<b>4.3 SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS</b> .....	109
		<b>4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	112



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS  
*la paz*

<b>5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO.....</b>	<b>114</b>
<b>5.1 ANTECEDENTE DE LA SUBREGIÓN PDET PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE RESPECTO A LAS VÍCTIMAS.....</b>	<b>118</b>
<b>5.2 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNR.....</b>	<b>119</b>
5.2.1 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.....	119
5.2.2 Jurisdicción Especial para la Paz.....	121
5.2.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.....	124
5.2.4 Articulación entre las entidades del SIVJNR.....	126
<b>5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS .....</b>	<b>126</b>
<b>5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>129</b>
<b>6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN...131</b>	
<b>6.1 PRINCIPIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN.....</b>	<b>132</b>
<b>6.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET).....</b>	<b>133</b>
<b>6.3 MEDIDAS PARA INCORPORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS CON RECURSOS TERRITORIALES.....</b>	<b>134</b>
<b>6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>136</b>
<b>7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN.....</b>	<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>141</b>
<b>NOTAS METODOLÓGICAS.....</b>	<b>147</b>



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS  
*la paz*

# ÍNDICE DE TABLAS

•Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	6
•Tabla 2. Condiciones de vida de la población en Pacífico y Frontera Nariñense.....	8
•Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	19
•Tabla 4. Indicadores PMI territorializables sobre acceso y formalización de tierras en la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	23
•Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	27
•Tabla 6. Procesos de titulación de Consejos Comunitarios pendientes en el Pacífico Nariñense.....	30
•Tabla 7. Procesos de titulación de resguardos pendientes en Nariño.....	32
•Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	34
•Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en Pacífico y Frontera Nariñense.....	36
•Tabla 10. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense.....	41
•Tabla 11. Iniciativas del PATR del PDET Pacífico y Frontera Nariñense.....	46
•Tabla 12. Iniciativas del PATR por pilar en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	47
•Tabla 13. Proyectos OCAD Paz adicionales en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	52
•Tabla 14. Asociación de iniciativas del PATR de Pacífico y Frontera Nariñense con proyectos.....	54
•Tabla 15. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Pacífico y Frontera Nariñense.....	58
•Tabla 16. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	60
•Tabla 17. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	62
•Tabla 18. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	64
•Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre PNCP en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	66
•Tabla 20. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	68
•Tabla 21. Indicador PMI territorializables sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	75
•Tabla 22. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	81



•Tabla 23. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	98
•Tabla 24. Ciclo de pagos asistencia alimentaria en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	101
•Tabla 25. Sesiones de las instancias de participación PNIS en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	103
•Tabla 26. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	106
•Tabla 27. Indicadores PMI territorializables para el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	110
•Tabla 28. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.....	116
•Tabla 29. Entrevistas por subregión, número y actores participantes .....	149

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Hectáreas de cultivos de coca en la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense, 2016 – 2019.....13
- Gráfico 2. Recursos por fuente de inversión.....56



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

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 PMI<sup>1</sup>.

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.

La revisión de las respuestas de las entidades nacionales y territoriales se combinó con un trabajo de campo. En Pacífico y Frontera Nariñense se adelantaron 33 entrevistas, telefónicas y por internet, tanto con los delegados de entidades nacionales en territorio, organismos internacionales, entidades territoriales, representantes de pueblos y comunidades étnicas, organizaciones sociales y líderes de organizaciones en esta

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

subregión. Vale la pena mencionar que, aunque este trabajo de campo se hizo durante la pandemia del COVID19, se contó con la disposición de todos los actores comunitarios e institucionales en territorio.

Este ejercicio mostró que no se cuenta con un sistema de información que permita hacer seguimiento a los avances de todos los temas del Acuerdo de Paz en las regiones, y que no existe una programación articulada de todas las intervenciones que se realizan en cada territorio priorizado, ni de los recursos invertidos. De acuerdo con lo anterior, la programación y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz no solo es centralizada, sino que tiene limitaciones para poder articular las realidades y necesidades de cada territorio.

El presente informe cuenta con la siguiente estructura. En primer lugar, se presenta un análisis situacional de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense, 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. 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.



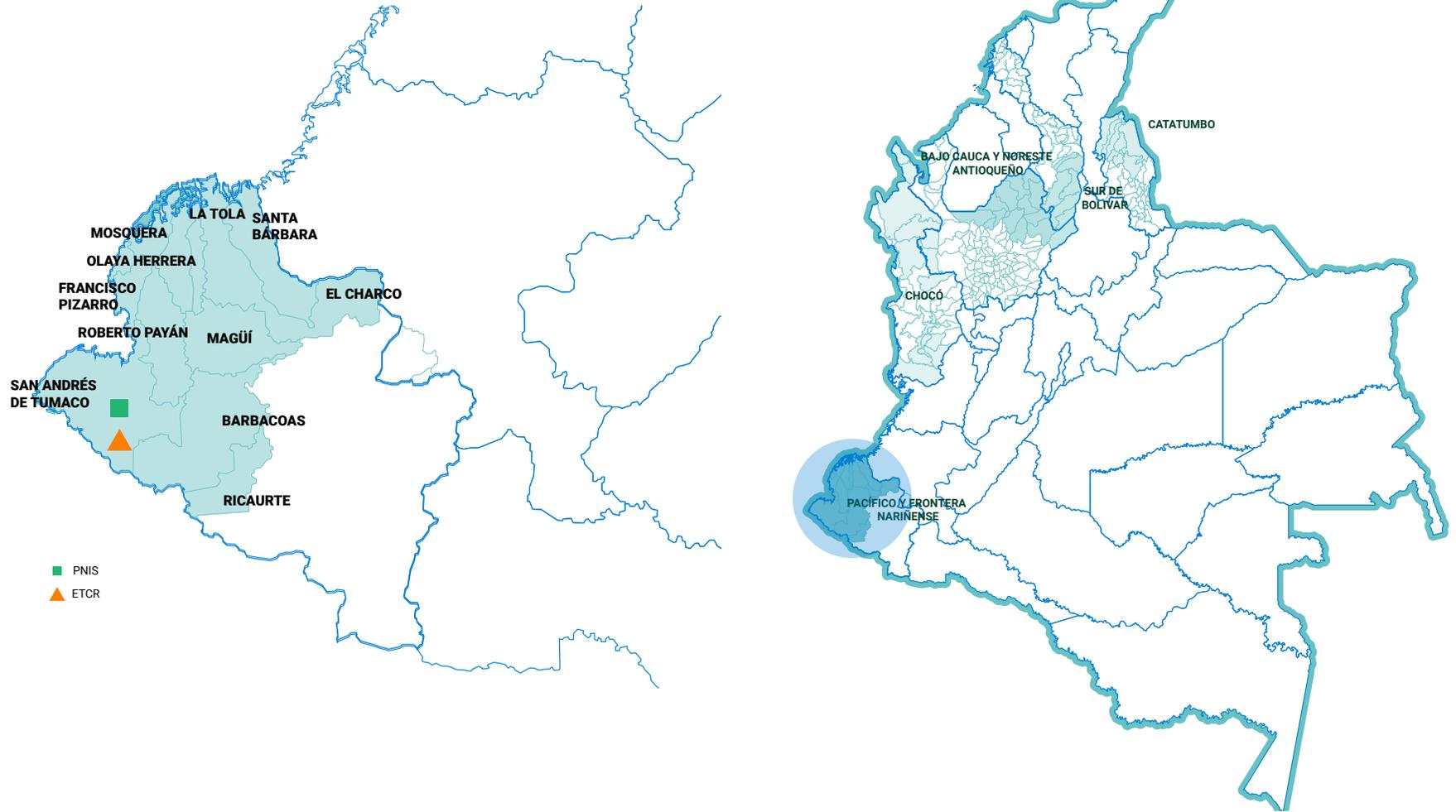
# ANÁLISIS SITUACIONAL



PROCUREMOS  
*la paz*

# ANÁLISIS SITUACIONAL

Mapa 1. Subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense



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

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

La Subregión PDET de Pacífico y Frontera Nariñense tiene una posición geográfica estratégica al ser parte de la frontera con el Ecuador y tener acceso al océano Pacífico. Además, la subregión es una zona compuesta por ríos y áreas de reserva forestal, como el Área Protegida Parque Nacional Natural Sanquianga, con un área de 80 mil hectáreas, ubicado al noroccidente del departamento de Nariño. Adicionalmente, la subregión tiene una importante población étnica, particularmente, se destacan los resguardos indígenas y los consejos comunitarios de las poblaciones afrocolombianas.

Desafortunadamente, la diversidad geográfica del Pacífico y Frontera Nariñense ha sido aprovechada por grupos armados y por organizaciones criminales para el desarrollo de las economías ilícitas, y de clusters para el cultivo, producción y comercialización de cocaína y tráfico de maderables.

A continuación, se analizarán algunas condiciones que busca transformar el Acuerdo de Paz. Específicamente, luego de una breve presentación sociodemográfica de la región, se presentarán variables socio económicas, de seguridad y conflicto armado, así como referentes a problemas relacionados con la tierra, a la presencia de economías ilegales y las víctimas, problemáticas presentes en la región en los primeros años de implementación del Acuerdo de Paz.

## CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

La subregión del Pacífico y Frontera Nariñense está integrada por 11 municipios pertenecientes al departamento de Nariño. Estos son Mosquera, Magüi Payán, Roberto Payán (San José), Francisco Pizarro (Salahonda), La Tola, Olaya Herrera (Bocas de Satinga), Barbacoas, Santa Bárbara (Iscuandé), El Charco, San Andrés de Tumaco y Ricaurte. Estos municipios representan el 4,3% del territorio de las zonas PDET y el 1,5% del total del país

(DANE, 2020).

De los municipios de la subregión, 10 se clasifican en la categoría 6 de la Ley 617 del 2000 y uno en la categoría 4. Además 10 se encuentran en un entorno de desarrollo temprano y solo uno en un entorno de desarrollo intermedio (DNP, s.f.). En otras palabras, la mayor parte de los municipios de la subregión se caracterizan por estar apartados y desconectados de los mercados, tener economías poco especializadas, ser mayormente rurales y con necesidades en su capacidad de gerenciar para lograr los cambios sociales deseados (DNP, 2016).

Respecto a su población, la subregión tiene 467.074 habitantes lo que representa el 7,0% de la población que habita en los municipios PDET. De la totalidad de la población, 318.883 (68,3%) viven en zonas rurales, es decir, centros poblados y rural disperso. Así, los municipios con mayor índice de ruralidad en la subregión corresponden a Barbacoas (78%, 44.222 habitantes) y Ricaurte (88%, 17.665), mientras los menos rurales son Olaya Herrera (57%, 14.384) y Mosquera (54%, 6.747). Asimismo, la subregión cuenta con una extensión de 1.796.400 hectáreas siendo el 4,7% del total del territorio de los 170 municipios PDET (DANE, 2018).



**Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión Pacífico y Frontera Nariñense**

Subregión	Departamento	Municipio	Habitantes	Extensión (Ha)
Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	El Charco	22.550	248.500
	Nariño	La Tola	7.460	45.900
	Nariño	Magüi Payán	25.543	174.500
	Nariño	Mosquera	12.582	67.800
	Nariño	Francisco Pizarro	14.158	95.600
	Nariño	Ricaurte	20.057	242.200
	Nariño	Santa Bárbara	13.242	123.200
	Nariño	Barbacoas	56.526	187.700
	Nariño	Olaya Herrera	25.210	99.000
	Nariño	Roberto Payán	12.694	134.200
	Nariño	San Andrés de Tumaco	257.051	377.800
	<b>Total:</b>		467.074	1.796.400

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

En esta subregión se resalta la composición étnica de su población. Acorde a los datos del Censo 2018 del DANE, cerca del 50,5% de la población del departamento de Nariño se identifica con un grupo étnico. Así, predominan los grupos indígenas con el 23,7% del total departamental y los afrocolombianos con el 26,7% del total departamental. De estos totales, en el Pacífico y Frontera Nariñense se concentra el 95,7% de las personas que se identifican con grupos afrocolombianos del departamento, y el 17,2% de las personas que se identifican con los grupos indígenas del departamento (DANE, 2018).

De hecho, la subregión tiene 47 resguardos indígenas con

una población de 32.535, ubicados en Tumaco, Barbacoas y Ricaurte (DANE, 2020). Así mismo, en la subregión se encuentran 42 Consejos Comunitarios reconocidos por el Ministerio del Interior en el marco de la Ley 70 de 1993.

## 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.

El departamento de Nariño tiene una fuerte presencia del sector primario, especialmente, del agropecuario, aunque ha aumentado la participación del sector del comercio y de los servicios y disminuyó la participación de la industria manufacturera (MinJusticia, 2016). El valor agregado de la subregión para 2018, teniendo en cuenta el valor agregado de cada uno de los 11 municipios, fue de \$2.258 millones de pesos (DANE, 2018). Sobre la economía de la región también vale la pena mencionar la existencia de élites políticas con relaciones clientelares (Defensoría del Pueblo, 2016); y la manera en que la posición estratégica de la subregión ha permitido el desarrollo de corredores estratégicos para el tráfico de drogas (Defensoría del Pueblo, 2016; Defensoría del Pueblo, 2018; Pares, 2018).

Estas economías ilegales limitan el acceso y la intervención estatal y frenan tanto los procesos de inversión como los programas de desarrollo (Defensoría del Pueblo, 2016;

MinJusticia, 2016). A lo anterior se suma la desconexión del departamento con el país, la distancia a los centros de comercialización y los altos costos de producción que hacen que la producción ilícita tenga una relativa ventaja frente a la lícita (MinJusticia, 2016).

Con respecto a las condiciones socio económicas, se observa que el promedio del índice de necesidades insatisfechas para los municipios de la subregión es de 64,6%, superior al índice nacional de 14,1%. Este índice es más elevado en los municipios de Barbacoas con 71,9%, La Tola con 82,3%, Magüi Payán con 82,5%, Mosquera con 79%, Olaya Herrera con 77,1% y Santa Bárbara con 74,3% (DANE, 2018). Por su parte, el índice sintético de condiciones de vida de la población rural dispersa<sup>3</sup> es del 71,7%, cifra superior tanto a la reportada para el total PDET que es de 59,3% y para la nación con 44,5% (DANE, 2014).

Además, en promedio la subregión tiene una cobertura neta escolar del 68,8% en 2019, cifra inferior al promedio nacional, donde los municipios de Magüi con 36%, y Francisco Pizarro con 47,5% y Mosquera con 51,6% son los que menor cobertura reportan. Por otra parte, la subregión muestra una tasa de deserción escolar de alrededor del 1,3%, esto es, menor a la media nacional del 3,0% (MEN, 2020).

Frente a la situación de la educación, la tasa de deserción educativa es del 1%, dato menor al promedio de la nación (3,3%) y a la de las cinco subregiones PDET estudiadas (MEN, 2020). Registra una cobertura neta e educación del 68,8%, menor a la nacional(85%) y a todas las subregiones analizadas (MEN, 2020). De igual forma, la subregión tiene menores desempeños en calidad educativa, su puntaje promedio en las pruebas Saber 11 de matemáticas (39,6 puntos) y lectura crítica (43,9) fue

menor a la media nacional (50,4 y 52,8, respectivamente) (DNP, 2020).

En temas de salud, en la subregión se reporta una tasa de mortalidad por desnutrición es de 0,9 muertes por cada 100.000 menores de cinco años, esto es, menor al total PDET de 13,3% y al total nacional de 7,1% (DANE, 2014). No obstante, la razón de mortalidad materna en algunos municipios es elevada, superando por mucho la media nacional de 51 defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos. Este es el caso Magüi (1.282), Francisco Pizarro (833), El Charco (467), Ricaurte (342), Barbacoas (179) y Tumaco (144) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

En términos de salud sexual y reproductiva, la subregión (11,1%) tiene una menor proporción en el número del suministro de método de anticoncepción con relación a las mujeres en edad reproductiva que el promedio nacional (22,7%). Además, la tasa específica de fecundidad de niñas entre 10 y 14 años<sup>4</sup> en Ricaurte (8,8) y Francisco Pizarro (6,0) es muy superior a la media nacional (2,8) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

<sup>3</sup> Un mayor porcentaje indica un número más elevado de hogares con privaciones.

<sup>4</sup> 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.

**Tabla 2. Condiciones de vida de la población en Pacífico y Frontera Nariñense**

Municipio	Deserción escolar (%) 2019	Cobertura neta (%) 2019	NBI (%)			Cobertura energía eléctrica		Cobertura acueducto	
			Total	Cabecera	Rural	Total	Rural	Total	Rural
El Charco	2,3	101,5	57,8	59,7	56,9	55,7	34,7	15,6	0,8
La Tola	0,2	80,0	82,3	99,6	65,5	86,7	75,5	0,5	0,9
Magüi Payán	0,2	36,0	82,5	94,1	75,9	54,3	26,5	2,4	0,8
Mosquera	0,1	51,6	78,9	98,5	59,7	37,2	3,7	1,3	1,0
Francisco Pizarro	2,1	47,5	49,7	53,6	42,8	66,9	26,4	32,2	9,5
Ricaurte	1,9	73,1	62,2	21,2	67,6	58,9	52,5	28,0	19,3
Santa Bárbara	1,5	69,9	74,3	91,5	65	36,3	3,4	4,7	2,9
Barbacoas	2,1	61,8	71,9	81,1	67,5	60,8	44,0	9,7	6,8
Olaya Herrera	0,7	80,2	77,1	81,6	73,1	42,4	8,1	8,0	0,6
Roberto Payán	1,8	87,9	44,4	60,9	39,8	39,7	24,0	8,7	0,9
San Andrés de Tumaco	1,7	67,1	27,5	18,1	38,7	78,7	59,1	31,7	8,0
<b>Total</b>	1,3	68,8	64,4	69,1	59,3	56,1	32,5	13,0	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE (2018) y datos abiertos del Ministerio de Educación Nacional (2020).

De igual manera, la subregión reporta bajas coberturas en los servicios públicos. Por un lado, la cobertura de energía eléctrica en promedio es del 56,1%, cifra significativamente menor al promedio nacional de 93,9% y, para las zonas rurales, es del 32,5%. En este sentido, los municipios con menor cobertura son Francisco Pizarro con 26,4%, Magüi Payán con 26,5%, Mosquera con 3,7%, Olaya Herrera con 8,1%, Roberto Payán con 24% y Santa Bárbara con 3,4%. Por otro lado, la cobertura de acueducto promedio es del 13%, porcentaje muy inferior a la media nacional de 86,4% y, para las zonas rurales, la cobertura promedio es baja al 4,7%. Este indicador es preocupante en todos los municipios de la subregión (DANE, 2018).

A nivel general, los municipios de la subregión se caracterizan por su baja capacidad para respaldar el servicio de la deuda con sus ingresos, así como por su alta dependencia a las transferencias nacionales y regalías, una reducida capacidad para generar sus propios recursos, una capacidad media de ahorro y una buena magnitud de la inversión. En 2018, Olaya Herrera se clasificó como sostenible en materia de índice de Desempeño Fiscal y ocupó el puesto 360 a nivel nacional, siendo el mejor de la subregión. Por su parte, Roberto Payán se clasificó como en riesgo y ocupó el puesto 1.075, siendo el peor municipio de la subregión (DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, 2019).

Ahora bien, la Medición de Desempeño Municipal (MDM) entre 2016 y 2018 muestra que los municipios de la subregión, excepto Tumaco tienen capacidades de un nivel bajo. Es de resaltar que la MDM clasifica a los municipios en seis grupos de acuerdo con sus capacidades iniciales para hacer comparaciones entre municipios similares. De esta manera, Tumaco es el único municipio con un nivel medio de capacidades (G3), el cual

muestra una disminución en su MDM. Los otros municipios se clasifican en el nivel más bajo de capacidades (G5), donde El Charco, Ricaurte, Barbacoas y Roberto Payán muestran una reducción en su MDM (DNP, 2018).



## TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

El Punto 1 del Acuerdo de Paz tiene el objetivo de promover el acceso a la tierra, regular los derechos de la propiedad rural y fomentar el desarrollo rural. De esta manera, es necesario considerar que en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense, la mayoría de los municipios son rurales y rurales dispersos, solo Tumaco es una ciudad (DNP, 2014). Asimismo, la subregión cuenta con el área protegida del Parque Nacional Natural Sanquianga localizado en los municipios de Mosquera, La Tola, El Charco y Olaya Herrera (MinJusticia, 2016).

Esta subregión conserva una vocación forestal (68%, 1.101.882 Hectáreas - Ha) superior al total de las zonas PDET (61%, 23.522.557 Ha) y a la nación (57%, 64.165.953 Ha). De forma similar, el 13% (217.780 Ha) del suelo en la subregión tiene vocación agrícola, inferior al 19% (7.478.781 Ha) y al 20% (22.081.792 Ha) del suelo a nivel total PDET y del país, respectivamente. En contraste, el 11% (171.748 Ha) del suelo en la subregión tiene vocación de conservación de suelos, cifra mayor a la del total de las zonas PDET (4%, 1.542.610 Ha) y al nivel nacional (6%, 6.289.978 Ha). Por su parte, la vocación ganadera tiene una menor proporción (6%, 93.039 ha) que el total PDET (11%, 4.127.679 Ha) y el nacional (14%, 15.147.393 Ha), mientras que el suelo en la subregión que tiene una vocación agrosilvopastoril (2%, 28.660 Ha) reporta proporciones similares a las del total PDET (5%, 1.767.633 Ha) y del total nacional (4%, 4.054.216 Ha) (IGAC, 2012). Además, el 5,5% del territorio está en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Con respecto a la desigualdad en el acceso a la tierra, el 79% del área aprovechable del departamento de Nariño se clasifica como gran propiedad (MinJusticia, 2016). De esta manera, los conflictos por la tenencia de la tierra también han estado

presentes y han involucrado desde comunidades étnicas y no étnicas hasta grupos armados y empresas (Verdad Abierta, 2016). En este contexto, los datos muestran que la subregión tiene un coeficiente Gini<sup>5</sup> de tierras del 0,8, reportando altos valores en Barbacoas (0,9), Mosquera (0,9), Ricaurte (0,9) y Tumaco (0,8) (IGAC y Uniandes, 2012). Así mismo, el promedio del índice de informalidad de la propiedad rural<sup>6</sup> es de 0,9 para los 3 municipios de la subregión que cuentan con datos disponibles: Barbacoas, Ricaurte y Tumaco (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha)

Cabe mencionar también que entre 2011 y 2014, el departamento de Nariño acumuló pérdida de bosque primario de 32.589 Ha y de bosque secundario de 11.346 Ha. A esto se le suman las afectaciones ambientales en el río Telembí y sus afluentes por la explotación de oro de aluvión (MinJusticia, 2016).

## CONFLICTO Y SEGURIDAD

Una de las mayores afectaciones de esta subregión tiene que ver con las disputas territoriales de grupos armados y organizaciones criminales por vías terrestres y fluviales, como los ríos Patía, Mira, Chagüi, Mejicano, Rosario, entre otros, de gran relevancia para el desarrollo de economías ilegales. Estas disputas pueden suponer restricciones a la movilidad y confinamientos. En particular, en los últimos años los enfrentamientos por el control de economías ilícitas van desde el narcotráfico, la minería, extorsiones, contrabando de combustibles hasta transporte de elementos ilícitos. Estos se dan entre grupos como el ELN, la Autodefensas Gaitanistas de

<sup>5</sup> El Coeficiente de Gini de tierras es una medida en donde 0 significa total igualdad y 1 plena desigualdad.

<sup>6</sup> 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

Colombia -AGC, Los Contadores, estructuras disidentes de las FARC como “Guerrillas Unidas del Pacífico - GUP”, “Frente Oliver Sinisterra - FOS”, Frente Occidental Comandante Alfonso Cano, Frente Stiven Gonzales, Frente 30 y otros grupos de delincuencia.

De acuerdo con el DNP, en 2015, el 63,6% de los municipios de la subregión tenían un nivel muy alto según el índice de incidencia del conflicto armado (DNP - GPE, 2015). Entre 2016 y 2019, los homicidios en la subregión han experimentado fluctuaciones importantes, presentando el pico de mayor registro en 2018. (PONAL, 2020). En 2019, la región presentó una tasa de 66,91 homicidios por cada 100 mil habitantes, superior a la nacional de 25,4, así como una tasa de 109,5 amenazas por cada 100 mil habitantes, también superior a la nacional de 119,6 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 12 defensores de derechos humanos en Tumaco, y la Misión de Verificación de Naciones Unidas registró el asesinato de 14 ex integrantes de FARC en ese mismo municipio.

Además de lo anterior, la subregión reporta un importante número de delitos sexuales, que se han mantenido constantes entre el 2016 y 2019, las amenazas han experimentado aumentos significativos, especialmente en municipios como La Tola, Maguí, Ricaurte y Santa Bárbara. Adicionalmente, se presentaron 41 actos de terrorismo en este mismo periodo (PONAL, 2020). Según las cifras reportadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia se han cometido 12 asesinatos a líderes sociales.

## CULTIVOS ILÍCITOS

La Subregión de Pacífico Frontera se ha convertido en los últimos 15 años en un enclave para la producción y tráfico de drogas, pues además de movilizar la producción local del departamento de Nariño, también mueve la del Putumayo y el Cauca. Allí, se identifican las rutas de Tumaco, que inician en Tumaco y tienen como destino Ecuador o la costa pacífica; y los puntos de embarque en el Pacífico, que parten de la cocaína que se produce en los municipios entre Francisco Pizarro y Santa Bárbara, mercancía que es embarcada en lanchas rápidas en el Pacífico (MinJusticia, 2016). Acorde con Minjusticia, en 2016 el 81% de los cultivos de coca se encontraban a una distancia máxima de cinco km de un río (MinJusticia, 2016).

Ahora bien, antes de la firma del Acuerdo de Paz, el departamento de Nariño era calificado como el más afectado por la presencia de cultivos de coca. Esta calificación resultó luego de la expansión de coca y el desplazamiento de cultivos y laboratorios provenientes del departamento de Putumayo como consecuencia de una estrategia de erradicación de cultivos del Gobierno Nacional en los años 2000 en ese departamento (Defensoría del Pueblo, 2016). Es más, los datos muestran que en 2014 el departamento de Nariño presentó 17.285 hectáreas de cultivos de coca equivalentes al 25% del total cultivado en Colombia. Además, se evidenció que el 40% de su territorio estaba afectado por la presencia de cultivos ilícitos y el 79% de la coca sembrada entre 2011 y 2014 se encontraba en Tumaco, Barbacoas, El Charco, Magüi Payán y Roberto Payán (MinJusticia, 2016).



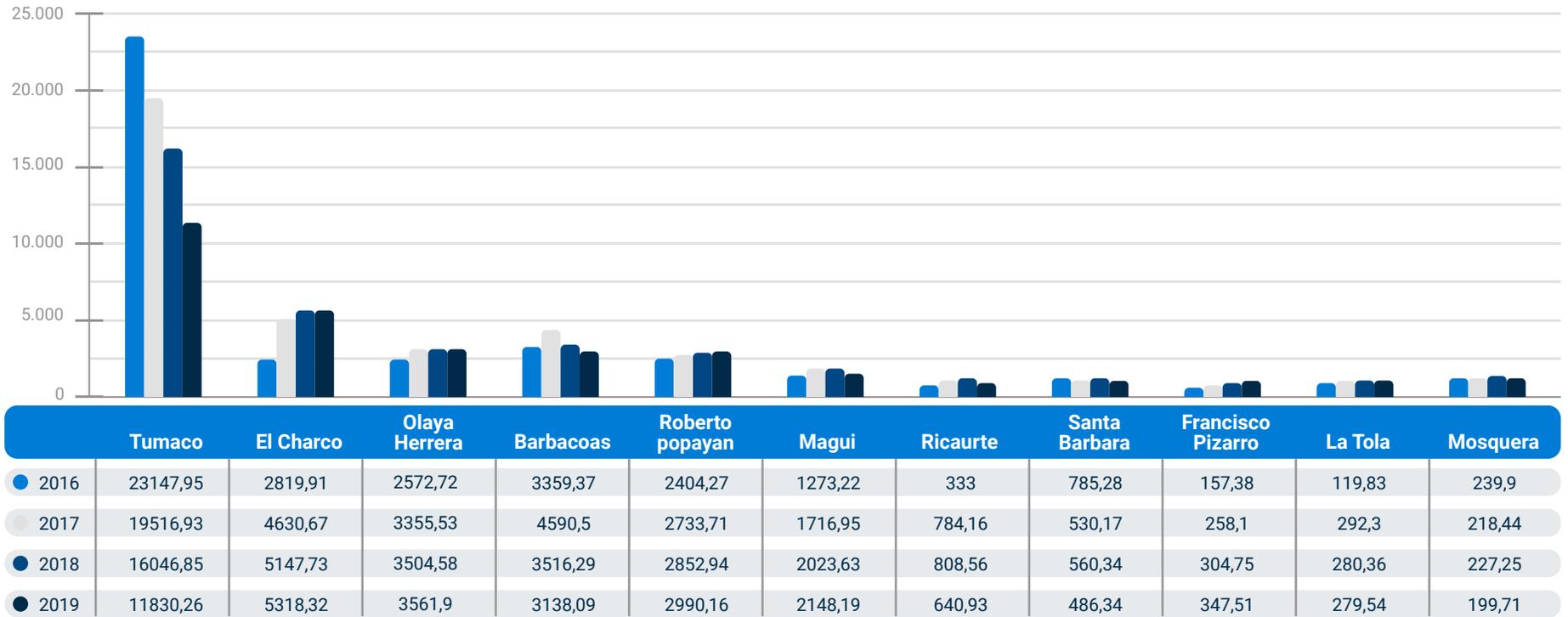
PROCUREMOS  
*la paz*

Después de la firma del Acuerdo de Paz en el año 2016, la región siguió siendo una de las más afectadas por los cultivos ilegales. Sin embargo, se observa una tendencia descendente en 2018 y 2019. Mientras que en 2016 eran 37.213 hectáreas y en 2017 se contaba con 38.627,5 hectáreas, en 2018 el número disminuyó en 8,7% al llegar a 35.273 hectáreas, tendencia que continuó en 2019 cuando se registró una disminución del 12,3% para un total de 30.941 hectáreas (SIMCI, 2020). Mientras que en Tumaco, que es el único municipio con PNIS de la subregión, se registró una disminución de 16.046 hectáreas en 2018 a 11.830 hectáreas en 2019 (SIMCI, 2020), en otros municipios como Barbacoas, Magüi Payán, Roberto Payán y Olaya Herrea las hectáreas aumentaron (Gráfico 2)

El Parque Nacional Natural (PNN) Sanquianga está en el área de influencia de cultivos de coca desde antes del año 2007 (MinJusticia, 2016). Según el Censo de Cultivos de Coca con datos a 2020, desde 2016 se viene registrando un aumento en los cultivos de coca en el PNN Saquianga, pasando de 45 ha en 2016 a 51 ha en 2017, cifra que se mantuvo en 2018 y luego llegó a 70 en 2019 (SIMCI, 2020).



**Gráfico 1. Hectáreas de cultivos de coca en la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense, 2016 – 2019**



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (2020)

Por último, se evidencia la presencia de explotación de oro de aluvión con focos en Barbacoas y Magüi Payán, en la ribera del río Telembí y sus afluentes (río Yaculd y Guelmambí), así como entre los límites de Barbacoas y el Charco (MinJusticia, 2016).

## VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Con corte a junio de 2020, en la subregión se reportaron 432.919 hechos victimizantes y 169.772 víctimas, que representan el 36,3% de la población de la subregión. De este total, 154.656 víctimas están sujetas de atención. Cabe indicar que, a nivel nacional, se reportan aproximadamente 9 millones de víctimas que representan el 17,9% de la población nacional, de las cuales 7.299.457 son sujetos de atención (RUV, 2020).

En términos de ocurrencia<sup>7</sup>, el mayor número de víctimas son por desplazamiento (320.908), seguido por amenazas (22.039) y por homicidios (18.243 víctimas, 5.135 víctimas directas). Aunque el presente análisis situacional se enfoca en los años más cercanos al antes y después de la firma del Acuerdo de Paz, vale la pena evidenciar que en 2018, la subregión había alcanzado niveles de victimización similares a los de 2010. Específicamente, se observa un aumento hasta el año 2014, donde las víctimas por ocurrencia pasan de 24.487 en 2010 a 27.618 en 2014. Luego de la firma del Acuerdo de Paz, entre 2016 y 2019 se registró un aumento de 28% en las víctimas por ocurrencia al pasar de 10.140 en 2016 a 13.062 en 2019. No obstante, en 2018 presentó un incremento significativo con 21,890 víctimas por ocurrencia (RUV, 2020).

<sup>7</sup> 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

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 6 partes que muestran los avances y dificultades para la subregión Pacífico y Frontera Nariñense 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 respecto<sup>8</sup> ; iii) En tanto que no hay avances en el catastro multipropósito, este se aborda en relación con los POSPR, puesto que estos instrumentos utilizan la misma metodología de barrido predial masivo y van de la mano.

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

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (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 y seguridad en la propiedad (Decreto-Ley 902 de 2017). El propósito de los POSPR es resolver, a través del procedimiento único<sup>9</sup>, todas las situaciones de tenencia de la tierra como son las adjudicaciones de baldíos con ocupaciones previas, los procesos agrarios administrativos, identificar 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<sup>10</sup>.

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 multipropósito, hace ajustes a la ejecución de la política y define

<sup>8</sup>El procedimiento único define las siguientes etapas para adjudicación y formalización de predios: i) Individualización física y jurídica de los predios, ii) Identificación de problemáticas y alternativas de formalización de los predios, iii) Conformación del expediente y remisión de la información a las oficinas de registro e instrumentos públicos, iv) Definición del trámite según la naturaleza del predio: baldío, bien fiscal o de naturaleza privada, y v) Aplicación de las rutas de formalización por vía administrativa o judicial (Salinas, 2019, pág. 24).

<sup>10</sup>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.

<sup>8</sup>Vale resaltar sin embargo, la ANT reporta algunos avances en el Subsidio Integral de Reforma Agraria (Decreto 1298 de 2015), una figura anterior al SIAT y del que esta agencia debe adelantar procesos de descongestión. En el departamento de Bolívar se han entregado 26 subsidios por valor de \$2.680.077.125 millones, uno en el municipio de Córdoba y en los otros no se

un plan de acción de 7 años<sup>11</sup>. 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.

Por su parte, 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 dos son territorializables, uno incorpora el enfoque étnico.

<sup>11</sup>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 de Pacífico y Frontera Nariñense**

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	El catastro urbano y rural en la totalidad de los municipios de la Subregión se encuentra desactualizado o sin formar (10 de los 11 municipios no han formado el catastro). En el plan de trabajo para actualización del catastro en 2020 se incluye el municipio de Tumaco

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 POSPR<sup>12</sup>. 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 siete millones de hectáreas formalizadas a nivel nacional para el 2026, y tres millones de hectáreas adjudicadas durante los primeros 12 años<sup>13</sup>.

De acuerdo a la respuesta remitida por la ANT a la Procuraduría el 16 de abril de 2019, de los 11 municipios que comprenden la subregión, ninguno ha sido focalizado para la formulación de los POSPR. La única acción que se proyecta en la subregión, en el municipio de Tumaco, es el Programa Nuestra Tierra Próspera financiado por USAID, el cual tiene como una de sus líneas de trabajo la formalización masiva de la tierra; así como la actualización del catastro<sup>14</sup>.

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 11 municipios de la subregión, que se presentan a continuación:

1. El coeficiente de Gini de tierras promedio es de 0,8 en la subregión<sup>15</sup> (IGAC y Uniandes, 2012).
2. Sólo 3 municipios cuentan con datos del cálculo del índice de informalidad de la propiedad rural: Barbacoas con un 0,9, Ricaurte con un 0,8 y Tumaco con un 0,9, lo que significa un alto porcentaje de predios sin formalizar (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha)<sup>16</sup>.

3. 9 municipios tienen parte de su territorio zona de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 con un promedio del 83%. Barbacoas y Ricaurte tienen el 100% de su territorio protegido por esta norma, incluido los cascos urbanos (IDEAM, 2005).
4. En la subregión se identifican 2 áreas ambientales protegidas: Distrito Nacional de Manejo Integrado Cabo Manglares Bajo Mira y Frontera, ubicado en el municipio de Tumaco, con un área terrestre de 10.204,3 ha, y un área marítima de 180.078,0 ha; y el Parque Nacional Natural Sanquianga, con un área total 86.556 ha, ubicado en el municipio de Mosquera, Olaya Herrera, El Charco, y La Tola (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).
5. De acuerdo con los datos del Mininterior, en la subregión se encuentran 47 resguardos indígenas constituidos (Ministerio del Interior, 2020) y 42 consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras (Ministerio del Interior, 2020). Esta subregión es una de las que más presenta diversidad étnica en el país.
6. En la subregión Pacífico y Frontera Nariñense sólo Tumaco se ha focalizado para la actualización del catastro multipropósito. Esta ausencia de acciones de la política de catastro en la subregión es especialmente preocupante toda vez que, de acuerdo con la información disponible en la página web del IGAC, solo el municipio de Tumaco cuenta con catastro rural con vigencia del 2014, el resto de los municipios no cuentan con este instrumento básico para la planeación y el desarrollo económico territorial (IGAC, 2020).

<sup>12</sup>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.

<sup>13</sup>Ver más adelante el apartado del Fondo de Tierras.

<sup>14</sup>Información consultada en la página web: <https://co.usembassy.gov/es/estados-unidos-apoya-programa-nuestra-tierra-prospera/>, el 29 de junio de 2020

<sup>15</sup>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.

<sup>16</sup>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 y pérdida de biodiversidad, contaminación de las fuentes hídricas, el mal manejo de basuras y residuos, ampliación de la frontera agrícola en áreas ambientales protegidas, cultivos ilícitos y minería no formalizada y prácticas ilegales de explotación minera.
- Los principales problemas identificados por los entes territoriales en relación con la tierra son: conflictos interétnicos por límites, traslape, constitución, informalidad en la propiedad de la tierra, desplazamiento forzado y despojo, ocupación indebida de áreas protegidas, minería 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 tres 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 siete millones de hectáreas rurales, lo cual quedó en el PMI como una meta trazadora que se debe cumplir en un término de 10 años. Igualmente, 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.

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 podido identificar, 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. Con corte a abril de 2020, se han ingresado 16 predios al Fondo de Tierras en 3 de los 11 municipios PDET de la Subregión: Barbacoas, Ricaurte y Tumaco. Estos predios no cuentan con información suficiente respecto al estado ocupación que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad material para la adjudicación. En este sentido, se presenta el balance del Indicador A.3 y del indicador A.E.1 étnico por su importancia central en la subregión.

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 Pacífico y Frontera Nariñense**

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 16 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.	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas	A.E.1	ANT	No se reporta ningún avance en la subregión.
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 alimentar 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 1.001.193,5 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 el departamento de Nariño se identifican 205 predios que han ingresado al Fondo de Tierras, 16 de los cuales corresponden a tres municipios de la subregión del Pacífico y Frontera Nariñense: Tumaco (9 predios), Barbacoas (3 predios), Ricaurte (4 predios)<sup>17</sup>.

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 94% corresponden a baldíos de la nación (1 predio) y el 6% a bienes fiscales patrimoniales (15 predios). Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por la ANT a la Procuraduría, 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, a juicio de la

Procuraduría, para determinar la disponibilidad de bienes para campesinos sin tierra o tierra insuficiente que sean identificados por medio del RESO en esta subregión.

Por otra parte, la ANT realiza diferentes procesos agrarios cuyo propósito es, entre otros, alimentar 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:** Entre los procesos en rezago del Incoder<sup>18</sup> y los que corresponden al Decreto Ley 902 se tienen identificados 114 para el departamento de Nariño con una extensión de 8.297,2 ha, de los cuáles 2 corresponden a Tumaco (0,04 ha), y siete a Ricaurte (43,7 ha). Ninguno tiene información del estado del proceso.
2. **Procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados:** se han identificado 2 predios en el marco del procedimiento único del Decreto Ley 902 en el departamento de Nariño, uno de los cuales pertenece al municipio PDET de Tumaco que mide 300 ha, y uno en El Tambo de 4 ha (este no es municipio PDET).
3. **Procesos de extinción de dominio:** están identificados 9 en el departamento que suman 3.880 ha. Solo 4 tienen identificado el municipio (ninguno es PDET)
4. **Solicitudes de sustracción de Zonas de Reserva Forestal (Ley 2ª del 1959):** no se registra ningún proceso en curso. Sin embargo, la ANT manifiesta que se están haciendo estudios para adjudicar predios en áreas sustraídas de la

<sup>18</sup>Lo que se conoce como el rezago del Incoder son los predios transferidos del Fondo Nacional Agrario a la ANT.

<sup>17</sup>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).

Zona de Reserva Forestal del Pacífico en los municipios de Policarpa y El Rosario del departamento de Nariño (de la subregión PDET Alto Patía y Norte del Cauca), áreas que fueron sustraídas en el 2017 (de acuerdo a la información suministrada por el Minambiente). Estos predios suman 14.193 ha aproximadamente.

5. No se presentan actuaciones administrativas de **revocatorias directas de baldíos adjudicados**. En el departamento de Nariño hay 10 procesos adelantados de revocatoria por incumplimiento de obligaciones en el marco del procedimiento único, que suman 540 ha, ninguno en municipios PDET.
6. En la subregión no hay predios con titularidad de la ANT transferido por la Sociedad de Activos Especiales o la Dirección Nacional de Estufecientes.

En relación con predios adquiridos por compra directa por parte de la ANT con destinación a comunidades étnicas o campesinas se reportan 10 por valor de \$4.001 millones, en 8 municipios del departamento, 7 destinados a pueblos indígenas y 3 a campesinos, uno de ellos en el municipio de Tumaco adquirido en el 2016 para comunidades indígenas por valor de \$903 millones. No se especifica el número de hectáreas de estos predios. Asimismo, se han adjudicado 2 predios baldíos a comunidades indígenas para constitución de resguardos: uno en Pasto de 5 ha (2017), y otro en Iles de 65 ha (2015).

Adicionalmente, de acuerdo a lo informado por la ANT, no se han realizado acciones de reconocimiento o asignación de derechos de propiedad a campesinos y pueblos étnicos sin tierra o con tierra insuficiente<sup>19</sup>. Con respecto a las solicitudes de inscripción al RESO a través de jornadas FISO solo se registran 700 para el municipio de Pasto. No obstante, no se reporta información del proceso de valoración de estas solicitudes para ser inscritas en

el RESO.

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 Pacífico y Frontera Nariñense, y los que están en proceso en su mayoría se encuentran en fases iniciales 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).

En resumen, sobre el balance de los indicadores A.3, A.E.1 y A.9, por un lado, no es posible saber la demanda en relación con las necesidades de tierra de las comunidades campesinas y étnicas en la subregión porque no se ha avanzado en la inscripción de sujetos en el RESO; por otro, 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 16 predios que han sido ingresados no arroja información suficiente en relación con su extensión y destinación.

<sup>19</sup>No obstante, en el departamento de Nariño se han formalizado 324 predios equivalentes a 228 ha, de los cuales 165 (98,6 ha) han sido a mujeres rurales en los municipios de San Pedro de Cartago, La Unión y San Bernardo, ninguno municipio PDET.

### 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 una 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 de otros recursos naturales.

El PMI contempla un total de 10 indicadores relacionados con estos compromisos, de los cuales seis 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, ocho de ellos son territorializables. cinco de los cuales son analizados en esta sección, puesto que sobre los indicadores de género no se reporta ninguna información.

**Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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	A.398	Presidencia de la República: Oficina del Alto Comisionado para la Paz- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	La Gobernación ha realizado acciones de fortalecimiento y acompañamiento de la Mesa Agraria Étnica y Popular.
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	No hay avances
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación	A.E.11	Agencia Nacional de Tierras	No se reportan avances a pesar de que se identifican varios procesos pendientes

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



PROCUREMOS  
*la paz*

**Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra	A.E.14	Agencia Nacional de Tierras	No se registran procesos de acompañamiento y/o fortalecimiento de los mecanismos propios de resolución de conflictos.

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, teniendo como objetivo las zonas más afectadas por el conflicto.

Para contar con una información más cercana al nivel territorial, se 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 y la mediación que se realiza por intermedio de las autoridades tradicionales. Si bien para la Procuraduría este reconocimiento de la conciliación es positivo, principalmente en el apoyo a instancias como la Mesa Agraria Étnica y Popular, las Personerías y el papel que cumplen las autoridades tradicionales en la resolución de conflictos, también preocupa que se pierda los otros componentes y los enfoques contenidos en los 9 indicadores relacionados con el Punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz, entre los que resaltan el territorial y el de género, principalmente en esta subregión donde la presencia de pueblos, comunidades étnicas con territorios propios es generalizada así como de otras figuras de protección de zonas de interés ambiental.

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, para la Procuraduría amerita una mención especial, toda vez que hace 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.

Sobre el indicador A.E.9 en relación con constitución, saneamiento y clarificación de territorios étnicos la ANT no informa de acciones adelantadas en los municipios PDET de la subregión. Sin embargo, esta situación contrasta con la realidad y las demandas que por años han venido haciendo las comunidades y pueblos étnicos de la subregión, como se detalla a continuación<sup>20</sup>.

En cuanto a las cifras en materia de titulación es importante resaltar que de los 58 Consejos Comunitarios que se han conformado en el Pacífico Nariñense, solo aparecen 39 propiedades colectivas registradas en todo el departamento de Nariño, según la base de datos reportada por la ANT. Durante la preparación de la Mesa Regional, la Procuraduría pudo documentar la existencia de al menos 11 consejos comunitarios que no cuentan con título colectivo formalizado por el Estado. Se trata, por un lado, de las comunidades negras de Playas Unidas, Esfuerzo Pescador, Bajo Tapaje, Punta Mulatos y Odemap Mosquera Norte en la subregión del Sanquianga, en la

<sup>20</sup>La información que sigue fue suministrada por la Delegada de Asuntos Étnicos de la Procuraduría.

que los territorios étnicos se traslapan con el Parque Nacional Natural Sanquianga creado en 1977. Por otro lado, el Consejo Comunitario Los Amigos ubicado en la vereda de la Espriella, zona rural aledaña a la carretera que conduce a Tumaco, tampoco cuenta a la fecha con un título de propiedad colectiva. Finalmente, los Consejos Comunitarios Medardo Landazury y El Naranjo, en el municipio de Tumaco aún no cuentan con un título de propiedad formalizado, pese a haber presentado la solicitud de titulación ante el Incoder en el año 2014.

En contraste con la información reportada por las comunidades, la ANT solo registra 3 solicitudes de constitución de Consejos Comunitarios pendientes de trámite en el departamento de Nariño, lo que resulta indicativo del lento avance de parte de la ANT en el empalme de información relativa a los procesos agrarios de comunidades negras heredados del extinto Incoder.

**Tabla 6. Procesos de titulación de Consejos Comunitarios pendientes en el Pacífico Nariñense**

#	Nombre del Proceso	Municipio
1	Playas Unidas	La Tola
2	Esfuerzo Pescador	Sta. Bárbara de Iscuandé
3	Bajo Tapaje	El Charco
4	Punta Mulatos	La Tola
5	Odemap Mosquera Norte	Mosquera
6	Local Los Amigos de Espriella	Tumaco
7	Medardo Landázury (solicitud presentada ante el Incoder en el año 2014)	Tumaco
8	Aguas Lindas de la Chorrera	Tumaco
9	La Nupa Zona Dos	Tumaco
10	Vuelta del Carmen Río Caunapí	Tumaco
11	El Naranjo (solicitud presentada ante el Incoder en el año 2014)	Tumaco

Fuente: ANT, mayo de 2018 e información recogida de territorio. Elaboración propia.

En relación con los territorios indígenas, en el departamento de Nariño existen al menos 57 resguardos, de los cuales 44 pertenecen al pueblo Awá y 9 al pueblo Eperara Siapidaara. Sin embargo, en los registros que la ANT recibió del Incoder apenas figuran 39 resguardos constituidos en todo el departamento de Nariño.

El pueblo Awá es binacional y cuenta con asentamientos tanto en Colombia como en Ecuador. En Colombia se ubica en los departamentos de Putumayo y Nariño, y en este último departamento principalmente en los municipios de Barbacoas, Tumaco, Ricaurte y Samaniego. Por otro lado, el Pueblo Eperara Siapidaara cuenta con nueve resguardos ubicados en la subregión del Sanquianga, en los municipios de El Charco, Olaya Herrera, La Tola, Santa Bárbara de Iscuandé y Tumaco.

El desplazamiento forzado masivo, las masacres ocurridas en los resguardos de Tortugaña Telembí y Gran Rosario en 2009, San Juan Bautista y Sandé en 2011, así como otros asesinatos y atropellos sufridos por el pueblo Awá, condujeron a la Defensoría del Pueblo a emitir una serie de alertas tempranas. Posteriormente, mediante el Auto 004 de 2009, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional reconoció el riesgo inminente de desaparición física y cultural del pueblo Awá, y reforzó su diagnóstico y las órdenes consecuentes mediante el Auto especial 174 de 2011, en el cual reiteró la gran vulnerabilidad que padece el pueblo Awá.

Pese a la existencia de estos instrumentos, en el 2017 la Corte emitió el Auto 620 cuyo mensaje principal continúa siendo el mismo que en las anteriores providencias, y el llamado a la protección integral del pueblo Awá sigue sin traducirse en una inversión social estratégica y transversal, pues para las

comunidades, la llegada de la institucionalidad a esos territorios ha estado prácticamente restringida al ámbito militar.

En el marco del Auto 174 de 2011, en el año 2015 el Incoder asumió unos compromisos en materia de constitución, ampliación, delimitación y saneamiento de resguardos del pueblo Awá, que a la fecha no han sido cumplidos. Estos procesos están documentados en los Planes de Salvaguarda y en las Actas de la Mesa del Pueblo Awá –Macawa–, así:



PROCUREMOS  
*la paz*

**Tabla 7. Procesos de titulación de resguardos pendientes en Nariño**

#	Municipio	Pueblo - Organización	# de procesos
<b>Solicitudes de titulación</b>			
	Ricaurte	Awá - CAMAWARI	1
	Barbacoas	Awá - UNIPA	5
	Tumaco	Awá - UNIPA	1
	<b>Total</b>		<b>7</b>
<b>Solicitudes de ampliación</b>			
	Ricaurte	Awá - CAMAWARI	12
	Barbacoas	Awá - UNIPA	7
	Tumaco	Awá - UNIPA	9
	Samaniego	Awá - UNIPA	1
	Olaya Herrera y La Tola	Eperara Siapidaara - ACIESNA	9
	<b>Total</b>		<b>38</b>
<b>Solicitudes de saneamiento</b>			
	Ricaurte	Awá - CAMAWARI	9
	Barbacoas	Awá - UNIPA	6
	Tumaco	Awá - UNIPA	10
	<b>Total</b>		<b>25</b>
	<b>Total</b>		<b>70</b>

Fuente: Actualización Plan de Salvaguarda Étnica Pueblo Awá, 2012, y trabajo de campo Procuraduría, 2018. Elaboración propia.

En contraste con la información de las organizaciones sociales, el reporte oficial de la ANT da cuenta apenas de 24 solicitudes de ampliación y constitución de resguardos pendientes de concluirse, lo que implica un sub-registro de al menos 21 procesos respecto de las 45 solicitudes reportadas en la Actualización del Plan de Salvaguarda Étnica del Pueblo Awá y el Plan de Vida del pueblo Eperara Siapidaara.

Entre los procesos de constitución de resguardo pendientes se destacan la solicitud para la constitución del resguardo de Arenal, que se adelantará con el 10% del territorio, pues el restante fue titulado a Consejos Comunitarios, lo que también ocurrió con el caso del resguardo Watsalpí. Los territorios colectivos del Alto Peña Lisa y Güelembí El Bombo se encuentran surtiendo el trámite de constitución. El Bombo también está en trámite.

Para los líderes, lideresas y autoridades étnicas de los pueblos y comunidades étnicas de la Costa Pacífica Nariñense, el concepto de seguridad se asocia a una noción amplia de saneamiento del territorio. Este saneamiento se vincula a su vez a la posibilidad de vivir sin miedo y de recorrer el territorio libremente de día y de noche. En palabras de una de las lideresas, “lo que buscamos es que nos ayuden a tener un saneamiento y tengamos un territorio en paz y limpio de todo tipo de perturbación”.

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



**Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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	No se registran avances para 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 Ambiental<sup>21</sup>. Uno de los resultados que se destacan es que la zonificación ambiental quedó como iniciativa en 8 de los 16 PATR entre los que se incluye la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense, la cual busca que se realice la zonificación ambiental participativa a escala detallada y en concordancia con los planes de vida y de etnodesarrollo.

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 las dinámicas ambientales y delimitar ecosistemas puntuales a nivel municipal, veredal o de ecosistemas. En este sentido no se reportan avances, pues como sostiene la iniciativa consignada en el PATR lo que se busca es realizar la zonificación ambiental participativa a escala detallada.

Por otra parte, la Agencia Nacional de Tierras (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.

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 los datos del Minambiente, los 11 municipios tienen importantes áreas de reserva forestal, 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, en la subregión se identifican dos áreas ambientales protegidas: Distrito Nacional de Manejo Integrado Cabo Manglares Bajo Mira y Frontera y el Parque Nacional Natural Sanquianga.

<sup>21</sup>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.

### 1.1.5 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina

Las Zonas de Reserva Campesina (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 define un indicador para las ZRC con responsabilidad compartida entre la ANT y la ADR, el cual es tiene impacto territorial.

**Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en Pacífico y Frontera Nariñense**

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	Agencia de Desarrollo Rural (ADR) ANT	No hay ninguna acción relacionada con el apoyo a ZRC en proceso de constitución o nuevas zonas para constituir.

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

En el PATR de la subregión, una de las iniciativas del pilar uno hace referencia a la sustracción de áreas de la Zona de Reserva Forestal de Ley 2ª en los municipios de Tumaco y Ricaurte para adjudicación de tierra y constitución de una zona de reserva campesina para los campesinos que se ubican en la llamada zona de carretera. Sobre este particular, la ANT no reporta ninguna acción adelantada.

### 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.. En efecto, el catastro urbano y rural en la totalidad de los municipios de la Subregión se encuentra desactualizado o sin formar (10 de los 11 municipios no han formado el catastro). Vale mencionar sin embargo que, en el plan de trabajo para la actualización del catastro en 2020, en esta Subregión se priorizó el municipio de Tumaco.
- Además los 11 municipios que conforman la subregión enfrentan graves conflictos alrededor del uso de la tierra, causados por la minería de oro, la deforestación, la siembra de cultivos de uso ilícito en áreas ambientales protegidas y territorios étnicos, conflictos interétnicos por el territorio, desplazamiento y despojo, y carencia de instrumentos de ordenamiento territorial como el catastro rural y urbano. Asimismo, la subregión presenta un alto porcentaje en la informalidad de la tierra (el 0,85 en promedio para tres municipios con información disponible) y restricciones de acceso y uso por condicionantes ambientales como las áreas de reserva forestal de Ley 2ª y por otras figuras de protección.
- Con corte a abril de 2020, se han ingresado 16 predios al Fondo de Tierras provenientes de 3 de los 11 municipios PDET de la subregión. Sin embargo, estos predios no cuentan con información suficiente respecto al estado ocupación que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad material para la adjudicación.
- Se han identificado 16 procesos agrarios en trámite que corresponden en su gran mayoría al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017, de los cuales no se cuenta con información que permita conocer el estado del proceso.
- Sobre las solicitudes de sustracción de tierras de las Zonas de Reserva Forestal no se registra ningún proceso en curso, situación que cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que en la subregión hay municipios cuyos territorios están entre el 90% y 100% en Ley 2ª de 1959, incluidos, en algunos casos, el casco urbano.
- Sobre las compras directas de predios, la ANT sólo ha adquirido en esta subregión un predio en el año 2016 con destinación a comunidades indígenas, en el municipio de Tumaco.
- Existen 11 solicitudes de titulación de territorios colectivos y 70 solicitudes de titulación, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas que llevan varios años sin resolver por parte de la ANT, entidad que no reporta ninguna información al respecto de avances o seguimiento. Esto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que esta subregión es una de las que más presencia de poblaciones étnicas registra, con 47 resguardos constituidos y 42 consejos comunitarios de comunidades negras.

- No se han realizado inscripciones al RESO a través de jornadas FISO por oferta o demanda en municipios PDET de la subregión. Así tampoco hay avances en procesos de formalización de la tierra.
- No hay ningún avance en la implementación de otros mecanismos de acceso a tierra, mecanismos de resolución, concertación y diálogo para la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra y catastro multipropósito.
- Aunque se cuenta con la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 falta concretar su uso en procesos municipales y locales de ordenamiento territorial y uso del suelo. Aunque en la subregión no hay procesos de constitución de zonas de reserva campesina, una de las iniciativas del PATR propone adelantar procesos de sustracción de áreas en Ley 2ª para adjudicación de tierras y constitución de una ZRC; sin embargo, la ANT no reporta ninguna acción adelantada al respecto.

## B. Recomendaciones

Respecto a la implementación de las medidas contempladas el Acuerdo de Paz en relación con la Reforma Rural Integral para la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, se presentan las siguientes recomendaciones:

- A la ANT definir un cronograma con recursos para la formulación e implementación de los POSPR en los siete municipios PDET de la subregión.
- Al DNP y al IGAC definir un cronograma con recursos para la formulación e implementación del catastro multipropósito en los 10 municipios PDET de la subregión, distintos a Tumaco que ya está priorizado para actualización del catastro en 2020. Lo anterior teniendo en cuenta que de acuerdo con el PND 2018 – 2022, el 100% de los municipios PDET deberán

tener el catastro formado y actualizado para el 2022.

- A la ART, coordinar las acciones y priorizar las intervenciones para la implementación de las iniciativas del pilar 1 (Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo) contenidas en el PATR del Pacífico y Frontera Nariñense.
- 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. Asimismo, definir un plan de atención 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, mediante la definición de 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 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, identificar áreas de sustracción de las ZRF con fines de acceso, formalización y asignación de derechos de uso y suscripción de acuerdos de conservación y, delimitación y protección de áreas de especial interés ambiental.
- A la ANT priorizar los municipios de la subregión para la realización de jornadas de diligenciamiento del FISO con el fin de valorar un número mayor de sujetos de ordenamiento

que puedan resultar beneficiados de los procesos de acceso a tierras, esto realizando la respectiva valoración de las condiciones de seguridad en este territorio.

- A la ANT y a las Alcaldías, acelerar los procesos de identificación y formalización de entidades de derecho público.
- A la ANT, ART, entidades territoriales, definir una estrategia de acompañamiento a la comunidad campesina de Tumaco y Ricaurte para dar respuesta a la iniciativa de constitución de una Zona de Reserva Campesina en estos municipios, en territorios donde no se crucen con pretensiones territoriales étnicas.
- A la ANT y MinAmbiente, definir un plan de acción coordinado y concertado con las comunidades para la asignación de derechos de uso con alternativas de producción sostenible en áreas inadjudicables.
- Al MinAmbiente y Parques Nacionales Naturales, ANT, ART y entidades territoriales, identificar de manera prioritaria las familias que habitan en áreas de especial interés ambiental, en especial, los terrenos del PNN Sanquianga y definir de manera concertada con los pueblos y comunidades étnicas 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 subregional 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 ANT, reglamentar el funcionamiento y alcance y fortalecer la Mesa Regional Interétnica e Intercultural y otras instancias participativas de concertación y diálogo para la resolución de conflictos interétnicos 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 ni 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 Nacionales<sup>22</sup> 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.

<sup>22</sup>Posteriormente a la fecha de corte de este informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».



**Tabla 10. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense**

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, Gobernación, Alcaldía	El PATR de la subregión se firmó el seis de diciembre 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, Gobernación, Alcaldía	En el proceso de formulación de los PATR se contó con la participación de representantes de las comunidades víctimas del conflicto, y la institucionalidad municipal y departamental.
1	1.8	Implementación PDET	Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas	A.285	ART	Obras PDET en sus fases 1 y 2, se ejecutaron 45 proyectos, lo que representa el 3,7% del total de proyectos ejecutados. Para la fase 3 se identificaron 56 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 regional con las organizaciones de segundo nivel que agrupan consejos comunitarios y cabildos y autoridades indígenas presentes en el territorio.

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

**Tabla 10. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense**

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 378 (el 25% del total subregional) iniciativas étnicas, sin embargo este número no refleja el universo completo de iniciativas que benefician a los pueblos y comunidades étnicas presentes en el territorio.
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	Aunque no hay claridad en el número de iniciativas implementadas que benefician a los pueblos y comunidades étnicas, puesto que cerca del 95% del territorio es étnico, la mayoría de proyectos ejecutados o identificados por medio de la gestión de oferta (alrededor de 114) benefician a esta población.
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	54 iniciativas se identificaron en el PDET con las marcas de género y étnica. Solo fue posible identificar un proyecto que beneficia a las mujeres étnicas.
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	El 47% del total de participantes fueron mujeres la mayoría pertenecientes a comunidades negras y pueblos indígenas. El 12% de las iniciativas del PDET, se identifican con la marca de género.

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

**Tabla 10. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
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.
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 47% del total de participantes fueron mujeres. El 12% de las iniciativas del PDET, 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) de Pacífico y Frontera Nariñense

La subregión Pacífico y Frontera Nariñense la comprenden 11 municipios del departamento de Nariño distribuidos en cuatro zonas geográficas: la zona de Sanquianga que la integran los municipios de El Charco, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera y Santa Bárbara; la zona de Telembí que la integran los municipios de Barbacoas, Maguí Payán y Roberto Payán; y las zonas del Pacífico Sur y el Pidemonte Costero que la integran los municipios de Tumaco, Francisco Pizarro, Ricaurte. Tres de ellos tienen frontera física con el Ecuador: Tumaco, Barbacoas y Ricaurte.

De acuerdo con el documento PATR<sup>23</sup> el proceso de planeación participativa finalizó el 06 de diciembre de 2018, el cual contó con una participaron 9.800 personas en las tres fases de planeación veredal, municipal y subregional, el 53% hombres y el 47% mujeres. De los 11 municipios, solo en Tumaco se adelantó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

La presencia de comunidades étnicas es significativa y la ruta de planeación incluyó el mecanismo especial de consulta con organizaciones de segundo nivel como Recompas (18 Consejos Comunitarios en Tumaco, Francisco Pizarro y Mosquera), Asocoetnar (Consejos Comunitarios de Mosquera, El Charco, Olaya Herrera, La Tola, Santa Bárbara, Roberto Payán y Barbacoas), Copdiconc (8 Consejos Comunitarios en Santa Barba y El Charco, entre otros), y los Consejos Unidos de Maguí (4 Consejos Comunitarios en Maguí Payán). Asimismo, se coordinó con las organizaciones indígenas Unipa (pueblo Awá en Tumaco y Barbacoas), Camawari (Cabildos Awá de Ricaurte)

y Aciesna (autoridades indígenas del pueblo Eperara Siapidaara en los municipios de El Charco, Olaya Herrera, La Tola, Santa, Bárbara y Tumaco).

Igualmente, en total se han reconocidos 19 sujetos de reparación colectiva y 7 municipios cuentan con planes de retorno y reubicación aprobados. Finalmente, en el municipio de Tumaco se ubicó el antiguo ETCR La Variante.

#### 1.2.1.1 Visión subregional

La visión subregional fue construida con representantes de los actores que participaron en las fases veredal y municipal, así como otros actores que se integraron en el nivel subregional, privados e institucionales con incidencia en el territorio. Para la construcción de la visión, el documento PATR señala que se realizaron diálogos territoriales con el equipo de la Región Administrativa y de Planificación Pacífico, organizaciones étnicas, gremiales, sector privado, población víctima y de mujeres. Por su parte, no se hace referencia a articulación con mesas de víctimas y delegados del PNIS, si bien, cabe aclarar que el grupo motor estuvo integrado, en parte, por representantes de organizaciones de víctimas.

La visión subregional está compuesta por las visiones de las tres zonas en las que se divide el territorio. Los municipios de la zona de Sanquianga, centran su visión en el desarrollo agroindustrial, la protección de áreas naturales y el ecoturismo. Los municipios de la zona de Telembí también le apuestan al desarrollo agroindustrial y a los encadenamientos productivos ambientalmente sostenibles. Y los municipios de las zonas del Pacífico Sur y el Pidemonte Costero, buscan consolidarse como

<sup>23</sup> El documento completo del PATR de la subregión así como los 11 PMTR están disponibles en la página web de la ART. (Agencia de Renovación del Territorio, 2018)

centros de desarrollo económico transfronterizos. La visión consolidada de la subregión es la siguiente:

*En el año 2028 el Pacífico y Frontera Nariñense es una región consolidada, mediante el aprovechamiento de sus activos territoriales, generadores de inclusión y cierre de brechas, con competitividad territorial, pacífica, próspera, fundamentada en la dignidad humana. Cuenta con una moderna y diversa plataforma económica y logística que la conecta e integra como región al resto del país y el mundo. Dispone de capacidades propias para el aprovechamiento sostenible de su biodiversidad, diversidad étnica y cultural, generadoras de oportunidades con enfoque diferencial para un goce efectivo de derechos, un desarrollo humano sostenible, el buen vivir y la consolidación de la paz territorial. (pág. 8)*

Un elemento central de esta visión es la apuesta por la integración con el resto del país, lo que responde a una de las principales necesidades de la región, que cuenta con profundas limitaciones de conectividad terrestre, fluvial, de energía, internet y telefonía.

### 1.2.1.2 Análisis de las iniciativas del PATR

Según la información suministrada por la ART, las iniciativas que constituyen el PDET de Pacífico y Frontera Nariñense suman 1.534, que representan el 4,6% del total nacional. Están agrupadas en los ocho pilares: 1.433 corresponden a la fase municipal y 101 a la fase subregional.

Del total de iniciativas, 378 (25%) fueron marcadas en las fases participativas con la etiqueta étnica, lo cual indica que están dirigidas a beneficiar a las comunidades negras y los

pueblos indígenas presentes en el territorio. Por su parte, 179 (12%) tienen la marca de género y mujer rural, de las cuales 54 se cruzan con la etiqueta étnica.

Adicionalmente, sorprende que ninguna iniciativa se haya marcado como parte del proceso de la formulación de los PISDA del programa PNIS. Esto indica que la metodología para la selección de las iniciativas PISDA no estuvo articulada al proceso participativo del PDET<sup>24</sup>.

<sup>24</sup>Una revisión de la totalidad de las iniciativas registradas en la base de datos de la ART permitió identificar 16 relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícitos o peticiones por parte de las comunidades de ser tenidas en cuenta en este programa. No obstante, en junio de 2020, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito compartió con la Procuraduría una matriz con 38 iniciativas PATR-PISDA marcadas para esta subregión.

**Tabla 11. Iniciativas del PATR del PDET Pacífico y Frontera Nariñense**

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipal	1.067	366	160	0	1.433
Subregional	89	12	19	0	101
<b>Total</b>	<b>1.156</b>	<b>378</b>	<b>179</b>	<b>0</b>	<b>1.534</b>

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Cabe señalar que 602 iniciativas (el 39% del total) fueron marcadas como de gestión y 932 (61%) 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: “Realizar la zonificación ambiental a escala adecuada, que cuente con la participación efectiva de las comunidades, en concordancia con los planes de vida, planes de etnodesarrollo, de uso y manejo ambiental integral para los municipios de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense” (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, se encontraron 496 iniciativas (32%) 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 documento 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 los cuales 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 uno: actualización definición de zonas mineras, 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 12. Iniciativas del PATR por pilar en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Pilar	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	62	48	1	0	110
2. Infraestructura y adecuación de tierras	146	19	0	0	165
3. Salud rural	128	22	3	0	150
4. Educación rural y primera infancia rural	350	40	15	0	390
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	73	32	1	0	105
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	169	72	113	0	241
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	47	47	4	0	94
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	181	98	42	0	279
<b>Total</b>	<b>1,156</b>	<b>378</b>	<b>179</b>	<b>0</b>	<b>1.534</b>

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Las iniciativas étnicas se distribuyen en los ocho pilares de manera más homogénea, principalmente en los pilares 8, 6 y 1. Las iniciativas de género y mujer rural se ubican en 7e pilares: la mayoría se concentran en el pilar 6.

La Procuraduría hizo una revisión de las 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. Vale mencionar sin embargo que, en el pilar uno hay una iniciativa que prioriza el acceso a la tierra para mujeres rurales; en el pilar 3, se identifica una iniciativa para mujeres cabeza de familia; en el pilar cuatro, de las 15 iniciativas se identifican 4 con enfoque de género en temas como formación para el trabajo, acceso a la educación superior, y capacitación en derechos humano y liderazgo; en el pilar 5 hay una iniciativa de acceso a vivienda para madres cabeza de familia. En el pilar 7, las 4 iniciativas contemplan el enfoque de género en temas como la inclusión productiva a mujeres y prácticas tradicionales alimenticias.

El pilar 6, aunque tiene el mayor número de iniciativas, cerca de menos de la mitad integran el enfoque de género en temas como el fortalecimiento de las organizaciones productivas de mujeres, emprendimiento y producción agropecuaria y no agropecuaria. El pilar 8 es el que presenta mayor correspondencia con el enfoque, destacándose temas como políticas públicas de equidad de género, protección de los derechos de las mujeres y la población LGBTI, participación política y construcción de casas de la mujer.

## 1.2.2 Hoja de Ruta Única, 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 (KPT), se incluyó información de las iniciativas de los PDET y datos sobre el proceso de planeación participativa. Asimismo, 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 Pacífico y Frontera Nariñense, se cuenta con 11 acuerdos municipales y una ordenanza Departamental.

En este marco, se implementó la estrategia de nuevos mandatarios locales con la cual se acompañaron los informes de cierre y empalme entre las administraciones salientes y entrantes en los 170 municipios PDET. Adicional a esto, se contrataron 2 enlaces PDET para apoyar la formulación de los PDT, la gestión de las iniciativas municipales y subregionales y, la construcción de la Hoja de Ruta Única.

La ART ha realizado 2 mesas de articulación interinstitucional de impulso a los PDET en enero y mayo de 2020, las cuales contaron con la participación de la gobernación, los alcaldes y los delegados de los ministerios y las instituciones nacionales.

En estas reuniones se definen grupos de trabajo por pilar con el propósito dinamizar recursos para la implementación de las iniciativas de los PDET a corto, mediano y largo plazo.

Tanto las alcaldías como la Gobernación manifiestan que se seleccionaron varias iniciativas de los PATR en los nuevos planes de desarrollo 2020-2023, número que varía de acuerdo al municipio. Por su parte, la ART hizo un ejercicio con el grupo motor de priorización de cinco iniciativas por municipio para ser incluidas en los nuevos planes de desarrollo. Ahora bien, que se incluyan las iniciativas en los PDT impulsa pero no garantiza su implementación, puesto que, con la limitación de recursos y el rezago histórico en inversión y presencia institucional en estos municipios, no es posible 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 de fuentes como el Sistema General de Regalías y de la capacidad de gestión de proyectos por parte de las entidades territoriales para consecución de recursos de los OCAD municipales o regionales.

En síntesis, para la Procuraduría, 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, de manera

general, la inclusión de las iniciativas no parece responder a un ejercicio claro de priorización de las mismas, en el cual debería contemplarse la disponibilidad de recursos, habilitantes ambientales y legales, posibles fuentes de financiación, entre otros, para garantizar el cumplimiento integral de lo propuesto. Esa inclusión pareciera responder a políticas sociales generales que, dado los problemas estructurales de los mismos municipios, se corresponden con las iniciativas del PDET.

### 1.2.2.2 Hoja de Ruta Única

Según la ART, entre el 2019 y 2020 se ha realizado la socialización de la metodología de la Hoja de Ruta Única en las 16 subregiones PDET. En la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, la ART inició la fase de alistamiento, que consiste en el levantamiento de mapas de actores de aliados estratégicos, diagnósticos de las capacidades de las administraciones municipales y la preparación de la estrategia para incluir la participación de las comunidades campesinas y étnicas en la etapa de validación de este instrumento. Sin embargo, a la fecha de corte de este informe la Hoja de Ruta Única no se ha formulado.

Para la Procuraduría, la Hoja de Ruta Única puede llegar a ser un instrumento que fortalezca los enfoques territorial, de género, étnico y reparador en tanto que busca articular los PATR con los diferentes documentos de planeación como los PIRC, PRR, PISDA, PDT, los planes de ordenamiento territorial, los planes de vida y etnodesarrollo, entre otros. Sin embargo, es fundamental que, por una parte, se garantice la participación de estos grupos poblacionales en el diseño y puesta en marcha de la HRU y, por otra, que este instrumento sea en realidad un paso para una ejecución más ordenada y articulada de los PDET.

En línea con lo anterior, es necesario que se garanticen los enfoques reparador y de género en la formulación de la Hoja de Ruta, y que estos enfoques no se limiten a los resultados del proceso participativo, pues, como se ha visto en el análisis de las iniciativas, no siempre se logró una participación efectiva de estos grupos poblacionales, una adecuada articulación de los enfoques ni una incorporación suficiente de las medidas contempladas en los PIRC y los PRR.

Por otra parte, aunque en la elaboración de los diagnósticos y en la etapa de alistamiento de la Hoja de Ruta Única, se están teniendo 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 5 de los 16<sup>25</sup> 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 hay claridad de cómo se van a desarrollar estos procesos con las limitaciones de movilidad que implican las medidas tomadas frente al COVID-19.

<sup>25</sup>Posteriormente a la fecha de corte de este informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».

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 medioambiente.

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 Caqueteño y Macarena-Guaviare.

Los municipios seleccionados de Pacífico y Frontera Nariñense son 8; Tumaco, Barbacoas, Roberto Payán, Magüi Payán, El Charco, La Tola, Santa Bárbara y Olaya Herrera. La ZEII de Pacífico Nariñense fue escogida como piloto nacional y es la que más avances registra, no solo con la estructuración de los Planes Especiales de Intervención Integral, sino también en lo que respecta a la ejecución de proyectos e iniciativas de infraestructura como muelles, salteaderos, placas deportivas, adecuación de escuelas. En estos municipios se han realizado obras en el marco de un plan de acción inmediata, con un

presupuesto destinado para 2019 de \$47.518 millones. No obstante, solo hasta junio de 2020 fue aprobado el Plan Estratégico de Intervención Integral (PEII) de la zona y esté se encuentra en proceso de análisis por parte de este órgano de control.

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

En este apartado se muestra la ejecución de las iniciativas municipales y subregionales consignadas en el PDET del Pacífico y Frontera Nariñense. Es importante anotar que este balance excluye las Obras PDET, que es una estrategia que la ART implementa de manera paralela. Por lo tanto, solo se tendrán en cuenta las estrategias de proyectos productivos, proyectos integradores, obras por impuestos y OCAD Paz.

- **Proyectos productivos**

Los proyectos productivos se enfocan en los pilares seis y siete de reactivación económica y seguridad alimentaria, en temas como producción agropecuaria y manejo ambiental sostenible. Se han ejecutado, hasta la fecha, dos proyectos productivos en el municipio de Tumaco por valor de \$1.089 millones en los sectores agrícola y en la línea de producción de camarones. Este último tiene dos iniciativas asociadas en el PM de Tumaco.

- **Proyectos integradores**

Los proyectos integradores articulan diferentes sectores y buscan un impacto mayor en las dinámicas económicas de las subregiones y el fortalecimiento de las organizaciones

productivas y comunitarias. En la subregión se está ejecutando un proyecto de infraestructura vial y productiva en las líneas piscícola y forestal, en los municipios de Tumaco y Barbacoas por valor de \$10.156 millones (este proyecto es compartido con cuatro municipios de la subregión del Catatumbo).

- **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 desarrollado cuatro proyectos de obras por impuestos, dos finalizados, uno en cierre y liquidación y uno en ejecución. Tres tienen como objeto la dotación de mobiliario escolar en sedes educativas de los municipios de Barbacoas, Ricaurte y Tumaco. La inversión de estos proyectos suma \$11.222 millones. Los tres tienen iniciativas asociadas en los pactos municipales. El proyecto que está en ejecución se relaciona con el sector de acceso a agua potable en el municipio de Tumaco, por valor de \$8.710 millones. Este no tiene iniciativa asociada.

- **OCAD-PAZ**

Estos proyectos son financiados desde cuatro fuentes: Asignación Paz, FONPET, Incentivo a la Producción, Asignación Paz. En Pacífico y Frontera Nariñense se ha aprobado un proyecto de infraestructura vial en el municipio de Ricaurte, denominado Mejoramiento Del Tramo Vial Terciario Municipal Vereda San Isidro - El Rollo Y San Isidro - Reserva Natural La Planada Mediante El Uso De Placa Huella

Del Municipio De Ricaurte, Nariño, por un valor de \$9.239 millones. Este proyecto se encuentra sin contratar.

Es importante anotar que, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, en su Base de Gestión de Proyectos (15/03/2020) se registran dos proyectos más de OCAD Paz, que responden a la implementación del Acuerdo de Paz y no son mencionados en el reporte de la ART (Departamento Nacional de Planeación, 2020).



PROCUREMOS  
*la paz*

**Tabla 13. Proyectos OCAD Paz adicionales en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Nombre de la iniciativa	Nombre del Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
No tiene iniciativa asociada.	Mejoramiento del tramo vial cabecera municipal - vía San Pablo pr k0+540 al pr k2+540 y ramal San Pablo - El Tablón del pr k0+00 al pr k0+650 mediante el uso de placa huella en la red vial terciaria del municipio de Ricaurte.	\$3.795.313.801	Infraestructura y adecuación de tierras	Ricaurte	Contratado en ejecución
No tiene iniciativa asociada.	Mejoramiento en pavimento rígido de la vía Lomapeña Vereda Las Puntas - Casco Urbano de Magüí Payán, de la abscisa K3+545,3 al K4 +545,3, para la implementación del acuerdo de paz en el municipio de Magüí Payán	\$5.097.088.735	Infraestructura y adecuación de tierras	Magüí Payán	Contratado sin acta de inicio
<b>Total</b>	<b>2 proyectos</b>	<b>\$8.892.402.536</b>		<b>2 municipios</b>	

Fuente: DNP, Base de Gestión de Proyectos 15 marzo 2020. Elaboración propia.

En esta base de datos se puede observar que de 19 proyectos aprobados entre 2018 y 2019 por OCAD Paz en el departamento de Nariño, solo tres pertenecen la subregión PDET de Pacífico y Frontera Nariñense (dos en Ricaurte y uno en Magüí Payán).

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. Estas acciones de articulación y coordinación territorial están iniciando, sin embargo para la subregión Pacífico y Frontera Nariñense se ha identificado un proyecto de OCAD Municipal en el municipio de Santa Bárbara, que corresponde a la instalación de paneles solares en zonas no

interconectadas, cuyo valor es de \$1.454 millones. Por OCAD PAZ Regional, la Gobernación de Nariño está ejecutando dos proyectos de infraestructura vial en los tramos La Espriella-Río Mataje y Junín-Barbacoas, por valor de \$23.859 millones.

Aunque la ART cuenta con diferentes estrategias para la implementación de las iniciativas y, además, es muy valioso que esta entidad canalice recursos mediante las estrategias de Obras por Impuestos y OCAD Paz, el resultado de la gestión para la subregión es muy limitado. Es importante destacar que en esta subregión, es precaria la presencia y operatividad de empresas privadas, por lo que es un reto, por un lado, canalizar

esta fuente de recursos y, por otro lado, que las empresas se inclinen por zonas que pueden estar fuera de su interés comercial. Cabe señalar que el proyecto de OCAD Paz aprobado para esta subregión representan el 0,5% del total nacional (193), y el 1% del total para las Subregiones PDET (99), lo que significa una muy baja priorización de esta fuente de financiación para los municipios del Pacífico Nariñense.

- **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 Pacífico y Frontera Nariñense se reportan 78 iniciativas en implementación, lo que corresponde a un 5,1% del total de las iniciativas de la Subregión. Estas 78 iniciativas tienen 112 proyectos asociados<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Esta información se encuentra actualizada a 30 de marzo de 2020.

**Tabla 14. Asociación de iniciativas del PATR de Pacífico y Frontera Nariñense 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	0	0	0,0%	\$ 0	0,0
2 Infraestructura y adecuación de tierras	165	14	32	8,5%	\$ 34.771.752.499	40,5
3 Salud rural	150	0	0	0,0%	\$ 0	0,0
4 Educación rural y primera infancia rural	390	33	56	8,5%	\$ 33.437.408.708	38,9
5 Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	105	2	2	1,9%	\$ 10.675.029.885	12,4
6 Reactivación económica y producción agropecuaria	241	13	5	5,4%	\$ 4.648.289.000	5,4
7 Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	94	8	8	8,5%	\$ 2.176.606.897	2,5
8 Reconciliación, convivencia y construcción de paz	279	8	9	2,9%	\$ 241.091.293	0,3
<b>Total</b>	<b>1.534</b>	<b>78</b>	<b>112</b>	<b>5,1%</b>	<b>\$ 85.950.178.282</b>	<b>100,0</b>

Fuente: ART, marzo del 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*

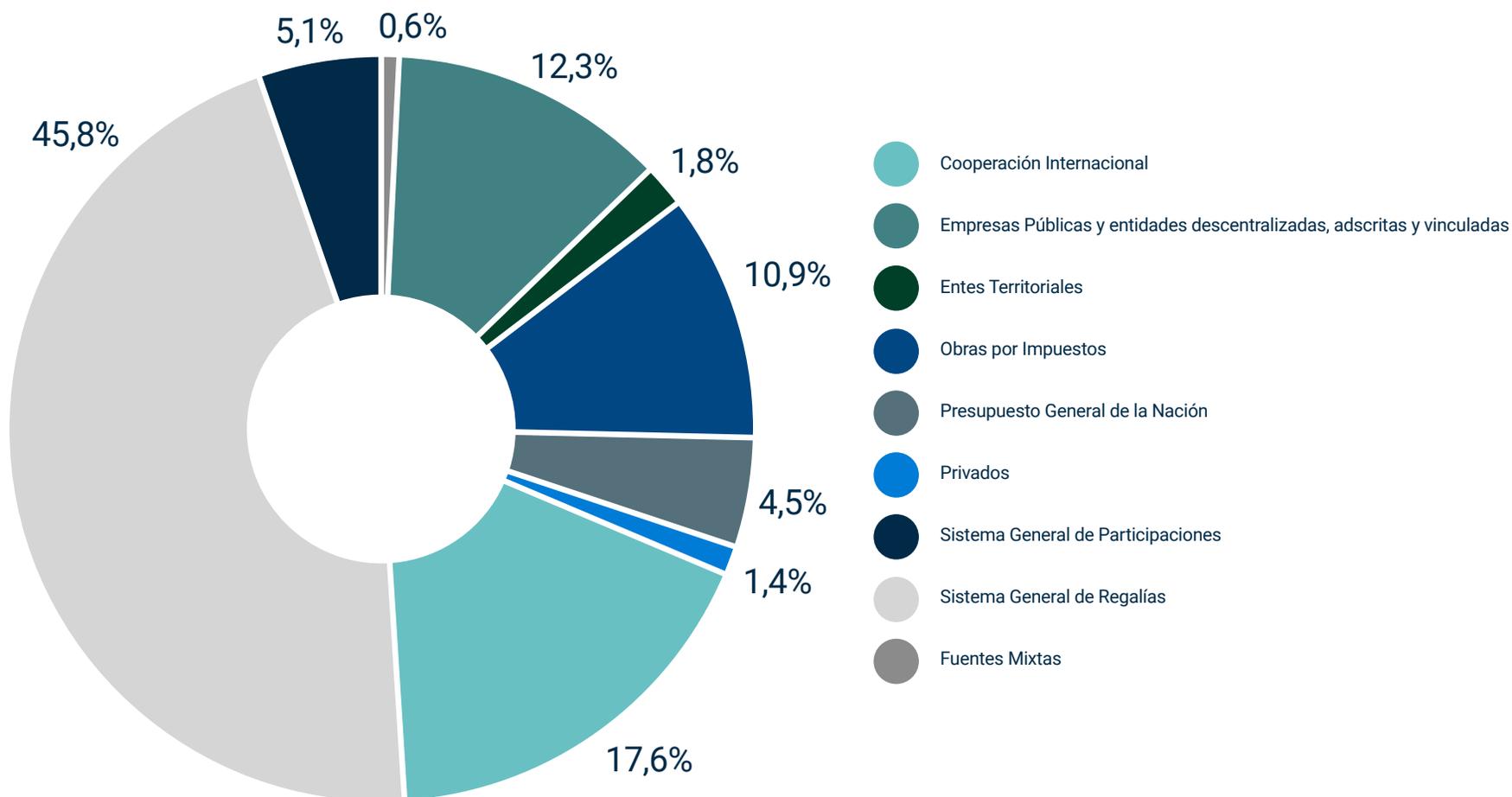
Los pilares con mayor proporción de proyectos asociados frente al número total de iniciativas son el de sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, infraestructura y adecuación de tierras y educación rural y primera infancia, los tres con 8,5%. En contraste, los pilares de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo y salud rural no cuentan con ningún proyecto asociado y, en el pilar de vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural sólo el 1,9% de las iniciativas tienen un proyecto asociado, esta proporción es de 2,9% para el pilar de reconciliación, convivencia y construcción de paz. Estos pilares sin proyectos asociados o con baja proporción de proyectos asociados son los que en esta Subregión requieren un mayor esfuerzo para que las iniciativas sean implementadas.

Los 112 proyectos asociados representan una inversión de \$85.950 millones. Los Pilares de Educación rural y primera infancia rural y de Infraestructura y adecuación de tierras concentran el 79,4% del total de recursos invertidos. En cuanto a las fuentes de financiación de los proyectos asociados a las iniciativas, los recursos se concentran principalmente en el Sistema General de Regalías (SGR) con cerca del 45,8% del total de los recursos. El 17,6% de los recursos lo aporta el Sistema General de Participaciones (SGP), el 4,5% el Presupuesto General de la Nación (PGN), y el 12,3% empresas públicas descentralizadas. En el caso de obras por impuestos se registra un aporte importante del 10,9%. El 8,9% restante lo aportan los entes territoriales, recursos de cooperación internacional, privados y fuentes mixtas. 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 estimaba una participación mucho menor del SGR del 10,4% (incluyendo ordinarios y OCAD Paz),

en cambio se estimaba 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 social 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 podría darse en el marco de la Hoja de Ruta Única (HRU) que, como ya se mencionó, está pendiente de formulación en esta subregión.

#### 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 3 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, iii) 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 45 proyectos, lo que representa el 3,7% del total de proyectos ejecutados. en 5 de los 11 municipios de la subregión: Barbacoas, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán y Tumaco. Las obras corresponden a los sectores de inclusión social y reconciliación y transporte. En estas estrategias se reportan 14.764 millones invertidos, lo que equivale al 7,1% de lo invertido en estas estrategias. Asimismo, el 47% de las obras se encuentran en ejecución, 40% terminadas y 13% entregadas.

Para la fase 3, como resultado de los ejercicios participativos desarrollados con las comunidades en el 2018 se identificaron en Pacífico y Frontera Nariñense 56 necesidades que representan el 2,0% 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. Tanto en proyectos ejecutados en el plan 50/51, Obras PDET fases 1 y 2 e identificación de necesidades para fase 3, se observa una baja participación de esta Subregión por lo que debería ser priorizada

para la ejecución de proyectos en la fase 3 y posibles fases a futuro. Adicionalmente, las comunidades entrevistadas para la elaboración de este informe manifestaron que en algunos casos no son claros los criterios de selección y priorización de estas obras y se percibe una ejecución desordenada de las mismas.

**Tabla 15. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Pacífico y Frontera Nariñense**

Fase, sector y estado del proyecto	Número de Obras	Valor de la inversión
<b>OBRAS PDET FASE 2</b>	<b>29</b>	<b>\$ 9.378.016.454</b>
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	<b>16</b>	<b>\$ 5.222.002.651</b>
En ejecución	12	\$ 4.308.753.631
Entregados	2	\$ 244.551.998
Terminado	2	\$ 668.697.023
<b>Transporte</b>	<b>13</b>	<b>\$ 4.156.013.802</b>
En ejecución	9	\$ 2.284.501.913
Entregados	4	\$ 1.871.511.889
<b>OBRAS PIC FASE 1</b>	<b>12</b>	<b>\$ 1.887.422.410</b>
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	<b>12</b>	<b>\$ 1.887.422.410</b>
Terminado	12	\$ 1.887.422.410
<b>Plan 50/51</b>	<b>4</b>	<b>\$ 3.498.721.308</b>
<b>Transporte</b>	<b>4</b>	<b>\$ 3.498.721.308</b>
<b>TERMINADO</b>	<b>4</b>	<b>\$ 3.498.721.308</b>
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>\$ 14.764.160.172</b>

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia

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

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.

En esta subregional se realizaron 11 espacios de diálogo para la articulación PDET con los PDT (uno por municipio). Así mismo, se hicieron encuentros de socialización de resultados de la fase de planeación participativa en 4 de los 11 municipios que componen la subregión.

Adicional a lo anterior, la ART tiene planeado convocar espacios de formación y participación de delegados para la construcción de la Hoja de Ruta Única, que en el caso de Pacífico y Frontera Nariñense, como se mencionó anteriormente, no se ha avanzado. De igual forma se espera continuar con las reuniones de socialización y seguimiento a los PDET. En relación con el fortalecimiento de veedurías ciudadanas, no se informa que se esté planeando ninguna estrategia, ni desde la ART ni en coordinación con otras entidades que tienen competencia en este tema.

En información conocida por este ente de control, se identificó la percepción, en varias comunidades, especialmente en organizaciones étnicas, que sus propuestas no fueron suficientemente tenidas en cuenta. Se evidencia un inconformismo por la poca participación para la implementación, y se afirma que el proceso de participación se dio para recoger ideas, pero la ejecución la hacen los técnicos.

Otro punto en el cual se encuentran críticas en el territorio son las acciones adelantadas en el marco de la Estrategia ZEII, que de acuerdo con algunas comunidades, no fueron concertadas con ellos y no necesariamente eran las prioridades que se plantearon en el PDET. A esto se suman inconformidades con algunas alcaldías ya que, según los líderes, no se tienen en cuenta los tiempos y disponibilidad de las comunidades para participar.

Se manifiestan críticas adicionales con respecto a la inexistencia de rendiciones de cuentas ni espacios de concertación y discusión para la implementación. Finalmente, varios de los líderes y lideresas entrevistados, coinciden en que las condiciones de inseguridad del territorio limitan mucho el derecho a participar en la implementación de los PDET y en especial la posibilidad de hacer veedurías a esa implementación.

En este sentido, las comunidades solicitan que se les garantice el derecho a participar, informándolas, concertando y permitiendo hacer veeduría. Una solicitud adicional es que no todos los procesos de participación se concentren en Tumaco.

### 1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI): avances y dificultades

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,<sup>527</sup> de los 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 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 de Pacífico y Frontera Nariñense:

<sup>27</sup>Posteriormente a la fecha de corte de este informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».

### 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 tres 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 documento 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 16. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	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 ocho proyectos de mejoramiento vial y uno para la construcción un embarcadero. Se priorizaron ocho corredores regionales en la zona. 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 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 el presente año.

En cuanto al Pacífico y Frontera Nariñense, los planes de infraestructura de transporte priorizaron ocho corredores regionales para un valor total de \$938.865 millones. En este sentido, se adelantó una reunión institucional el seis de mayo de 2020, entre la ART y entidades del orden nacional y regional en la que se acordó que la metodología para el cumplimiento de las iniciativas será mediante las mesas técnicas y que cada alcalde debe empezar a priorizar las vías de su municipio. Cabe resaltar que en esta subregión se reportan 45 iniciativas relacionadas con intervenciones en vías terciarias, además de 75 tramos de

vías terciarias con una longitud de 478 km.

En conclusión, en la subregión se viabilizaron nueve proyectos, ocho están orientados al mejoramiento y construcción de vías y uno a la construcción de un embarcadero en los municipios de El Charco, Barbacoas, Roberto Payán, Maguí Payán, Ricaurte, Olaya Herrera y Tumaco. Cinco de estos proyectos no tienen iniciativas asociadas, y en cuatro de ellos se han definido los kilómetros a intervenir, que suman 31,9.

#### 1.2.6.2 Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

Este plan fue adoptado mediante Resolución 40809 del dos 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 90,5%, 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 2,4 billones (proyección a 2030). El PMI define tres indicadores territorializable, de competencia del sector de minas y energía.

**Tabla 17. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.1. 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	Se ha ampliado la cobertura del servicio de energía a 1.481 beneficiarios en el municipio de Barbacoas.
1	1.2	1.2.1. Infraestructura eléctrica	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	A.29P	Minminas, IPSE	No se reportan acciones.
1	1.2	1.2.1. Infraestructura eléctrica	Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras en municipios PDET	A.388P	Minminas, IPSE	No se reportan acciones por parte del Minminas, así como en el SIIPO.

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 como se ha venido focalizando la oferta, es decir, accediendo a fondos concursables a través de proyectos presentados desde las entidades territoriales. Este mecanismo no favorece los territorios PDET y la baja capacidad institucional presentada en la mayoría de estos municipios puede poner en riesgo el cumplimiento de estos compromisos.

Desde la formulación del Plan se ha realizado una inversión por \$44.072 millones que beneficia a 1.481 en cobertura del servicio de energía en el municipio de Barbacoas.

### **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 18. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.1. 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	1.2.1. Infraestructura eléctrica	Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet	A.33P	MinTIC	No hay acciones relacionadas

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 frente a la inclusión de comunidades étnicas, el MinTIC elaboró un diagnóstico de las comunidades indígenas que potencialmente podrían ser beneficiadas por 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 distribuyen 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 en los que habitan 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.

Hasta la fecha en la subregión Pacífico y Frontera Nariñense no se han ejecutado proyectos de interconexión por medio de ninguna de las estrategias definidas.

Mediante la recolección de información realizada por la Procuraduría, se pudo comprobar que las administraciones

locales se han articulado con el MinTIC por medio de las sesiones de diálogo institucional realizadas por la ART. En estos encuentros se han identificado 38 “Municipios Nodos” en las zonas PDET, lo anterior 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.

#### **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, 4 de los cuales son competencia de entidades de orden nacional y 1 compartido con las administraciones municipales. Cabe aclarar que solo se va a hacer referencia a 2 de los indicadores territorializables puesto que de los otros 2 no se reportó avance.



PROCUREMOS  
*la paz*

**Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre PNCP en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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	1.2.1. Infraestructura eléctrica	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 del 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 cuatro 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).

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.

Los criterios de priorización de las acciones de este Plan se relacionan con tres 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 seis meses de su creación se limitan a aquellos que implican acciones directas desde el ámbito nacional. 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, 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 Pacífico y Frontera Nariñense 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 rehabilitados<sup>28</sup>. Asimismo, los recursos de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) no fueron implementados en ninguno de 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.

<sup>28</sup>La ADR reporta que se han cofinanciado cuatro Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial – PIDAR, con un valor total de \$2.948.522.313, de los cuales la Agencia ha cofinanciado \$2.140.147.080, beneficiando 171 productores en 110 hectáreas. Ninguno de ellos incluye centros de acopio.

### 1.2.6.5 Plan Nacional de Riego y Drenaje para la 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 la 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 20. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.2. Infraestructura de Riego	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: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, 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 lo que se refiere con 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, dos de los 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 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 ADR manifiesta no tener en este momento proyectos en la subregión Sur de Bolívar. 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 11 acuerdos municipales y una ordenanza departamental que adoptan los Pactos Municipales y el PATR como política de gobierno.
  - La ART coordinó con las entidades territoriales y de orden nacional reuniones para 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.
  - Después de casi dos años de firmado el PATR de la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, todavía no se tiene un plan de implementación consolidado, y los avances de la formulación de la Hoja de Ruta Única en esta subregión

son incipientes. Estas demoras tienen un impacto altamente negativo en tanto que la confianza que se fortaleció entre la institucionalidad y las comunidades rurales como consecuencia del proceso de formulación participativa, se está debilitando.

## 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 han realizado 45 del Plan 50/51 y Obras PDET Fase 1 y 2 en la subregión, 47% de las obras están en ejecución, 40% terminadas y 13% entregadas. Como resultado de los ejercicios participativos desarrollados con las comunidades en el 2018 para la fase 3 se identificaron 56 necesidades.
- Se ha aprobado un proyecto por OCAD Paz en la subregión. Si se tiene en cuenta que en el departamento el total de proyectos aprobados por OCAD Paz es de 19, no se evidencia una focalización de los municipios PDET para impulsar la ejecución de iniciativas por medio de esta fuente de inversión.
- 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 representan un avance en este sentido. En efecto, de las 1.534 iniciativas que componen el PATR y los 11 pactos municipales de la subregión, se han identificado 112 proyectos que contribuyen

con el cumplimiento de 78 iniciativas. Esto corresponde al 6,7% del total de 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 y control de información no es posible hacer ejercicios de planeación eficiente o identificar cuellos de botellas, necesidades y oportunidades para la implementación.

## 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.
- No se ha realizado un proceso fuerte y sostenido para fortalecer la participación comunitaria y del grupo motor en la fase de implementación del PDET, principalmente en lo que respecta a la constitución y apoyo a las veedurías ciudadanas.
- En la subregión no ha concluido la construcción de la Hoja de Ruta Única, las comunidades rurales insisten en que las incluyan en este proceso de planeación prospectiva y 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 16<sup>29</sup> 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.

#### 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 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 Sur de Bolívar. 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 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, 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 a los pilares de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo y salud rural, que no cuentan con ningún proyecto asociado y, en el pilar de vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural y el de reconciliación, convivencia y construcción de paz con baja proporción de proyectos asociados.
- 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 tanto en proyectos ejecutados en el plan 50/51, Obras PDET fases 1 y 2 e identificación de necesidades para fase 3, se observa una baja participación frente al total de las 16 subregiones.
- A la ART, canalizar recursos del SGP y el PGN para la ejecución de proyectos asociados a las iniciativas del PATR de esta Subregión, pues se encuentran rezagados frente a otras fuentes como el SGR.
- A la ART, liderar una estrategia para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas de los PDET a nivel municipal,

<sup>29</sup>Posteriormente a la fecha de corte de este informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».

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.

- A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y la ART, acelerar el proceso de formulación, adopción e implementación de la Hoja de Ruta Única en la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, garantizando la adecuada articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación del territorio, en particular el PISDA y el PIRC, así como la participación de las comunidades.
- 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.



## 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 escaso 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-

En el marco de la Ley 434 de 1998, se crean los Consejos Territoriales de Paz y el Consejo Nacional de Paz con el objetivo de que se constituyan en espacios de participación plural que aportaran a la paz. Más adelante, el Acuerdo de Paz en su apartado 2.2.4 establece la creación de un Consejo Nacional y de Consejos Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia, estos últimos para asesorar y apoyar a los gobiernos territoriales en acciones que mejoren las condiciones de paz, convivencia y reconciliación en los territorios, a la vez que generen confianza y tolerancia. En esta línea, 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.

Al respecto, el Plan Marco de Implementación cuenta con un indicador que da cuenta sobre la conformación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, el cual mide la territorialización de esta medida. En otras palabras, este indicador muestra las actividades que cada una de las

entidades territoriales hacen para la creación de este consejo o su modificación, si ya existía .

**Tabla 21. Indicador PMI territorializables sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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 creación en 6 de 11 municipios de la subregión. De estos 6, 5 tienen plan de trabajo y reglamento, 4 se encuentran en funcionamiento y 2 tienen recursos aprobados.

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

De los 11 municipios de la Subregión, 6 tienen un acto administrativo que certifica su creación (Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, Mosquera, Roberto Payán y Tumaco), 4 se encuentran en funcionamiento (El Charco, Francisco Pizarro y Tumaco), 5 tienen un plan de trabajo y reglamento (Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, Mosquera y Tumaco) y 2 registran recursos para las vigencias comprendidas entre 2017 y 2020 (El Charco y Tumaco). Las iniciativas desarrolladas por estos se orientan a actividades de divulgación y capacitación de líderes, dentro de los que se destacan los talleres dirigidos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, así como la dotación de 6 instituciones educativas para la creación de consejos estudiantiles de paz.

Pese a que cuatro instancias afirman funcionar, solo en dos municipios se evidencian iniciativas, puntualmente en Mosquera y Roberto Payán. En este punto es válido indicar que, acorde a la información recolectada, “estar en funcionamiento” a veces se entiende erróneamente como haber “sesionado” al menos una vez, esto difiere ampliamente de las funciones otorgadas en el Decreto Ley. En esta línea, las entrevistas territoriales realizadas arrojan que se ha avanzado en actividades de divulgación y capacitación a líderes, tales como los tres talleres dirigidos por la OACP en temas relacionados con los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación y sus objetivos.

De igual manera, se resaltan acciones complementarias a los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación. Este es el caso de la propuesta a la OACP para la creación de consejos estudiantiles de paz. En este proyecto particular, se ha avanzado en la dotación a seis instituciones educativas.

Además de los retrasos en la agenda ocasionados por el COVID19, los actores territoriales reportan incumplimientos

por parte de la institucionalidad local y de algunos líderes a la hora de hacer las sesiones de los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación, situación que ha impedido el avance en las acciones de estas instancias. Es más, se reporta que el consejo se creó en el año 2018, pero, a 2020, solo se ha realizado una sesión.

Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia son promovidos por el Gobierno Nacional, pero no han sido conformados en varios municipios. Cuando estas instancias se han creado, no tienen un papel activo ni una incidencia real, corriendo el riesgo de ser solo un formalismo, y dejando de lado el potencial que otorgaba su decreto de creación.

## 2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS

En el país, el control ciudadano y las veedurías cuentan con su reglamentación y son incorporadas hace varios años. Siguiendo la normatividad vigente, el Acuerdo de Paz reconoce la importancia del control social en los asuntos públicos y establece como su función fortalecer, con su implementación, la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos. De esta manera, hay una serie de obligaciones que promueven, crean, fortalecen y capacitan espacios de control social y veeduría en el territorio.

En la subregión, no todos los actores entrevistados reportan avances en cuanto a participación ciudadana, control social y veedurías. Por una parte, algunos reconocen que hay un mayor conocimiento del Acuerdo de Paz y lo que este significa en el territorio. Por otra parte, otros actores no consideran que hayan tenido participación en los procesos posteriores del Acuerdo

de Paz, y que las barreras para una participación efectiva son varias. En este sentido, se percibe hay una baja participación de la comunidad en el desarrollo de figuras como el pacto municipal.

Sumado a esto, se reportan dificultades en algunos procesos de socialización tanto con los líderes como con la comunidad en general. De hecho, la participación de la comunidad es baja y hay desconocimiento por parte de la misma en cuanto a lo que se está adelantando en el territorio. Similarmente, se percibe poca funcionalidad de los comités de seguimiento a la implementación de los acuerdos, estos no dan ningún tipo de información o informe sobre el estado de implementación. De igual modo, la comunidad no ha hecho solicitudes para la consolidación de espacios para la rendición de cuentas en el caso de las obras ejecutadas por la ART.

Así mismo, se evidencia la falta de procesos efectivos que garanticen la veeduría ciudadana. Este es el caso de las obras, acorde a actores del territorio, no hay un previo aviso de la obra que se realizará. También, faltan espacios de discusión y rendición de cuentas de las obras ejecutadas por la ART. Lo mismo ocurre en el caso de temas relacionados con seguridad y riesgos, donde se reporta que no hay garantías frente a las amenazas a las personas que hacen veeduría, esta situación hace que se silencien las voces de la comunidad.

### 2.2.1 Conclusiones y recomendaciones

#### A. Conclusiones

- De los 11 municipios de la Subregión, 6 tienen un acto administrativo que certifica su creación<sup>30</sup>, 4 se encuentran en funcionamiento, 5 tienen un plan de trabajo y reglamento

- y 2 registran recursos para las vigencias comprendidas entre 2017 y 2020. Las iniciativas desarrolladas por estos se orientan a actividades de divulgación y capacitación de líderes, dentro de los que se destacan los talleres dirigidos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, así como la dotación de 6 instituciones educativas para la creación de consejos estudiantiles de paz.
- Respecto a las veedurías ciudadanas, los actores entrevistados expresaron que existen barreras para una participación efectiva. En particular, manifestaron desconocimiento por parte de la comunidad acerca de su funcionamiento, ausencia de espacios de discusión y rendición de cuentas, además de problemas de seguridad para quienes hacen ejercicios de veeduría.

#### 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.
- A 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.

<sup>30</sup>Los seis municipios son: Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, Mosquera, Roberto Payán y Tumaco

- Se insta a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías y sus respectivas redes departamentales, a profundizar la planeación y el acompañamiento más cercano al territorio a partir de un diagnóstico juicioso de las necesidades, logros, retos y dificultades del ejercicio del control social de cada uno de los niveles territoriales, reconociendo así la heterogeneidad de las condiciones de la veeduría ciudadana en el país.



# 3. 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, nueve de los cuales responden al ejercicio de transversalización de los compromisos del Acuerdo de Paz sobre 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 22. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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	Sin información reportada sobre esta subregión PDET
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	Sin sesiones territoriales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad u otro tipo de acciones reportadas a nivel territorial
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 Nariño
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	Equipos territoriales de la Unidad Especial de Investigación fueron desplegados desde el primer semestre de 2018 en municipios como Tumaco 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 grupo armado organizado residual las "Guerrillas Unidas del Pacífico"
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Acusaciones sobre imputaciones realizadas	C.429	Fiscalía General de la Nación	Tres integrantes de las "Guerrillas Unidas del Pacífico" se encuentran en etapa de juicio, cuatro integrantes con imputación y medida de aseguramiento y seis órdenes de captura vigentes, una de las cuales se hizo efectiva tras la captura de su jefe, José Albeiro Arrigui alias 'Contador'

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

**Tabla 22. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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 cinco sentencias condenatorias contra integrantes de las "Guerrillas Unidas del Pacífico"
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. 75 solicitudes de protección realizadas para el departamento de Nariño. A abril de 2020, 31 homicidios reportados de ex integrantes de FARC en el departamento, destacando el caso de Tumaco (14).
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	5 participantes del departamento de Nariño reportados en jornadas de autoprotección y autoseguridad realizadas 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 del Programa y sus componentes a nivel territorial, sin reporte de avance 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	Generación de al menos 8 alertas tempranas desde 2017. Consumación de múltiples riesgos advertidos en alertas tempranas y 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.



PROCUREMOS  
la paz

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.

Entre los principales desarrollos programáticos de estos compromisos que cuentan 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, 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.

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 Pacífico Nariñense tras el Acuerdo de Paz

Los primeros antecedentes de la presencia de grupos armados ilegales en el departamento de Nariño se remontan a mediados de los ochentas con la llegada de algunas estructuras de las FARC como el Frente 29, desdoblado del Frente 8 en el Cauca y con presencia inicial en municipios como Policarpa y Barbacoas, avanzando posteriormente hacia Olaya Herrera, Ricaurte y Tumaco, en donde consolidaría su presencia y se convertiría en una de las principales estructuras del Comando Conjunto de Occidente de las FARC (Fundación Ideas para la Paz, 2014). Para esos años, el ELN también se desplegaría en algunos de estos municipios a través del Frente Comuneros del Sur y algunas estructuras móviles con presencia en municipios como Barbacoas. Desde estos años, el negocio del narcotráfico empezaba a acomodarse en varios municipios del departamento a través de centros de acopio y corredores estratégicos para el transporte de insumos y la salida de drogas de uso ilícito hacia otros departamentos y a nivel internacional.

No obstante, es hacia finales de los noventas cuando varios de estos municipios, entre ellos Tumaco, empiezan a consolidarse como epicentros de cultivo, tras la atención institucional que

por esos años recibieron departamentos como Meta, Caquetá y Putumayo. En ese periodo, al mismo tiempo que las FARC fortalecían su presencia a través de las Columnas Móviles Daniel Aldana (con presencia en municipios de la frontera con Ecuador) y la Mariscal Sucre (en municipios como Magüi Payán, Roberto Payán y Barbacoas), grupos paramilitares como el Bloque Libertadores del Sur también se posicionaron en varios de estos municipios en función de la salida al mar y el control de centros de procesamiento (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Con el paso de los años, al mismo tiempo que se consolidó la presencia de estas unidades de las FARC en varios de estos municipios del Pacífico Nariñense, grupos de crimen organizado que surgieron luego de la desmovilización de las AUC como Nueva Generación y posteriormente, los Rastrojos, fueron posicionándose en varios de estos municipios también (Roberto Payán, Mosquera y Barbacoas) hasta 2014, cuando varias de estas estructuras se debilitaron y evidenciaron la posición dominante de las FARC en estos municipios, además de algunas unidades del ELN que lograron acomodarse en el departamento. Tras el Acuerdo de Paz con las FARC, según la información recolectada, la reconfiguración de la presencia de grupos al margen de la ley fue inevitable: en las subregiones Telembí, Sanquianga y del Pacífico Sur se han desplegado varios grupos disidentes de las FARC como el Frente 30, las Guerrillas Unidas de la Pacífico, la Gente del Orden, el Frente Estiven Gonzáles, el Frente Oliver Sinisterra y el Bloque Occidental 'Alfonso Cano' conformado a finales de 2019, además de unidades del ELN en municipios como Magüi Payán, Roberto Payán y Tumaco y otros grupos locales de narcotraficantes.

El control por corredores estratégicos y economías de la zona ha derivado en un entramado de alianzas temporales y enfrentamientos entre estos grupos que se han traducido, en los últimos años, en reiterados casos de desplazamientos forzados masivos, homicidios, desaparición forzada, amenazas colectivas y otro tipo de afectaciones reportadas contra las poblaciones de todos los municipios PDET del Pacífico y Frontera Nariñense. Líderes/as sociales y de manera especial, líderes/as étnicos, campesinos y participantes del PNIS han sido víctimas de diversos hechos de violencia por parte de estos grupos, derivando en respuestas institucionales de distintos alcances.

Una situación especialmente crítica se ha presentado entre 2019 y 2020 como consecuencia de la materialización de múltiples eventos de desplazamiento masivo y confinamiento en estos municipios PDET: en el año 2019 se registraron un total de 24 eventos de este tipo mientras que para el primer semestre de 2020 se han reportado 18 eventos, relacionando para ambos periodos municipios como La Tola, Tumaco, Roberto Payán, Santa Barbara de Iscuandé, Mosquera y Francisco Pizarro, Magüi Payán; en el caso de los eventos de 2020, estos involucran alrededor de siete mil personas de estos municipios.

Desde 2017, la Defensoría del Pueblo ha emitido al menos 8 alertas tempranas relacionadas con los municipios PDET del Pacífico y Frontera Nariñense, entre ellos:

- AT 004-18: en relación con la situación de riesgo de la zona rural y urbana de San Andrés de Tumaco, particularmente los territorios colectivos de los consejos comunitarios del Alto Mira y Frontera, Bajo Mira y Frontera y de varios resguardos del pueblo Awá, como consecuencia del alto número de homicidios y la probabilidad del incremento de los mismos contra estas comunidades y sus líderes/as,
- además de casos de desplazamiento forzado, desaparición y reclutamiento forzado, entre otros.
- AT 044-18: en relación con el escenario de riesgo en San Andrés de Tumaco, en las comunas tres y cinco de la zona urbana, y para el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y resguardos Quejuambí Feliciano, Chinguirito Mira, Piedra Sellada y Hojal la Turbia del pueblo indígena Awá, como consecuencia del enfrentamiento entre las Guerrillas Unidas del Pacífico y el Frente Oliver Sinisterra, destacando la posibilidad que se sigan materializando acciones contra la población civil como homicidios selectivos, amenazas, ataques indiscriminados y con artefactos explosivos improvisados (AEI), accidentes con minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), desplazamientos forzados individuales y masivos, reclutamiento forzado, entre otros.
- AT 070-18: en relación con la situación de riesgo de la población indígena, afrodescendiente y campesina que reside en zona urbana y rural del municipio de Roberto Payán, como consecuencia del enfrentamiento entre el ELN, las Guerrillas Unidas del Pacífico y el Frente Oliver Sinisterra y la exposición de estas poblaciones a amenazas, homicidios selectivos, reclutamiento forzado, desplazamientos forzados y otro tipo de afectaciones.
- AT 072-18: en relación con los riesgos identificados para la población del Consejo Comunitario Unicosta y de la vereda Chico Pérez del municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, como resultado de la presencia del Frente Oliver Sinisterra en el municipio y la posibilidad de materialización de homicidios selectivos y múltiples, amenazas, confinamientos, ataques con artefactos explosivos, entre otros.

- AT 080-18: como consecuencia de la situación de riesgo de líderes campesinos, indígenas y del proceso PNIS, integrantes de Juntas de Acción Comunal, de Juntas de Gobierno de Consejos Comunitarios y de organizaciones sociales en los municipios de El Charco, Mosquera, La Tola, Olaya Herrera y Santa Bárbara de Iscuandé, en razón a la presencia e impacto de grupos como el ELN, el Frente Oliver Sinisterra, las Guerrillas Unidas del Pacífico, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, El Clan Pacífico, y grupos al servicio de narcotraficantes.
- AT 045-19: para los municipios de Barbacoas, Ricaurte y Tumaco, como resultado de la presencia de grupos armados al margen de la ley como el ELN, las Guerrillas Unidas del Pacífico, el Frente Oliver Sinisterra y otros grupos de crimen organizado que configuran un escenario de riesgo para autoridades indígenas, líderes/as sociales, víctimas del conflicto, reclamantes de tierras, servidores públicos, NNAJ y comerciantes.
- AT 001-2020: correspondiente al municipio de San Andrés de Tumaco y particularmente a la situación de riesgo de la población del Consejo Comunitario Unión del Río Chagüi, como resultado de la acción de grupos armados como el Frente Oliver Sinisterra, el Bloque Occidental Comandante 'Alfonso Cano', y la estructura criminal los Contadores, referida a hechos como homicidios selectivos o múltiples, amenazas, confinamientos, desplazamientos forzados y reclutamiento forzado.
- AT 027-2020: debido a la situación de riesgo de homicidios, confinamiento, desplazamientos forzados individuales y masivos, reclutamiento forzado, amenazas, siembra de minas antipersonal y desapariciones forzadas de la población de los Consejos Comunitarios Manos Amigas, La Voz de los Negros, Unión Patía Viejo, La Amistad y veredas de

Asojuntas, en el municipio de Magüí Payán, como resultado del enfrentamiento entre el Frente Oliver Sinisterra y el Frente 30.

Como parte de estas Alertas Tempranas se derivan al menos 138 recomendaciones dirigidas a entidades del nivel nacional y entes territoriales, entre las cuales se destacan: i) Fortalecimiento de cobertura y acciones de control por parte de unidades de Fuerza Pública en perímetros urbanos y zonas rurales de estos municipios; ii) Generación de medidas de emergencia para la protección de líderes/as sociales; iii) Acciones orientadas a la prevención del reclutamiento forzado de menores; iv) Generación de medidas de protección para líderes/as sociales y autoridades étnicas y a nivel colectivo para territorios y organizaciones étnico-territoriales; v) Constatación y desactivación de campos con minas antipersona; vi) Implementación de los compromisos relacionados con la sustitución de cultivos de uso ilícito; vii) Actualización de planes de contingencia y prevención; viii) implementación de medidas en materia de educación y salud para comunidades afectadas; y, ix) Fortalecimiento de los procesos de investigación de amenazas y homicidios contra líderes/as territoriales, entre otras medidas.

De acuerdo con cifras de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, entre 2017 y marzo 2020 se reportan un total de 17 casos de defensores/as de derechos humanos asesinados en el departamento de Nariño, de los cuales 12 fueron registrados en el municipio de Tumaco. Así mismo, de acuerdo con datos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, de los 197 homicidios registrados contra ex integrantes de las FARC

a abril de 2020, el departamento de Nariño registra el segundo nivel más alto de muertes después Cauca. De acuerdo con la información recogida en entrevistas y de dicho organismo, de un total de 31 asesinatos de ex integrantes de las FARC ocurridos entre 2017 y 2020 en el departamento, Tumaco ha sido uno de los municipios donde más casos se han presentado (14 homicidios), además de amenazas individuales y colectivas contra esta población.

Respecto al despliegue de Fuerza Pública en el departamento, algunas de las unidades militares presentes se encuentran adscritas a la Tercera División del Ejército como la Vigésima Tercera Brigada, los Batallones de Infantería de Marina No. 40 y 41, la Estación de Guardacostas de la Armada en Tumaco, el Comando GAULA en Tumaco, además de la Fuerza de Tarea Conjunta Hércules integrada por unidades como la Brigada de Infantería de Marina No. 4, además de unidades de la Fuerza de Despliegue Rápido No. 2, el Batallón de Infantería de Marina No. 15 y el Comando Fuerza de Tarea contra el Narcotráfico No 72, entre otras.

### **3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad**

Conforme a la información recolectada por la Procuraduría, el esfuerzo institucional realizado en materia de seguridad y protección para los municipios de esta subregión PDET debe ser profundizado a través del fortalecimiento de las medidas contempladas por el Acuerdo de Paz relacionadas con Garantías de Seguridad, lo cual incluye para este caso: i) el afianzamiento de la coordinación interinstitucional entre lo que prevé el Acuerdo de Paz y otras medidas (por ejemplo, con estrategias como las Zonas Futuro) para la generación de resultados de impacto

contra estructuras criminales y otros factores generadores de riesgo; ii) la gestión e impulso por parte de autoridades nacionales y territoriales respecto a la implementación de los diferentes componentes del Decreto 660; iii) la generación y ampliación de medidas de protección oportunas que se correspondan con las necesidades y características de los sujetos en riesgos, particularmente comunidades étnicas (y sus líderes/as), ex integrantes de las FARC y líderes/as del proceso PNIS, entre otros; y, iv) la ampliación de las acciones en materia de seguridad a la totalidad de municipios PDET, teniendo en cuenta el alto grado de concentración de las medidas que actualmente se implementan en el municipio de Tumaco.

#### **3.1.2.1 Medidas en materia de protección y prevención**

Respecto a la implementación del Decreto 660 de 2018 sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones de los territorios, algunas de las actividades reportadas en 2019 se relacionan con acciones de difusión y socialización de los instrumentos del Programa por parte del Mininterior en municipios como Barbacoas, Magüi Payán, Olaya Herrera, Roberto Payán, Tumaco y Santa Bárbara de Iscuandé. Esta información coincide con la registrada por la Gobernación del departamento, si bien contrasta con el reporte de gobiernos municipales como los de El Charco, Ricaurte, La Tola y Olaya Herrera en tanto afirman no conocer del programa, actividades relacionadas o tener previstos recursos para su implementación. En otros casos, algunos de las actividades reportadas no guardan relación directa con la implementación del Programa.

Respecto al avance de Planes Integrales de Prevención y Autoprotección, el MinInterior registra el desarrollo de acciones de fortalecimiento comunitario y asistencia técnica al Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera en zona rural de Tumaco, con quienes han identificado acciones de apoyo técnico, actualización y apoyo a la implementación de su Plan Integral de Prevención, que incluyen medidas en materia de inversión social, repuestas integrales en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito y lucha contra grupos armados al margen de la ley. En materia de articulación institucional, se han reportado acciones relacionadas con la Ruta Única de Atención territorial en zonas priorizadas por el Plan de Acción Oportuna (PAO) como el departamento de Nariño. Respecto al PAO, en el último año también se adelantó una sesión de PAO Territorial en el municipio de Ricaurte, con el propósito de articular la respuesta institucional frente a los riesgos contra líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos, aun y cuando conforme a lo información recolectada, son pocos los avances identificados en la implementación de este Programa.

Respecto a otros componentes relacionados con medidas integrales de prevención, seguridad y protección, de manera general, se reporta también el trabajo con entidades territoriales de estos municipios para la socialización de instrumentos de prevención que han incluido los contemplados en el Decreto 660 y la sesión de Comités Técnicos relacionados con los Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia. Respecto a medidas de protección integral para comunidades y organizaciones, la UNP ha desarrollado estudios de riesgos colectivo para 32 comunidades y organizaciones en el departamento de Nariño, que para el caso de los municipios de la subregión PDET se desagrega así: Mosquera (1), Tumaco (9), Barbacoas (4), Magüi Payán (1) y Roberto Payán (1). De manera general, líderes/as

y organizaciones en territorio demandan mayor participación e interlocución con el Gobierno Nacional para la definición y ajuste de las rutas de protección individuales y colectivas conforme a las realidades territoriales, los riesgos diferenciados y las particularidades de los sujetos en riesgo.

En relación con las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo para estos municipios, el MinInterior y la Gobernación de Nariño reportan instrumentos detallados de seguimiento y acciones referidas a la mayoría de informes y sus recomendaciones, entre ellos, el AT 004-18, AT 004-18, AT 072-18, AT 080-18, AT 070-18, AT 003-18 y el AT 01-2020. Esta información, no obstante, contrasta con la presentada por municipios como Ricaurte y La Tola en donde no existe reporte sobre el seguimiento a estas alertas. De acuerdo con la información recolectada por la Procuraduría, si bien buena parte de los riesgos identificados se han materializado, algunas de las acciones ejecutadas por las entidades que hacen parte de la CIPRAT en relación con estas alertas tempranas son valoradas como positivas aunque insuficientes, de donde se destacan:

- Acciones de asistencia técnica para la formulación de los Planes Integrales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición y otras actividades de formación en prevención a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del MinInterior, además del apoyo a la construcción del POA del Subcomité Departamental de Prevención y la realización de talleres relacionados con más de 160 líderes/as de municipios como Olaya Herrera, Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco Barbacoas, Roberto Payán, Magüi Payán, y Ricaurte, Mosquera, la Tola y Francisco Pizarro, además del

trabajo con autoridades del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.

- Respecto a las acciones adelantadas por la UNP se destacan las asesorías técnicas para la articulación de los Programas de Prevención y Protección en el municipio de Tumaco, el seguimiento a las medidas de protección para el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, además de los estudios de riesgo a las comunidades del Bajo Mira y Frontera, las Varas, Awá la Turbia y Veredas Unidas.
- El Mindefensa reporta acciones de capacitación en DD.HH. a las unidades militares de la Fuerza de Despliegue Rápido No. 2 y de cara a su trabajo con comunidades étnicas, además de la instalación de nuevos puestos de mando en Tumaco (y una base militar) y Barbacoas para el control de ejes viales rurales, la elaboración de 194 alertas de inteligencia para grupos armados organizados residuales y para el ELN y la implementación de 18 acciones preventivas en los municipios de Mosquera, El Charco, La Tola, Santa Bárbara de Iscuandé y Olaya Herrera, entre otras medidas.
- Acciones desplegadas por la UARIV en 2019 que comprenden talleres de asistencia técnica para la actualización e implementación de Planes de Contingencia, disposición de recursos para atención humanitaria en municipios como Tumaco, El Charco, La Tola, Olaya Herrera, Mosquera y Santa Bárbara de Iscuandé.
- De parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz se registran varias actividades en estos municipios relacionadas con Educación en el Riesgo de Minas Antipersona, entre ellas, algunas dirigidas a 2.415 personas de la comunidad Awá, además de la conformación y sesión del Primer Comité de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) del distrito de Tumaco.
- La Gobernación de Nariño reporta actividades de prevención

y protección para el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, apoyos a proyectos productivos de comunidades en Tumaco y Mosquera, articulación con Fuerza de Tarea Hércules y Policía Nacional para hacer seguimiento a las recomendaciones de los Consejos Departamentales de Seguridad, el apoyo a la Mesa Técnica Departamental de Prevención de Reclutamiento, entre otras acciones.

Conforme a la información recolectada, a la luz del reporte remitido por la Defensoría del Pueblo, persisten hasta hoy algunas falencias y dificultades respecto a la implementación de las recomendaciones emitidas en los informes de Alerta Temprana por parte de las diferentes entidades competentes. Por ejemplo, respecto a la AT 004-18 o la AT 044-18, se advierte que, aunque se presentan avances como la actualización de los Planes de Contingencia o la convocatoria de sesiones del Consejo Departamental de Paz o Comités Territoriales de Justicia Transicional, persisten niveles bajos de cumplimiento de las recomendaciones: varias de las respuestas institucionales no cumplen con el efecto de mitigar los riesgos presentados, no se presentan esquemas de coordinación armónicos con las comunidades, no hay acciones de seguimiento a las amenazas contra autoridades étnicas, y en general, persiste la presencia y control de grupos al margen de la ley y la ausencia de estrategias integrales para enfrentar estas amenazas.

Respecto a otras alertas tempranas como la AT 070-18 en el caso de Roberto Payán, la Defensoría considera que varias de las medidas implementadas en materia de seguridad y protección para atender el escenario de riesgo no se corresponden con aquellas necesarias para contrarrestar los factores generadores



PROCUREMOS  
*la paz*

de riesgo y proteger a los principales actores individuales y colectivos en riesgo. En el caso de la AT 072-19 para Santa Bárbara de Iscuandé, se identifica un cumplimiento bajo de las recomendaciones, en tanto las medidas adelantadas son valoradas como genéricas y no atienden los riesgos específicos de las poblaciones identificadas ni presentan otro tipo de acciones de respuesta rápida acordes a la evolución reciente del riesgo.

En la mayoría de casos, se destaca la iniciativa de la Gobernación de Nariño y sus diferentes dependencias para la implementación de las recomendaciones, si bien algunas de las iniciativas requieren de mayor articulación con el nivel nacional o de mayor nivel de detalle en el reporte de las mismas. En relación con la AT 080-19 para los municipios de El Charco, La Tola, Mosquera, Santa Bárbara de Iscuandé y Olaya Herrera, según la información recogida por Defensoría, también se aprecia un cumplimiento bajo de la mayoría de recomendaciones en cuanto no se reportan acciones recientes por parte de actores estratégicos como los entes territoriales o la UNP. Para el caso de la AT 045-19 para Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, la Defensoría resalta también un nivel de cumplimiento bajo, reconociendo avances en materia de educación en riesgos contra minas antipersona o asistencia técnica para Planes de Contingencia, pero insistiendo en la necesidad de avanzar en componentes como el esclarecimiento de homicidios ocurridos en estos municipios.

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 9 de los 11 municipios PDET del Pacífico y Frontera Nariñense (a excepción de Mosquera y Francisco Pizarro); de estos municipios, se reporta un total de 57 víctimas de MAP/MUSE para el periodo que cubre de enero de 2019 a mayo de 2020, distribuidas así: El Charco (2), Magüi Payán (7), Olaya Herrera (1), Roberto Payán (6) y Tumaco (41). Respecto a esta subregión, a juicio de la Procuraduría, es preciso intensificar las acciones de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas, pues actualmente solo dos de estos municipios han sido priorizados para el desarrollo de este tipo de acciones (La Tola y Roberto Payán).

En materia de protección, durante el último año, la UNP amplió su presencia territorial a través de la apertura de oficinas en Quibdó, Tumaco y Mocoa, con el objetivo de tener mayor acercamiento a las comunidades y una respuesta efectiva, al mismo tiempo que desarrolló proyectos orientados al fortalecimiento institucional para la incorporación del enfoque étnico y de género al interior de la entidad en el marco de sus funciones. Actualmente, según la información recogida, los municipios del Sanquianga, Telembí y Pacífico Sur son de las zonas del país en donde más esquemas de protección individual existen.

En el caso de medidas de protección para ex integrantes de las FARC, se reporta entre 2018 y 2019 el homicidio de una persona en el municipio de Tumaco que había culminado su ruta de protección, así como el homicidio de una persona en Santa Bárbara de Iscuandé en 2019 que se encontraba en valoración de riesgo. A abril de 2020, el departamento de Nariño reportaba un total de 75 solicitudes de protección por parte de integrantes de las FARC, así como el desarrollo de algunos

cursos de autoprotección en 2018 para ex combatientes de esta organización. No obstante, tal y como se mencionó, a la fecha, entre los seis departamentos con mayor número de homicidios de ex integrantes de las FARC, que concentran el 68% de los casos, se encuentra Nariño con un total de 31 casos, de los cuales 14 ocurrieron en el municipio de Tumaco.

De acuerdo con la información recogida por la Procuraduría, a pesar del despliegue de medidas en materia de seguridad y protección en los municipios PDET del Pacífico y Frontera Nariñense, todavía existen muchas tareas pendientes. La percepción en muchas comunidades es que, a pesar de la gran cantidad de esquemas de protección en estos municipios, estas medidas siguen siendo insuficientes, poco oportunas y efectivas en función de las características de la población en riesgo (étnica y rural) y frente a la presencia permanente de grupos armados. Algunos esquemas de protección colectiva (como el de la comunidad del Alto Mira y Frontera cuyo esquema se previó desde 2015) parecen no avanzar de manera eficiente y no encuentran una adecuada implementación conforme a las necesidades y particularidades del territorio.

Además de las dificultades en la cobertura y gestión de recursos para el despliegue de medidas de protección, algunos de los líderes/as y funcionarios entrevistados hacen referencia a la necesidad de contar con entidades e instancias territoriales con capacidad de decisión para la valoración del riesgo y la activación de medidas oportunas de protección. En este sentido, algunas autoridades territoriales han colaborado, por ejemplo, con la reubicación de algunas personas en riesgo, si bien este tipo de medidas requieren de mayor acompañamiento y asistencia por parte de las entidades competentes.

Respecto a la situación de los líderes/as PNIS, tras el alto impacto y visibilidad de la afectaciones contra estas personas en municipios como Tumaco, se logró acelerar la respuesta institucional en materia de seguridad y protección para esta población, si bien el nivel de avance y efectividad de estas medidas como el piloto para la protección líderes/as PNIS desplegado en Tumaco, de acuerdo con la valoración de algunos líderes y funcionarios entrevistados, sigue siendo baja y requiere de mayor impacto y articulación con otras iniciativas en el terreno como las Zonas Futuro y con la labor de actores estratégicos como la Fuerza de Tarea Hércules que, según lo recogido, proyecta actualmente buena parte de su trabajo hacia la desarticulación de estructuras criminales y particularmente, hacia la erradicación de cultivos de uso ilícito.

### **3.1.2.2 Medidas en materia de investigación y desarticulación de organizaciones criminales**

Los avances reportados en materia de investigación y judicialización de estructuras criminales se encuentran altamente concentrados en el municipio de Tumaco y en otros municipios que no hacen parte de esta subregión PDET. En el caso del departamento de Nariño, equipos territoriales de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación fueron desplegados desde el primer semestre de 2018 en municipios como Tumaco; posteriormente, entre finales de 2018 y 2019, se desplegaron algunos equipos itinerantes, en ciudades como Pasto, con el propósito de abordar casos de homicidios contra defensores/as de derechos humanos y ex integrantes de las FARC. Entre los avances presentados por la Unidad respecto al desmantelamiento de organizaciones criminales y

el esclarecimiento de homicidios contra estas poblaciones, la Unidad reconoce el trabajo adelantado en contextos de gran complejidad como Tumaco, que cuentan con altos índices de victimización contra estas poblaciones priorizadas.

Entre los 11 proyectos de investigación adelantados por la Unidad se incluye aquel desarrollado en el municipio de Tumaco en relación con el grupo armado organizado residual las “Guerrillas Unidas del Pacífico”, a quienes se ha logrado identificar como responsables de ocho hechos de victimización, entre ellos, cuatro casos de homicidio (dos ex integrantes de las FARC), dos amenazas, una tentativa de homicidio, un desplazamiento a un líder social y un secuestro. Como parte de los resultados presentado por esta Unidad, se han logrado cinco sentencias condenatorias contra esta estructura, tres integrantes se encuentran en etapa de juicio, cuatro integrantes con imputación y medida de aseguramiento, seis órdenes de captura vigentes, una de las cuales se hizo efectiva tras la captura de su jefe, José Albeiro Arrigui alias ‘Contador’ en febrero de 2020 y sobre quien existe una orden de extradición de parte de Estados Unidos.

Respecto al trabajo adelantado en relación con víctimas participantes del PNIS, de las 89 investigaciones adelantadas a nivel nacional con relación a este tipo de casos (que incluyen amenazas, homicidios, extorsiones y desplazamientos forzados), 21 de estos procesos refieren a casos presentados en el municipio de Tumaco. Adicionalmente, la Unidad ha presentado otros avances en relación con el esclarecimiento de homicidios contra líderes étnicos, como el caso presentado en Santa Bárbara de Iscuandé contra un líder afro y por el cual ya existen dos órdenes de captura contra integrantes del ELN.

De acuerdo con el reporte del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, como parte de los resultados del último año, se han logrado afectar estructuras de Grupos Armados Organizados, Grupos Armados Organizados Residuales y otro tipo de grupos entre los que se encuentran el ELN, el Frente Oliver Sinisterra y las Guerrillas Unidas del Pacífico, con presencia en la mayoría de los municipios PDET. Actualmente, el departamento de Nariño es una de las zonas del país donde el Cuerpo Élite desplegó comisiones de carácter permanente para enfrentar a aquellas estructuras criminales responsables de buena parte de los hechos de violencia contra líderes/as sociales, defensores/as de derechos humanos y ex integrantes de las FARC y sus familiares. De 2018 a la fecha, el Cuerpo Élite reporta 26 capturas contra integrantes de grupos armados en el departamento, de las cuales 17 se relacionan con los municipios de Tumaco (13) y Ricaurte (4).

### 3.1.3 Conclusiones y recomendaciones

#### A. Conclusiones

La presencia y enfrentamiento entre un gran número de grupos al margen de la ley en los municipios PDET del Pacífico y Frontera Nariñense, varios de ellos disidencias de las FARC o grupos que se afianzaron en esta zona tras la dejación de armas de las FARC, ha derivado, en los últimos tres años, en afectaciones de gran impacto y persistentes en el tiempo contra poblaciones de la totalidad de estos municipios, de donde se destaca un sinnúmero de homicidios selectivos y colectivos, desplazamientos forzados y confinamientos (24 eventos en 2019 y 18 en lo que va de 2020), reclutamiento de menores,

usos de minas antipersona, amenazas individuales y contra colectivos, además de altos niveles de victimización y riesgo contra autoridades y líderes/as étnicos, líderes/as participantes del PNIS, ex integrantes de las FARC, servidores públicos, NNAJ, entre otras poblaciones. Los informes de Alertas Tempranas de la Defensoría dan cuenta de estos escenarios de riesgo y de su aparente invariabilidad durante los últimos años, a pesar de las diferentes respuestas institucionales generadas.

El impacto del accionar de grupos como el Frente Oliver Sinisterra, las Guerrillas Unidas del Pacífico, el Bloque Occidental 'Alfonso Cano' y el ELN, ha conjurado el despliegue de iniciativas institucionales focalizadas en varios municipios de esta subregión PDET, orientadas a mejorar las condiciones de seguridad de estos territorios y a enfrentar la amenaza que imponen estos grupos sobre las poblaciones. Varias de estas medidas se han enfocado en el fortalecimiento de la articulación institucional y el diseño de nuevas estrategias de intervención en el territorio como las Zonas Futuro, el aumento del pie de fuerza, el fortalecimiento de los esquemas de protección individual y colectivo, la asistencia técnica en materia de prevención para estos municipios, el desarrollo de medidas diferenciadas para líderes/as PNIS y sujetos de especial atención como el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, además de acciones concretas relacionadas con la desarticulación de estos grupos al margen de la ley.

No obstante, los escenarios de riesgo y los hechos victimizantes identificados siguen replicándose hasta hoy en todos los municipios de la subregión PDET (con particular atención en los casos de Tumaco y Magüi Payán), en línea con lo planteado por la Defensoría del Pueblo, la respuesta institucional para contrarrestar los factores generadores de riesgo en estos

municipios sigue siendo insuficiente. A la necesidad de una respuesta integral del Estado que pueda atender el fenómeno histórico de violencia y la baja presencia institucional, se suma en el corto y mediano plazo la importancia de fortalecer la implementación de medidas contempladas en el Acuerdo de Paz en esta subregión, situación que involucra inicialmente: la generación y fortalecimiento de esquemas protección ajustados a escenarios rurales y para sujetos colectivos (junto con una mayor participación de líderes/as y organizaciones en su diseño), el seguimiento e implementación de medidas que respondan de manera diferenciada a los riesgos identificados en las Alertas Tempranas, el desarrollo de herramientas de protección y prevención como las contempladas en el Decreto 660, la ampliación de los esfuerzos en materia de investigación y judicialización a otros municipios PDET del departamento, entre otros.

## B. Recomendaciones

A la luz del balance realizado sobre esta subregión PDET respecto a la implementación de las medidas en materia de Garantías de Seguridad que contempla el Acuerdo de Paz, se presentan las siguientes recomendaciones a entidades y autoridades del orden nacional y territorial:

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

- Ampliar e intensificar las acciones de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas en aquellos municipios PDET identificados, pues actualmente solo dos de estos municipios han sido priorizados para el desarrollo de este tipo de acciones.

#### Al MinInterior:

- Avanzar y ampliar los ejercicios de asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de los Planes Integrales de Prevención para la totalidad de municipios PDET, e impulsar la implementación de otros componentes previstos en el Decreto 660 de 2018.
- Gestionar mayores recursos destinados a ampliar la capacidad y cobertura de la Unidad Nacional de Protección con relación a los sujetos objeto de protección identificados.
- Fortalecer la coordinación institucional y los mecanismos para la implementación de medidas de respuesta rápida previstas en las recomendaciones surgidas de las CIPRAT y de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en relación con los municipios de la subregión PDET, con particular atención sobre aquellos municipios donde se ha diagnosticado y materializado el riesgo de manera permanente durante los últimos años.

#### Al MinDefensa:

- Revisar el estado de avance y poner en marcha nuevas estrategias para la articulación de iniciativas de intervención en el territorio en materia de seguridad y protección como el PAO, las Zonas Futuro, el Decreto 660 y otras medidas previstas para estos municipios PDET, con particular atención en comunidades étnicas (y sus líderes/as), defensores/as de derechos humanos, personas en proceso de reincorporación y líderes/as PNIS.
- Fortalecer la presencia y acciones de registro, control y patrullaje de unidades de Fuerza Pública a nivel urbano y rural, conforme a los escenarios de riesgo identificados en los municipios PDET.
- Fortalecer y ampliar el despliegue y acción del Cuerpo Élite de la Policía en aquellos municipios PDET que presentan

mayores grados de victimización.

#### A la Fiscalía General de la Nación:

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

#### A la Unidad Nacional de Protección:

- Gestionar, de acuerdo a las solicitudes recibidas, medidas de protección individuales y colectivas conforme a las particularidades de los sujetos y territorios de la subregión PDET, facilitando esquemas participativos para la valoración y diseño de estas medidas y priorizando la implementación de esquemas colectivos que actualmente cuentan con bajos niveles de avance.

#### A las autoridades municipales y de departamento:

- Gestionar mayores recursos técnicos y operativos para impulsar medidas necesarias de reacción rápida y 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 emitidas para estos municipios PDET.
- Realizar mayores gestiones para el fortalecimiento y avance de los procesos de formulación y actualización periódica de los Planes Integrales de Prevención.



PROCUREMOS  
*la paz*

- Priorizar el desarrollo de acciones orientadas, en línea con lo previsto en el Decreto 660, a promover 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.



# 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 Pacífico y Frontera Nariñense, 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 23. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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 solo un municipio de la subregión. 16.568 familias vinculadas al Programa
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	De los 6 municipios con acuerdos colectivos firmados, se individualizó solo en un municipio de la subregión.
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 habían realizado la totalidad de pagos a 7.793 familias de la subregión (47% 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 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 10.876 familias beneficiarias de la subregión. (67% 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 23. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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, Pacífico y Frontera Nariñense tiene 38 iniciativas. Sin embargo, estas solo fueron marcadas este año.
4	4.1	Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres	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.G.13	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Se tiene reporte ocho sesiones de las instancias, pero no hay 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 el municipio de Tumaco, en materia de: 1) Acuerdos colectivos e individuales; 2) los pagos de asistencia alimentaria, 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.

La Procuraduría ha identificado que la implementación del PNIS en la subregión ha generado inconformidades debido a la que solo cinco núcleos veredales del municipio de Tumaco lograron ingresar al PNIS, y a que los demás municipios de la región que firmaron acuerdos colectivos no fueron incluidos dentro del mismo. También se identifica falta de claridad sobre las causales de suspensión y retiros del Programa, la demora en el inicio de los proyectos productivos y la falta de coordinación de estos con la asistencia técnica. Adicionalmente, preocupa la no realización de ninguna instancia de participación del PNIS desde mayo de 2019 hasta marzo 301 de 2020, y la marcación de iniciativas PISDA sin participación explícita de las familias beneficiarias del PNIS. Asimismo, genera inquietudes los posibles operativos de erradicación forzada en veredas donde se firmaron acuerdos colectivos de sustitución y que posteriormente no fueron individualizados.

#### 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 ilícitos 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.

En la Subregión, se firmaron acuerdos colectivos en 6 de los 11 municipios. Se trata de Barbacoas, El Charco, Magüí Payán, Ricaurte, Roberto Payán y Tumaco. En 2016 estos municipios tenían un total de 30.933 hectáreas de coca, que representaban el 83% del total de hectáreas de la Subregión para ese mismo año (37.212 hectáreas). A pesar de lo anterior, el PNIS solo se individualizó en el municipio de Tumaco y de manera parcial, pues de los 18 acuerdos colectivos de que conoce este ente de control en el municipio, solo se llegó a Alto Mira y Frontera, Carretera, Llorente y Los Ríos (Chagüi, Mejicano y Rosario). Por ende, del total de 23.147 hectáreas sembradas en Tumaco en 2016 (15 % de las 146 mil hectáreas del nivel nacional), se reportaron para la línea de base del PNIS un total de 12.016 hectáreas.

Con corte al 31 de marzo de 2020, Tumaco era el municipio del país con mayor número de familias vinculadas al PNIS con un total de 16.568. En este municipio no se cuenta con un enfoque étnico que permita la vinculación colectiva de resguardos y consejos comunitarios. Del número total de familias vinculadas, 12.912 (79%) se encontraban activas, 130 (1%) en ingreso, 1.197 (7%) en validación para retiro y 2.329 (14%) suspendidas (DSCI, 2020). Es importante mencionar que este alto número de familias suspendidas estaba relacionado principalmente con visitas del ente verificador y con causales como haber sido parte de programas de desarrollo alternativo anteriores como Familias Guardabosques. Estas suspensiones afectan directamente la continuidad de los pagos y de la ruta del

PAI familiar de las familias beneficiarias. En el primer semestre de 2020, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) estaba adelantando un plan de choque para resolver estas situaciones.

Cabe señalar que durante la elaboración del presente informe, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito expidió la Circular 003 de 2020, para dar solución y trámite a la situación de suspensiones de beneficiarios del PNIS. Aunque inicialmente el plan tenía como fecha límite el 31 de marzo de 2020; la fecha final se ha modificado debido a la contingencia declarada en el territorio nacional por la pandemia del COVID19.

#### 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).

Con corte a marzo 31 de 2020, 7.863 familias habían recibido los 6 pagos de asistencia alimentaria en Tumaco, que representaban el 47% del total de familias cultivadoras y no cultivadoras (Consolidación, 2020). De acuerdo con las entrevistas realizadas, el hecho de que para esa fecha la totalidad de pagos no hubiera llegado ni al 50% de las familias estaba generando desconfianza en el Programa, desmotivación,

un déficit de recursos para el autosostenimiento e incluso afectaciones en las relaciones comunitarias entre familias que no han recibido pagos y las que sí lo han hecho.

**Tabla 24. Ciclo de pagos asistencia alimentaria en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense.**

Municipio	Pago 1	Pago 2	Pago 3	Pago 4	Pago 5	Pago 6	Total
Tumaco	1,239	685	402	4,445	366	7,793	14,930

Fuente: Elaboración propia a partir de información DSCI, con corte a marzo 2020.

En cuanto a las verificaciones realizadas por UNODC -teniendo en cuenta que los ciclos de pagos de asistencia alimentaria dependen de las verificaciones-, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos indica que en el municipio de Tumaco se reportaron un total de 12.016 hectáreas en el ejercicio de levantamiento de línea base. En el segundo monitoreo, se verificó la erradicación voluntaria de 3.337, lo que implica una diferencia de 8.679 hectáreas entre las reportadas y las erradicadas. Mientras que en el primer monitoreo participaron 13.267 familias, en el segundo se registraron 9.055.

- **Proyectos de seguridad alimentaria, asistencia técnica y proyectos productivos**

Con corte a marzo 31 de 2020, el 67% (10.838) de las familias cultivadoras y no cultivadoras de la Subregión contaban con alguna entrega para proyectos de seguridad alimentaria y un 67% (10.885) también había recibido algún apoyo de asistencia técnica por familias en el municipio de Tumaco (Consolidación, 2020).

Para conocer un poco más sobre los procedimientos en la Subregión, la Coordinación Territorial del PNIS en Tumaco reportó que, para la fecha de corte del informe, en Carreteras ya se había cumplido con totalidad de la asistencia técnica; en Alto Mira se había ido implementado por medio de memorandos elaborados por Naciones Unidas con el operador local, sumando una asistencia técnica para 4.851 familias. Sin embargo, también mencionaron los retrasos generados por el aislamiento preventivo relacionado con la pandemia del COVID19. En Llorente también hubo contratación de la asistencia técnica y disponibilidad de recursos para los insumos de seguridad alimentaria, pero al igual que en Alto Mira ha habido retrasos en los desplazamientos por la pandemia; y en el sector de Los Ríos solo se había presentado la contratación de la asistencia alimentaria.

Llama la atención que, con la misma fecha de corte, el avance en materia de proyectos productivos fuera del 0% en la Subregión. Por este motivo, las comunidades expresaron en las entrevistas sus reparos frente a la asistencia técnica recibida ya que no solo no tenía en cuenta las particularidades del territorio, sino que no había podido utilizarse oportunamente para la ejecución de los proyectos productivos.

La Alcaldía de Tumaco informó que, en aras de apoyar la implementación del PNIS, se incluyó en el Plan de Desarrollo 2020-2023 tanto productos como indicadores orientados a fortalecer al Programa en el municipio. Dentro de estos se encuentran la implementación de un servicio de educación informal en buenas prácticas agrícolas y producción sostenible, servicio de apoyo a la comercialización, servicio de apoyo financiero para la inclusión financiera y servicio de asistencia técnica agropecuaria dirigida a pequeños productores.

Por su parte, la Alcaldía del municipio de Barbacoas manifestó que la actual administración tiene el firme propósito de apoyar la sustitución voluntaria, por lo que ha elevado peticiones ante la Dirección Nacional del Programa Nacional Integral de Cultivos de Uso ilícito y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación planteando la necesidad de implementar el Programa en el municipio, debido al alto número de cultivos que concentra.

#### **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.

Con corte a 31 de diciembre de 2019, la Procuraduría identificó que la matriz del PATR contaba con 58 municipios con marcación PISDA de las que no se evidenciaban iniciativas para el municipio de Tumaco, siendo el municipio con mayor número de familias vinculadas en todo el país, con el 16% de

beneficiarios del PNIS a nivel nacional. Sin embargo, con corte a 30 de junio de 2020, se conoció una nueva base de iniciativas con marcación PISDA-PATR para 47 municipios y un total de 760 iniciativas marcadas en la que se puede observar que, de no contar con ninguna iniciativa en diciembre, en junio se registran 38 iniciativas para el municipio de Tumaco. Cabe mencionar que para realizar esta marcación no se adelantó ningún ejercicio participativo en la zona pues las instancias participativas del PNIS no sesionan desde mayo de 2019 en el municipio.

#### 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).

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos reporta un total de 10 sesiones de las instancias participativas del PNIS se dieron en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense (DSCI, Abril de 2020) entre 2017 y marzo de 2020:

**Tabla 25. Sesiones de las instancias de participación PNIS en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Municipio	Pago 1	Pago 3
Tumaco	CAT	10 de septiembre de 2017
Tumaco	CMPP	9 de abril de 2018
Tumaco	CMPP	11 de abril de 2018
Tumaco	CMPP	7 de marzo de 2019
Tumaco	CMPP	27 de mayo de 2019
Tumaco	CMPP y CMES	26 de septiembre de 2018
Tumaco	CMPP y CMES	8 de noviembre de 2018
Tumaco	CMPP y CMES	26 de noviembre de 2018
Tumaco	CMPP	7 de marzo de 2019
Tumaco	CMPP	27 de mayo de 2019

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

Según información reportada por las personas beneficiarias del PNIS, los espacios de participación en Tumaco no cumplen con el objetivo para el que fueron definidos según el Decreto 362 de 2018, dado que se han convertido sobre todo en espacios de rendición de cuentas y no se cuenta con criterios claros para definir cuando deben sesionar o no. Desde el 27 de mayo 2019 no se ha llevado ninguna sesión, a pesar de los retrasos y de tratarse del municipio del país con mayor número de familias beneficiarias en el país. Lo anterior se confirma también en lo expresado por las familias que hacen parte del PNIS en la Subregión, quienes consideran que no hay espacios de diálogo en los que sean tenidos en cuenta, tampoco hay claridad de los pasos a seguir y sienten que su voz y sus inconformidades no son tenidas en cuenta por la institucionalidad.

Cabe indicar también en lo relacionado con la representación de las mujeres en las instancias de participación que, a pesar de realizarse la pregunta, la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito no reportó datos para hacer alguna estimación.

La Procuraduría observa con preocupación la ausencia de participación y diálogo en las instancias definidas por el Acuerdo de Paz para la subregión del Pacífico y Frontera Nariñense, teniendo en cuenta que buena parte del éxito de la sustitución voluntaria radica en los procesos participativos y si los espacios creados para articular el diálogo son reducidos, se está perdiendo la oportunidad de resolver problemas y crear opciones de mejora en la implementación del PNIS.

#### 4.1.5 Seguridad de los beneficiarios del PNIS

En cuanto a las condiciones de seguridad de las personas beneficiarias del Programa, la Unidad Especial de Investigación

de la Fiscalía General de la Nación reporta que, en relación a la identificación, investigación y judicialización de casos relacionados con víctimas participantes del PNIS ha identificado a 89 víctimas, de las cuales 45 son por amenazas, 40 por homicidio, 2 por extorsiones, 1 de desplazamiento forzado y 1 por constreñimiento ilegal (FGN, Respuesta Oficio, 2020).

Del anterior balance, respecto al lugar de ocurrencia de los hechos, Nariño cuenta con un total de 21 casos, todos ocurridos en el municipio de Tumaco. Esta información se refleja en la información proporcionada por las comunidades de la zona, quienes sienten que, de cierta forma, el PNIS delegó mucha responsabilidad en los líderes, dándoles visibilidad e incrementando el riesgo que corren por liderar la sustitución de cultivos. Al respecto, en entrevistas realizadas, se manifestó que en Tumaco no existe una estrategia orientada a proteger a los líderes PNIS desde el nivel territorial, situación que requiere especial atención también del nivel nacional teniendo en cuenta que, tanto los líderes como las personas asociadas al Programa, pueden quedar a merced de los grupos armados, generando un riesgo para su integridad personal y para la continuidad de los procesos en la subregión.

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 seis talleres con la presencia de 113 líderes de Tumaco.

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

**Tabla 26. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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 creó 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 Nariño fue acompañada por el MinSalud y Protección Social.
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 Justicia y del Derecho y 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.



PROCUREMOS  
*la paz*

**Tabla 26. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
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.
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 Rrom), 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.

Según información del MinSalud, la Política se formuló de forma participativa con el acompañamiento, en el nodo Pacífico, de 6 participantes del departamento de Nariño de los siguientes grupos de interés: Secretaría Departamental de Salud, hospitales, sociedad civil y las EPS (Salud, Proceso de formulación de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA, 2020). Si bien se puede observar participación del nivel departamental, el porcentaje de representación del nodo Pacífico (conformado por Nariño, Cauca y Valle del Cauca) es muy bajo en relación con resto del país, con una representación de tan solo el 3,4% en relación con el resto del país.

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.

Respecto a los Planes de Acción Territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, el MinSalud informó que durante 2019 asistieron técnicamente a la Secretaría Departamental de Salud de Nariño en su construcción. Por su parte, el Instituto Departamental de Salud de Nariño reportó que se ha iniciado con la fase de alistamiento de la política integral para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la Política de Salud Mental en el departamento y se han iniciado las socializaciones presenciales en parte del territorio con el apoyo del MinSalud.

En el nivel municipal, el municipio de El Charco informa que, en el marco operativo del plan territorial en salud y en base al plan decenal de salud pública, específicamente en la dimensión de convivencia social y salud mental, se han elaborado estrategias enmarcadas por la norma donde se trabaja los ejes de prevención de sustancias psicoactivas. En el municipio de Barbacoas se reporta que, en el marco de la elaboración del Plan Territorial de Salud, se han tenido en cuenta los lineamientos técnicos contenidos en la Resolución 089 de 2019 que plantea la política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas con el objeto de garantizar la atención integral de las personas familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas, continuas y efectivas, en su reconocimiento como sujetos de derechos.

En Tumaco se reporta que el MinSalud ha acompañado la formulación de los planes de salud, programas y acciones orientadas a abordar la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Asimismo, las autoridades expresaron que el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas se ha incrementado en la población adolescente del municipio, presentándose casos de niños y niñas menores de 12 años. Sin embargo, las mismas autoridades afirman que, al buscar información y cifras puntuales sobre la problemática en el municipio, no existe línea base que de cuenta de la dimensión del fenómeno, situación que se agudiza con el hecho de que, según personas entrevistadas, el municipio no cuenta con instituciones con una oferta en salud para darle atención a la población que consume sustancias psicoactivas. Así que, cuando se presentan casos de personas con interés de iniciar procesos de salud especializada para atender su consumo, deben ser remitidas a Pasto, en donde sí hay oferta institucional, teniendo que incurrir en gastos económicos de desplazamiento y, en muchos casos, alejándose de sus redes familiares. Cabe señalar que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) el departamento de Nariño tiene una Prevalencia vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales (de 12 a 65 años) de 13,9%, 4 puntos por encima del porcentaje nacional de 9,7%.

Si bien se han reportado avances en la elaboración de lineamientos y en el acompañamiento del Minsalud en la formulación de estos, 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 sintetiza este tema en un total de 13 indicadores relacionados con las estrategias bajo las que se debe orientar la implementación de lo relativo a la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, de los que seis pueden entenderse como territorializables a lo largo del país. Teniendo en cuenta la información recibida por las entidades de todos los niveles, los indicadores a abordar son los siguientes:



**Tabla 27. Indicadores PMI territorializables para el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

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 en el departamento de Nariño.
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.
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 en la Subregión.
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 pero no se cuenta con información sobre la Subregión.
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 en el que se incluyó al departamento de Nariño.

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



PROCUREMOS  
*la paz*

Según el Primer Informe al Congreso sobre el estado de 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 tres y cuatro a desarticular y afectar las estructuras criminales y a afectar a las economías y rentas criminales, respectivamente. Lo que implica una gran responsabilidad en el actuar tanto del MinJustica como de la Fiscalía General de la Nación en los territorios con mayor afectación del fenómeno del narcotráfico.

Es importante tener en cuenta que la subregión del Pacífico y Frontera Nariñense fue priorizada como “Zona Futuro” por el Gobierno Nacional por su afectación de economías ilícitas, altos índices de criminalidad y violencia. Esto, de acuerdo con la normativa que las reglamenta, permite priorizar estrategias y acciones encaminadas a reforzar las tareas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para reducir la disponibilidad de drogas en la región<sup>31</sup>.

Por otro lado, MinJustica elaboró el documento de soporte de la formulación del Proyecto de Inversión denominado “Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”, que, según su propia información aportada, 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, por lo que tiene por objetivo realizar intervenciones focalizadas en las que se prioricen departamentos y municipios que presentan mayores niveles de violencia, presencia de accionar criminal a nivel de organizaciones y economías criminales.

En términos de compromisos sobre el indicador anteriormente mencionado, el MinJustica tiene previsto realizar la intervención planteada durante 2020 para elaborar un informe de balance en 2021 donde se evalúe la aplicación de estrategias territoriales para continuar fortaleciendo la articulación institucional.

Por último, en cuanto a la implementación de las estrategias orientadas a abordar el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) reportó en 2019 la incautación de 201 toneladas de hoja de coca, 38 toneladas de cocaína y 9 toneladas de pasta base en la Subregión. Estas cifras son mayores a las reportadas en las cinco subregiones PDET analizadas por la Procuraduría.

El mayor número de incautaciones ocurrió en el municipio de Tumaco que concentra el 75% de las mismas, seguido por Olaya Herrera con el 9% del total de las incautaciones en la Subregión para ese año. De otro lado, en 2019 Policía Nacional reportó un total 291 capturas en la Subregión: 2 fueron por conservación o financiación de plantaciones, 8 por tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos y 281 por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Del total de capturas realizadas, 239 se dieron en el municipio de Tumaco, con 230 para el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

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 MinJustica como en los informes o documentos

<sup>31</sup>En el capítulo sobre los PDET se profundiza sobre las ZEI y sus intervenciones en la región.

disponibles -como el Informe de Rendición de Cuentas- se encuentran datos únicamente para el nivel nacional.

## 4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

- En la Subregión se firmaron acuerdos colectivos en 6 de los 11 municipios de la Subregión. Se trata de Barbacoas, El Charco, Magüí Payán, Ricaurte, Roberto Payán y Tumaco. A pesar de lo anterior, el PNIS solo se individualizó en el municipio de Tumaco y de manera parcial, pues de los 18 acuerdos colectivos de que conoce este ente de control en el municipio, solo se llegó a Alto Mira y Frontera, Carretera, Llorente y Los Ríos (Chagüi, Mejicano y Rosario).
- Con corte al 31 de marzo de 2020, Tumaco era el municipio del país con mayor número de familias vinculadas al PNIS con un total de 16.568. En este municipio no se cuenta con un enfoque étnico que permita la vinculación colectiva de resguardos y consejos comunitarios.
- Con corte a marzo 31 de 2020, 7.863 familias habían recibido los 6 pagos de asistencia alimentaria en Tumaco, que representaban el 47% del total de familias cultivadoras y no cultivadoras (Consolidación, 2020). De igual forma se tenía que el 67% (10.838) de las familias cultivadoras y no cultivadoras contaban con alguna entrega para proyectos de seguridad alimentaria y un 67% (10.885) también había recibido algún apoyo de asistencia técnica por familias en el municipio de Tumaco (Consolidación, 2020). Llama la atención que, con la misma fecha de corte, el avance en materia de proyectos productivos fuera del 0% en la Subregión.
- Con corte a marzo 31 de 2020, se habían realizado 10 sesiones de las instancias participativas del PNIS, y no se registraba ninguna sesión adicional desde mayo de 2019.
- Preocupa la situación de seguridad de quienes lideran procesos de sustitución voluntaria en los municipios de la subregión, ya que, según información de la Fiscalía General de la Nación, Tumaco es el municipio del país con mayor número de casos en contra de participantes del PNIS.
- En relación con las iniciativas con marcación PISDA-PATR, se observa la ausencia de una metodología de selección y de procesos participativos para su delimitación. Esto, teniendo en cuenta que, de 31 de diciembre de 2019 a 30 de junio de 2020, se pasó de no contar con ninguna iniciativa para Tumaco a registrar 38 iniciativas en el municipio.
- En lo relativo al consumo de sustancias psicoactivas no existe suficiente información que permita analizar los avances en este frente, a pesar de la reciente expedición de la Resolución 089 de 2019. En la práctica no se observan acciones robustas y coordinadas para su implementación, y en los municipios existen acciones dependiendo de la importancia que las autoridades territoriales de salud le den al tema. La prevención y atención al consumo no se entiende como una parte de la implementación del Acuerdo.
- En cuanto al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos se puede concluir que, leyendo de forma integral la información de la subregión, sumada a la situación de seguridad y la presencia de grupos armados con interés en la comercialización de narcóticos requieren de especial atención por parte de las autoridades.

## B. Recomendaciones

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

- Acelerar la solución de suspensiones de beneficiarios del PNIS del municipio, finalizar los pagos de asistencia alimentaria, y priorizar la implementación de proyectos productivos de las familias beneficiarias del PNIS, acorde con las potencialidades y la vocación productiva de la región.
- Promover la construcción y ejecución de PISDA en las veredas donde se implementa el Programa y en aquellos lugares con presencia de cultivos de coca a donde el PNIS no llegó. El PISDA debe ir más allá de la marcación de iniciativas PISDA-PATR, pues se requiere que, con la participación de las comunidades, se asegure la prestación de bienes y servicios estratégicos que contribuyan directamente la sostenibilidad de la sustitución y a la transformación del territorio.
- Promover la formulación e implementación de modelos de sustitución que permitan que familias que no lograron ingresar al PNIS, cuenten con alternativas para la erradicación voluntaria de cultivos y de desarrollo alternativo. Teniendo en cuenta las características de la región, estos modelos deben contar con una aproximación colectiva y étnica.

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.

- Realizar un análisis de los datos actualizados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA) para el departamento de Nariño, para revisar y definir metas acordes para las estrategias definidas a nivel regional sobre el consumo.

Al MinJusticia

- Es necesario que las acciones, planes, directivas y estrategias que desde el nivel nacional se crean con el objetivo de abordar el fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos cuenten con información desagregada del nivel departamental y municipal para poder evaluar el diseño e implementación de estas. Por lo que, como se mencionó en el Primer Informe al Congreso sobre el estado de implementación del Acuerdo de Paz, “es necesario que el Gobierno Nacional disponga de las herramientas necesarias para el seguimiento a la implementación del Acuerdo”.
- 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

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 tres 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 SIVJRNR, 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 28. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance 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 Pasto que ha desplegado en 2019 más de 70 actividades en las que participaron 1.962 víctimas y ha apoyado la construcción de 21 informes por parte de esta población.
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 de Pacífico y Casa de la Verdad en Tumaco que ha desarrollado en 2019 más de 55 entrevistas en las cuales han participado 360 personas y 21 eventos relacionados con la ruta de diálogo social de la Comisión en la que han participado más de 1.100 personas.
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 Cali y oficinas satélite en Pasto y Tumaco con cobertura en subregión PDET y despliegue de actividades de pedagogía, recolección de información e intercambio con familias y organización. Construcción del Plan Regional de Búsqueda para el municipio de Tumaco.
5	5.4	Contribución a la reparación	Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas	E.394	Ministerio de Defensa Nacional	Siete municipios cuentan con planes de retorno y reubicación formulados y aprobados pero requieren de actualización: Barbacoas, El Charco, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara de Iscuandé y San Andrés de Tumaco
5	5.4	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 19 procesos de reparación colectiva, no existe a la fecha ningún PIRC aprobado: doce (12) se encuentran en la fase de identificación, tres (3) en la fase de alistamiento, dos (2) en la fase de caracterización del daño y dos (2) en la fase de diseño y formulación.
5	5.4	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 Tumaco y El Charco, reportó la atención de 435 personas.

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

**Tabla 28. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en la Subregión de Pacífico y Frontera Nariñense**

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
5	5.4	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	Despliegue de Defensores Comunitarios que cubren los municipios de Tumaco, Ricaurte, Francisco Pizarro, Roberto Payán, Magüi, Barbacoas, además de un asesor regional en materia de desplazamiento forzado para los municipios de Mosquera, El Charco, Olaya Herrera, Roberto Payán y Santa Bárbara de Iscuandé.
5	5.4	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 siete esquemas de acompañamiento de tipo comunitario: cuatro (4) en Santa Bárbara de Iscuandé, dos esquemas para el municipio de Tumaco y uno para Roberto Payán.
5	5.4	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	Siete (7) municipios que actualmente cuentan con planes de retorno y reubicación formulados y aprobados, a la espera de actualización: Barbacoas, El Charco, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara de Iscuandé y San Andrés de Tumaco.

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 tres 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 encargada 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.

## 5.1 ANTECEDENTE DE LA SUBREGIÓN PDET PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE RESPECTO A LAS VÍCTIMAS

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), los municipios PDET del Pacífico y Frontera Nariñense registran a junio de 2020 un total de 169.772 víctimas (el 36,3% de la población de dichos municipios) relacionadas con 432.919 hechos victimizantes. De estos hechos victimizantes, 320.908 se refieren a casos de desplazamiento forzado; conforme al registro de junio, 163.700 de estas personas todavía residen en estos municipios. 22.039 corresponden a casos de amenazas y 18.243 se relacionan con casos de homicidio. Entre los municipios con mayor número de víctimas se encuentran San Andrés de Tumaco, El Charco, Barbacoas y Olaya Herrera.

En relación con los procesos de reparación colectiva, existen actualmente diecinueve (19) sujetos de reparación colectiva reconocidos en los municipios de esta subregión PDET. Los



sujetos de reparación colectiva que actualmente cuentan con un comité de impulso o grupo de apoyo conformado, son el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, el Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera, el Pueblo Awá Zona Telembí (Tortugaña, Piedras Verdes, Planadas, Torquería Pugande, Pipalta Palvi, Walsapi) y los 23 Resguardos del Pueblo Awá asociados a la Unipa. De igual forma, la UARIV reporta un total de siete (7) municipios que actualmente cuentan con planes de retorno y reubicación formulados y aprobados: Barbacoas, El Charco, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara de Iscuandé y San Andrés de Tumaco.

El despliegue territorial de las entidades del SIVJNRN en los municipios de la subregión PDET presentó los siguientes hitos durante el año 2019 y lo que va corrido de 2020. Entre los 28 espacios físicos con que cuenta actualmente la CEV como parte de su despliegue, en abril de 2019, se dio apertura oficial a la Casa de la Verdad ubicada en San Andrés de Tumaco (y que hace parte del equipo de la Macroterritorial Pacífico), con el propósito de cubrir los municipios del pacífico nariñense y generar iniciativas orientadas al cumplimiento de los objetivos de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición que promueve esta entidad.

En el caso de la JEP, como parte de su despliegue en el año 2017, se activó un enlace territorial de la Secretaría Ejecutiva para el departamento de Nariño. Entre 2018 y 2020 el equipo de la JEP se fortaleció a través de la incorporación de delegados del Departamento de Atención a Víctimas, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, además de enlaces específicos para el trabajo con población étnica y la implementación de enfoques diferenciales. En julio de 2018, la JEP, en virtud del enfoque territorial y del enfoque étnico consagrado en el Acuerdo de Paz,

abrió el macrocaso 002 en relación con la grave situación de derechos humanos, producto de la confrontación armada, de la población de los municipios de Tumaco, Barbacoas y Ricaurte.

La UBPD, por su parte, activó desde 2019 un total de 17 enlaces territoriales en distintas regiones del país, de los cuales se desplegaron 10 equipos territorial en mayo de 2019 que incluyeron oficinas en Barranquilla, Sincelejo, Apartadó, Rionegro (ahora en Medellín), Barrancabermeja, Cúcuta, Villavicencio, San José del Guaviare, Puerto Asís (en la actualidad Mocoa) y Cali. En noviembre de 2019, la UBPD activó nuevos equipos territoriales en Florencia, Yopal, Montería, Arauca, Quibdó, Ibagué y Bogotá y seis oficinas satélites que se crearon con cobertura en los municipios de esta subregión PDET; el grupo territorial en Cali cuenta, desde ese momento, con oficinas satélites en Pasto, Buenaventura, Tumaco y Popayán.

## 5.2 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNRN

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

Con la apertura de la Casa de la Verdad en Tumaco en abril de 2019, inició el trabajo de la CEV en varios de los municipios PDET del departamento de Nariño. Esta labor se activó mediante iniciativas de difusión y socialización del trabajo de la Comisión con comunidades y organizaciones de víctimas que, desde esos momentos iniciales y según la información recogida, manifestaron su temor respecto a posibles riesgos asociados a



PROCUREMOS  
*la paz*

sus eventuales aportes al trabajo de la Comisión.

Este trabajo de sensibilización avanzó, ampliándose a otros sectores sociales que han incluido líderes políticos, comunidades étnicas, académicos/as, organizaciones de mujeres, sujetos de reparación colectiva, organizaciones de desplazados y otra población clave para el trabajo de la Comisión. Con estas personas, la Comisión ha aplicado 15 instrumentos de recolección de información que, a la fecha, comprenden entrevistas individuales y colectivas, diagnósticos participativos y otros ejercicios enfocados a contribuir a la ruta de investigación de la Comisión. La CEV ha realizado un total de 155 entrevistas en las cuales han participado 360 personas; de igual forma, se han realizado 29 eventos de esclarecimiento (que incluyen grupos focales y entrevistas colectivas); del total de entrevistas en municipios PDET, 125 se relacionan con el municipio de San Andrés de Tumaco y hacen referencia a 125 hechos victimizantes, mientras que municipios como Ricaurte reportan hasta ahora 2 hechos victimizantes relacionados.

De igual forma, la CEV reporta 21 eventos relacionados con la ruta de diálogo social de la Comisión en la que han participado más de 1.100 personas que comprenden también otros grupos poblacionales como estudiantes, integrantes de Fuerza Pública, funcionarios del magisterio, entre otros. La Comisión también adelantó talleres con niños y niñas víctimas en Quibdó, Buenaventura y Tumaco, con el fin de recoger recomendaciones para la no repetición. De los grandes hitos en materia de diálogo social que contaron con la participación de personas de los municipios PDET del departamento, se registra la realización del Encuentro por la Verdad para el reconocimiento a la persistencia de las mujeres y familias buscadoras de personas desaparecidas en la ciudad de Pasto en agosto de 2019, en el

que participaron 98 personas del departamento.

Otras actividades del nivel nacional que contaron con la participación de víctimas del departamento fueron el Encuentro por la Verdad de Reconocimiento a las mujeres y población LGBTI víctimas de violencias sexuales realizada en Cartagena en junio de 2019, y el Reconocimiento de los impactos del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes celebrado en Medellín en noviembre de 2019. Como parte del proceso de preparación del quinto Diálogo para la No Repetición realizado en Quibdó en noviembre de 2019, se realizaron ejercicios de entrevistas previos con población del departamento.

Como parte de su trabajo, la CEV a través de sus dos territoriales ubicadas en Pasto y Tumaco han realizado gestiones con la Gobernación del departamento, especialmente respecto a las necesidades de difusión del informe final de la Comisión por medio de los sectores cultura, educación y mesas de víctimas, entre otros. En el caso de alcaldías como la de Tumaco, por ejemplo, se han realizado reuniones en conjunto con la UBPD con el objetivo de abordar las necesidades vigentes de la población víctimas del conflicto y la inclusión de componentes de construcción de paz en el marco del proceso de elaboración de los planes municipales de desarrollo.

A luz de la información recogida, la presencia y confrontación entre grupos armados al margen de la ley (como las disidencias de las FARC) ha derivado en escenarios de riesgo que dificultan el alcance de la labor de la Comisión: problemas de seguridad en la cuenca del río Sanquianga y en otras zonas se ha traducido en los últimos meses en casos de desplazamiento forzado y

restricciones para la llegada de entidades a municipios como Magüi Payán y Roberto Payán; desplazamientos de funcionarios públicos (por ejemplo, desde Tumaco a municipios como El Charco), han sido afectados por la ubicación de retenes ilegales por parte de estos grupos. Ante las dificultades de acceso a las poblaciones de las subregiones del Sanquianga y Telembí, la Comisión ha optado por gestionar recursos para traer a algunos participantes a la zona urbana de Tumaco y adelantar las actividades previstas, si bien el alcance de esta estrategia ha sido limitado debido a los costos asociados a su implementación y a las dificultades presupuestales presentadas para ampliar dicho alcance. Al mismo tiempo que el trabajo con población de municipios como Olaya Herrera, Mosquera, El Charco y La Tola se ha dificultado por dichos factores de riesgo, en zona rural de Tumaco el trabajo también se ha obstaculizado, recurriendo en algunos casos el apoyo en líderes/as locales para facilitar el acceso a algunos de estos territorios.

Respecto a la participación de comparecientes ante la JEP en las actividades de la CEV, la Comisión destaca la labor adelantada con varios ex integrantes de las FARC ubicados en la ETCR ubicado en Tumaco, a través de la cual se han establecido acuerdos de trabajo con organizaciones conformadas por estas personas, actividades de pedagogía y sensibilización con esta población e incluso, ejercicios de reconciliación y convivencia en algunos barrios de Tumaco de donde provienen varias de estas personas.

A partir de la información recogida por la Procuraduría, el trabajo de la Comisión para los municipios PDET del departamento de Nariño evidencia las siguientes particularidades:

#### 1. La presencia de actores armados, las dificultades de acceso

y los costos asociados al despliegue de actividades en varios de los municipios PDET, dificulta el trabajo de la CEV con la mayoría de poblaciones objeto ubicadas en estos municipios;

2. La necesidad de vincular y contar con el acompañamiento de autoridades civiles y de Fuerza Pública en la actividades previstas;
3. La posibilidad de ampliar el alcance de las actividades de la Comisión a otras poblaciones de los municipios PDET, lo cual puede involucrar esquemas de trabajo conjunto con otras entidades, por ejemplo, con la JEP en relación con la labor que se viene adelantando en el macrocaso 002;
4. La necesidad de fortalecer los mecanismos de reporte de información en relación con las actividades que desarrolla la Comisión en los municipios PDET y particularmente, frente a la participación de víctimas y comparecientes en el marco de estas actividades.

#### 5.2.2 Jurisdicción Especial para la Paz

A partir de junio de 2017, el trabajo de la JEP inicia en el departamento de Nariño por medio del enlace territorial de su Secretaría Ejecutiva que se ubicó en Pasto, adelantando desde ese momento actividades de sensibilización y socialización de las rutas de participación de las víctimas en el marco de las actividades de la Jurisdicción. Con la apertura en julio de 2018 del macrocaso 002<sup>32</sup>, el trabajo de la JEP se amplió para los municipios de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas, y con el apoyo de cooperación internacional, se inició el trabajo en estos territorios con comunidades afro, pueblos indígenas, organizaciones de víctimas e institucionalidad local. Hacia finales de 2018

<sup>32</sup>En julio de 2018 la Jurisdicción abrió el macrocaso 002 en el que se prioriza la grave situación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH que afectan, principalmente, a los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos de los municipios de Barbacoas, Tumaco y Ricaurte.

e inicios de 2019, el equipo de la JEP se amplió a través del fortalecimiento del Departamento de Atención a Víctimas, el nombramiento de un enlace étnico para el trabajo específico con dichas comunidades y la ampliación del equipo del Sistema de Asesoría y Defensa para el trabajo con comparecientes, además de la llegada del equipo de la Unidad de Investigación y Acusación de dicha Jurisdicción (un fiscal, tres investigadores y un apoyo administrativo) que también tiene competencia en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca.

Actualmente, la labor de la JEP se concentra por un lado, en los municipios priorizados por el macrocaso 002, y por otro lado, en varios de los once municipios PDET de la costa Pacífica y en los municipios de la cordillera en el departamento que hacen parte de la subregión PDET Alto Patía y Norte del Cauca, trabajo que ha sido posible gracias al apoyo de la Gobernación de Nariño y a varios organismos de cooperación internacional con cobertura en dichos municipios (OIM, Misión ONU, MAPP/OEA). Para 2020, la JEP tiene priorizado llegar a la totalidad de municipios PDET y ampliar el trabajo a la mayoría de los 64 municipios que integran el departamento de Nariño, por ejemplo, a través del trabajo y coordinación con personerías y secretarías de gobierno de estos municipios.

Las condiciones de seguridad en los municipios PDET del pacífico nariñense, según la información recopilada, no solo se han traducido en dificultades para la cobertura del trabajo de la Jurisdicción, sino que se han materializado en casos de amenaza y riesgo contra ex combatientes de las FARC que se han evidenciado a través de tutelas y solicitudes de protección por parte de estas personas. Respecto a la seguridad de las víctimas participantes, la JEP ha identificado riesgos asociados a la participación de estas personas en los espacios

de socialización del trabajo de la JEP y en los ejercicios de construcción de los informes que se adelantan en varios territorios de los departamentos, especialmente contra líderes/as de las organizaciones que adelantan dichos ejercicios. Para varios de estos casos, la Jurisdicción ha promovido la presentación de informes a través de terceros como la Diócesis de Tumaco y organizaciones de nivel nacional. Respecto al caso 002, la JEP reporta un total de 16 solicitudes de medidas cautelares para las víctimas acreditadas en este proceso, 6 de las cuales se encuentran en trámite y 10 por responder.

Respecto a la participación de víctimas, las líneas de trabajo de la JEP en el departamento de Nariño involucran:

1. as convocatorias que se realizan para los temas de socialización y difusión que incluyen talleres, y encuentros con diferentes poblaciones o instancias (comunidades indígenas -pueblo Awá-, afro, Rom, víctimas, mesas de víctimas, organizaciones de mujeres, etc)
2. La elaboración de informes por parte de las víctimas, que esta precedido de ejercicios de capacitación y trabajo conjunto con las comunidades para la construcción de dichos informes, lo que ha derivado en la presentación de 21 informes, 9 de contexto y 12 informes específicos para el macrocaso 002;
3. La participación en los otros macrocasos nacionales que ha abierto la Jurisdicción y sobre los cuales las víctimas del departamento han solicitado su acreditación y participación dentro de los procesos.

De acuerdo con el informe de gestión de la entidad, en el año 2019, el departamento de Nariño presentó el mayor



PROCUREMOS  
*la paz*

número de actividades de difusión, pedagogía y producción para la presentación de informes realizadas por la JEP en todo el país, con un total de 70 actividades en las que participaron 1.962 víctimas; así mismo, la Jurisdicción identificó en el departamento un total de 24 organizaciones potenciales para la presentación de informes. En el departamento de Nariño también se registraron 20 actividades de apoyo a la gestión territorial de las Salas de Justicia y el Tribunal de la Paz adelantadas en 2019 y 58 actividades de relacionamiento institucional con autoridades y entidades del nivel local durante la misma vigencia. Adicionalmente, la JEP reportó un total de 54 actividades de difusión y pedagogía en 2019 que impactaron a 1.430 personas del departamento.

En relación con el macrocaso 002 que refiere a la situación territorial que prioriza las graves violaciones a los derechos humanos y al DIH en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (Nariño) entre 1990 y 2016, se han acreditado en calidad de víctimas cuatro sujetos colectivos que comprenden organizaciones indígenas (2), organizaciones campesinas (1) y organizaciones afro (1): estas organizaciones representan a 48.712 víctimas acreditadas de territorios conformados por 45 resguardos indígenas, 52 cabildos indígenas, 1 consejo comunitario y 42 comunidades con pertenencia negra, afrodescendiente, raizal o palenquera. Los hechos victimizantes bajo estudio en este macrocaso son 2.496 que relacionan a un total de 431 presuntos responsables (entre ex integrantes de las FARC -355-, ex integrantes de Fuerza Pública -53- y terceros civiles o agentes de Estado -23-), de los cuales se han vinculado formalmente al proceso 18 comparecientes y en donde 17 ex integrantes de las FARC han participado en 31 versiones voluntarias adelantadas hasta la fecha y 4 comparecientes que han participado en diligencias de construcción dialógica de la

verdad.

Conforme a la información recogida, además de su participación en el macrocaso 002, se han realizado otros espacios para la firma de actas de sometimiento por parte de los ex integrantes de FARC y ejercicios de pedagogía y capacitaciones en el ETCR de Tumaco en relación con el cumplimiento del régimen de condicionalidad y el trabajo con el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, lo cual se ha complementado con actividades de apoyo psicosocial para esta población y acciones orientadas a la información y citación de los comparecientes a las respectivas audiencias. Según lo reportado, los ex integrantes de las FARC y sus abogados han venido avanzando en la documentación de actividades que esperan sean validadas como Trabajos, Obras, Acciones con Contenido Reparador-Restaurador (TOAR) de cara al cumplimiento del régimen de condicionalidad y la aplicación de las penas previstas.

El trabajo de la JEP en el departamento de Nariño y de manera específica, en los municipios de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense, ha estado demarcado por los siguientes rasgos:

1. La apertura y avance del macrocaso 002 que ha permitido la priorización del trabajo en tres de estos municipios y la vinculación de una gran número de víctimas a este proceso;
2. Los riesgos de seguridad presentados contra comparecientes y víctimas, lo que ha dificultado el trabajo de la Jurisdicción y evidencia la necesidad de fortalecer medidas de protección y seguridad asociadas;

3. El trabajo articulado con la gobernación del departamento y la posibilidad de ampliar la coordinación con otras autoridades locales y con las mismas entidades del Sistema que tienen presencia en el territorio;
4. La necesidad de ampliar el trabajo a otros municipios que PDET que presentan niveles de victimización importantes a causa del conflicto armado como El Charco, Olaya Herrera y Roberto Payán.

### 5.2.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

Desde julio de 2019 inició el trabajo de la oficina territorial ubicada en Cali que tiene cobertura en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño, además de dos municipios de Chocó (Litoral del San Juan y San José del Palmar) que en total suman 150 municipios. El equipo actual de este territorial está compuesto por 12 personas, a la espera de la contratación en 2020 de 17 personas más para apoyar el trabajo en todos estos municipios. Con la activación de las oficinas satelitales de la UBPD en los municipios de Pasto y Tumaco a finales de 2019, se amplió formalmente el trabajo que venía adelantando la Unidad en el departamento de Nariño, y que tiene particular énfasis en el año 2020 en municipios como Ipiales, Pasto, Ricaurte, Barbacoas, El Bordo, Argelia y la zona de frontera, a través del desarrollo de alianzas estratégicas con actores locales y el posicionamiento de la entidad por medio de actividades de pedagogía.

Como parte del proceso de identificación de cuerpos esqueléticos (en coordinación con el Instituto de Medicina Legal) y del diseño de un instrumento diagnóstico para este proceso, en julio de 2018 se inició un proyecto piloto en la ciudad de Cali, en el cual se documentaron alrededor de 500 casos relacionados con el departamento de Nariño que actualmente

se encuentran en fase de análisis. De manera específica, a marzo de 2020, de los 10.673 casos identificados en todo el país, 844 casos fueron reportados por la Dirección Regional Suroccidente (que cubre el departamento Nariño) e incluidos en el instrumento diagnóstico elaborado.

De las 6.744 solicitudes de búsqueda recibidas por la UBPD desde el inicio de su mandato a marzo de 2020, que relacionan a un total de 5.389 personas, para el caso de los municipios de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense, se han presentado el siguiente número de solicitudes: Barbacoas (12), El Charco (2), Magüi Payán (1), Mosquera (1), Ricaurte (2) y Tumaco (62). Conforme a lo reportado por la entidad, en 2019, la intervención en el departamento de Nariño se ha planteado, de manera general, a través de cuatro estrategias:

1. Formulación del Plan de Búsqueda para el municipio de Tumaco;
2. Diálogos iniciales y de ampliación de información con organizaciones y colectivos del pacífico nariñense (Tumaco, Samaniego, Pasto, Ricaurte e Ipiales) a través de mesas técnicas para facilitar el aporte de información al Plan Regional de Búsqueda;
3. Su participación en calidad de observadores en la Mesa Departamental de Desaparición forzada de Nariño;
4. Diálogos con personas que participaron directa e indirectamente de la confrontación armada que permitieron priorizar acciones en municipios como Pasto, Samaniego, Ipiales, Dagua, Ricaurte y Barbacoas en la región del Patía.

Más allá del poco tiempo que lleva la Unidad operando en esta región, se han identificado avances importantes en su labor, especialmente en relación con la formulación del Plan



PROCUREMOS  
*la paz*

Regional de Búsqueda que refiere al municipio de Tumaco. Los problemas de seguridad en la mayoría de los municipios de la subregión han dificultado el trabajo de recolección de información y la participación de familiares y organizaciones en el trabajo con la Unidad. La generación de confianza con las comunidades, con comparecientes ante la JEP y la atención a los retos de seguridad en varios de estos municipios, además de la ampliación de la cobertura de la Unidad y del diagnóstico de casos identificados, han sido identificados como prioridades de la entidad para profundizar su trabajo en el 2020, además de la articulación con las otras entidades del Sistema y con defensores, procuradores y Fiscalía a nivel departamental y municipal.

Por ahora, respecto a estas líneas de trabajo, las actividades reportadas por la Unidad en estos municipios incluyen:

- La formulación del Plan Regional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en Tumaco, en donde han participado familiares y organizaciones y se han formulado estrategias para la localización de los casos en este municipio. En el marco de este proceso se han realizado acercamientos con la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur-RECOMPAS-, y con los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera, Comunidades Veredales Consejo Comunitario ACAPA, Comunidades Veredales Consejo Comunitario el Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano y Comunidades Veredales del Consejo Comunitario Unión del Río Rosario.
- Como parte de la formulación de este plan regional, la Unidad adelantó en el segundo semestre de 2019 acciones humanitarias para la búsqueda de 66 personas cuyos familiares hacen parte de la Asociación de Desaparecidos Luz de Esperanza, así como de 44 personas cuyos familiares hacen parte de la Asociación de Familiares de Desaparecidos del Pacífico Nariñense-AFADEPAC-.
- Como parte de la construcción del Plan Regional, se inició también la identificación del Universo de Personas Dadas por Desaparecidas en el área de influencia de las FARC, a través de la consulta de fuentes secundarias e información aportada por diversos actores institucionales, ONG, colectivos y organizaciones. Para el caso del municipio de Tumaco, se han recogido un total de 366 casos de desaparición, de los cuales 32 se encuentran en fase de localización presunta, y se han identificado 15 puntos de localización tanto en zona rural como urbana del municipio.
- Para la formulación del Plan Regional de Búsqueda también se han realizado ejercicios de aporte de información de personas que participaron directa e indirectamente en la confrontación armada, así como espacios de diálogo inicial y de ampliación de información con organizaciones y colectivos del pacífico nariñense.
- De manera particular, la Unidad ha avanzado en la construcción de hipótesis de localización de personas dadas por desaparecidas en los municipios de Tumaco y Ricaurte, aun y cuando las condiciones de seguridad han dificultado la realización de procesos de localización que permitan validar dichas hipótesis.
- Frente al tema de seguridad, la Unidad ha estado avanzado en el acercamiento con consejo comunitarios, pueblos indígenas, autoridades regionales y otros actores para evaluar posibles estrategias para ingresar a dichos territorios que incluyen acciones de pedagogía, articulación con actores locales con experiencia en búsqueda de personas,

y otras medidas de coordinación con autoridades étnico-territoriales para la valoración del riesgo y el despliegue de actividades de búsqueda.

#### 5.2.4 Articulación entre las entidades del SIVJRNR

La coordinación entre las entidades del Sistema se ha evidenciado a través del despliegue de acciones de pedagogía en varios municipios del departamento y en el trabajo con poblaciones específicas como la población Rom o el trabajo con víctimas en el marco de la Mesa Departamental de Desaparición Forzada. La CEV ha acompañado, por ejemplo, el trabajo de formulación del Plan Regional de Búsqueda que se adelanta para el municipio de Tumaco y en el que se han realizado acercamientos con la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur-RECOMPAS-

Los retos actuales en esta articulación se asocian con las diferencias en los tiempos y prioridades identificadas en la labor de cada entidad: si bien se han generado nuevas estrategias para adelantar iniciativas conjuntas y hacer uso eficiente y coordinado de los recursos dispuestos por cada entidad (y aquellos provistos por la comunidad internacional) para la participación de las víctimas, en la práctica y según lo recogido, la articulación entre la JEP y la UBPD se ha afianzado mucho más, especialmente en materia de difusión y pedagogía sobre el Sistema, mientras las CEV ha avanzado en la priorización de otras actividades relacionadas con su mandato, a falta de año y medio para concluir dicho mandato. Una prioridad adicional en materia de articulación refiere también a la gestión conjunta de medidas de seguridad para el despliegue de estas entidades y para la participación efectiva de víctimas y otros actores territoriales estratégicos.

### 5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS

En materia de atención a víctimas, los 11 municipios de la subregión PDET Pacífico y Frontera son atendidos por la UARIV a través del equipo territorial Nariño y seis puntos de atención distribuidos para estos municipios. Para el caso de procesos de retornos y reubicaciones, a la fecha, se reportan siete (7) planes formulados y aprobados, la mayoría pendientes por actualizar, referentes a los siguientes municipios: Tumaco, Olaya Herrera, Barbacoas, El Charco, Ricaurte, Roberto Payán y Santa Bárbara de Iscuandé, respecto a los cuales se han ejecutado esquemas de acompañamiento psicosocial y comunitario en los últimos años.

En el caso de municipios como Barbacoas, la formulación de su plan se inició en el año 2012, mientras que para municipios como Ricaurte, El Charco, Roberto Payán y Santa Bárbara su formulación se inició en 2014; el plan de Tumaco fue formulado desde 2016 y Olaya Herrera más recientemente desde 2019. Para el caso de Tumaco, se realizó durante 2020, la validación del principio de seguridad en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional celebrado en febrero de ese año a partir de los insumos entregados por las Fuerzas Militares. De acuerdo con la información recopilada, varios de los procesos de retorno previstos no reportan avances, no cuentan con un acompañamiento oportuno o excluyen casos de desplazamiento forzado presentados durante los últimos cinco años; en el caso de municipios como Ricaurte, Tumaco y la Tola, actualmente no existen acciones institucionales orientadas a apoyar procesos de retorno y reubicación.

A la fecha, el número de hogares vinculados con estos planes es de 1.170 que relacionan a un total de 2.646 personas, de donde se destacan los casos de El Charco (1.005 personas), Ricaurte (435 personas), Santa Bárbara de Iscuandé (385) y Tumaco (300). Para el año 2019, la UARIV reportó la viabilización, aprobación y entrega de siete (7) esquemas especiales de acompañamiento de tipo comunitario acordados con las administraciones municipales y distribuidas de la siguiente forma: cuatro (4) en Santa Bárbara de Iscuandé (que incluyeron dotación de equipos biomédicos y construcción de un aula en la vereda Santa Rita), además de dos esquemas para el municipio de Tumaco y uno para Roberto Payán. Según lo reportado por la Unidad y algunos entes territoriales, a la fecha, no existen planes formulados para los municipios de Magüi Payán, La Tola, Mosquera y Francisco Pizarro. Como parte del seguimiento y atención a estos escenarios, la Defensoría reportó en 2019 el despliegue de Defensores Comunitarios que cubren los municipios de Tumaco, Ricaurte, Francisco Pizarro, Roberto Payán, Magüi, Barbacoas, además de un asesor regional en materia de desplazamiento forzado para los municipios de Mosquera, El Charco, Olaya Herrera, Roberto Payán y Santa Bárbara de Iscuandé.

En relación con los sujetos de reparación colectiva, para el caso de los municipios de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense, existen un total de 19 sujetos de reparación colectiva, en los cuales se incluyen el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, el Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera, el Pueblo Awá Zona Telembi (Tortugaña, Piedras Verdes, Planadas, Torquería Pugande, Pipalta Palvi, Walsapi) y los 23 Resguardos del Pueblo Awá asociados a la Unipa.

De estos 19 procesos de reparación colectiva, doce (12) se

encuentran en la fase de identificación, tres (3) en la fase de alistamiento, dos (2) en la fase de caracterización del daño (Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera y los 23 Resguardos del Pueblo Awá) y dos (2) en la fase de diseño y formulación que incluyen a los sujetos de Pueblo Awá Zona Telembi y del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera sobre los cuales se espera en 2020 protocolizar estos planes. Parte de los retos reportados por la Unidad para el avance de estos procesos de reparación colectiva están asociados a las particularidades de los procesos de concertación con las comunidades y sus tiempos; medidas cautelares, acciones judiciales y el fortalecimiento de equipos territoriales para reparación colectiva, han sido variables que han permitido avanzar en estos procesos en los últimos meses, no obstante, a la fecha, no se ha logrado formalizar un solo Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) para estos sujetos.

Desde 2019 y para 2020, la Unidad ha priorizado el trabajo con siete sujetos de reparación colectiva: el Pueblo Awá Zona Telembi y el Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera que se encuentran avanzando en la formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva, identificando estrategias para la validación del documento que contiene el Plan, de manera que puedan ser desplegadas una vez se supere la emergencia del COVID19. Entre otros sujetos priorizados actualmente se encuentra el resguardo de San José de Bacao ubicado (en el municipio de Olaya Herrera) que pasará a fase de consulta de previa, además del Consejo Comunitario del Alto mira y Frontera, el sujeto de 23 resguardos, el proceso de Tablón Dulce y Tablón Salado en Tumaco. De acuerdo con lo reportado, aquellos sujetos que se encuentran en fase de identificación, entre ellos, el sujeto de reparación colectiva no étnico de la vereda

San Isidro en Ricaurte, han sido notificados con resolución de inclusión como sujeto de reparación colectiva, si bien aún no han sido priorizados desde el nivel central por la UARIV para el avance de su respectivo proceso.

La mayoría de estos sujetos de reparación colectiva en el departamento de Nariño fueron reconocidos entre 2012 y 2013, siendo los últimos reconocidos en 2017: los más antiguos como el resguardo de San José de Bacao, Pueblo Awá Zona Telembí y los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera y Bajo Mira y Frontera son reconocidos formalmente en 2013 por demanda. Conforme a la información recogida, varios de estos procesos se han visto afectados durante estos años como consecuencia de las difíciles condiciones de seguridad en estos territorios, la falta de recursos para el avance de los procesos y las dificultades operativas, entre otros asuntos.

Respecto a la articulación entre los procesos de reparación colectiva y la implementación del PATR, la UARIV reporta que, dentro de los siguientes pasos del proceso de formulación de los PIRC en 2020, se tiene incluida la realización de ejercicios de identificación de las acciones que se encuentren en la ruta de implementación del PATR, en coordinación con la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y con la Gobernación del departamento. Por ahora, según la información recopilada, ante la ausencia de PIRC en estos municipios PDET, no es posible identificar acciones en materia de reparación colectiva que coincidan con iniciativas priorizadas en el PATR de esta subregión.

Para los municipios de esta subregión PDET, se encuentran en funcionamiento, bajo custodia y cuidado de los entes territoriales, dos (2) Centros Regionales de Atención a Víctimas

ubicados en los municipios de El Charco y Tumaco que reportaron la atención de en materia de rehabilitación psicosocial de 132 personas, que incluye la iniciativa “Entrelazando” y la generación de medidas específicas para sujetos colectivos como el Pueblo Awá Zona Telembí, los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera, Bajo Mira y Frontera y el resguardo de San José de Bacao. Para el año 2019, a pesar de las limitaciones en materia de recursos expuestas por algunos entes territoriales, en la totalidad de municipios PDET se reportó la atención de 435 personas, si bien es una cifra reducida respecto a las 630 personas registradas en 2018 y 577 en el año 2017.

A la luz de la información recolectada por la Procuraduría, entre los retos asociados a la implementación de estas medidas en estos municipios se identifica:

1. fortalecer y priorizar los procesos de reparación colectiva de esta subregión, de manera que se materialicen e implementen Planes Integrales de Reparación Colectiva, especialmente para aquellos sujetos reconocidos desde el año 2013;
2. la necesidad de gestionar mayores apoyos y acompañamiento de autoridades nacionales y locales, incluyendo Fuerza Pública, para la implementación de los planes de retorno y reubicación y de los planes de reparación colectiva aprobados;
3. avanzar con prontitud en la identificación de acciones dentro de los procesos de reparación colectiva que pueden ser incluidas en la ruta de implementación del PATR y contribuyan al goce efectivo de derechos de las víctimas y al cumplimiento del enfoque reparador del proceso PDET.

## 5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

Al igual que en otras subregiones PDET del país, las entidades del SIVJRNR han avanzado en el proceso de difusión y pedagogía y en el relacionamiento con autoridades étnicas, comunidades y organizaciones de la sociedad civil en estos territorios. El trabajo de diálogo y concertación con comunidades étnicas ha sido esencial en la idea de proyectar rutas de trabajo que permitan el cumplimiento de la misionalidad de cada entidad y superar los obstáculos impuestos a este trabajo como resultado de la presencia de grupos armados ilegales en la mayoría de estos municipios. Estos riesgos de seguridad, sumados a las dificultades de acceso a muchas de estas poblaciones, a los costos operativos asociados al despliegue de actividades en estos territorios y más recientemente, a las dificultades propias de la emergencia sanitaria asociada al COVID19, representan a hoy los principales retos para el trabajo de estas entidades y para ampliar su cobertura y trabajo permanente en la totalidad de municipios que componen la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense.

La coordinación con las autoridades departamentales y con organismos internacionales ha resultado estratégica para el desempeño de estas entidades en el terreno, al mismo tiempo que se identifica la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación con autoridades municipales, el Ministerio Público y la Fuerza Pública. La articulación entre las entidades del Sistema presenta resultados concretos, si bien conforme al avance del tiempo, tienden a ser más evidentes las diferencias en términos de prioridades y tiempos para la ejecución de su labor. Estrategias de focalización y priorización como la apertura del macrocaso 002 por parte de la JEP han sido oportunas, en

tanto han posibilitado la participación activa y convocatoria de víctimas y comparecientes, al mismo tiempo que han contribuido a la documentación de hechos victimizantes de gran envergadura y a la identificación de responsables directos de dichos hechos.

Por su parte, los procesos de retorno y reubicación en estos municipios requieren de mayor acompañamiento y apoyo por parte de autoridades civiles y militares, pensando en procesos sostenibles (mayores recursos), seguros y con impactos efectivos en el bienestar de las comunidades que participan. Los procesos de reparación colectiva existentes reclaman la mayor atención y esfuerzo por parte de la Unidad y los entes territoriales: de los 19 sujetos de reparación colectiva existentes en estos municipios, a la fecha y en algunos casos transcurridos seis años desde su reconocimiento, ninguno ha logrado avanzar a la fase de aprobación e implementación del PIRC.

### B. Recomendaciones

Como parte del balance del proceso de implementación de los compromisos del Acuerdo de Paz en materia de víctimas, para el caso de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense, se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

A las entidades del SIVJRNR,

- A la CEV, avanzar en el trabajo que se realiza en materia de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición para la totalidad de municipios que componen la subregión PDET y que cuentan con altos niveles de victimización; lo anterior, en coordinación con autoridades locales y de

- cara a la materialización de procesos para la participación de víctimas y otros sectores de manera amplia, segura, y oportuna.
  - A la CEV, fortalecer los procesos de reporte de las actividades adelantadas por los equipos territoriales respecto a la participación de víctimas y otros sectores, en tanto el reporte de cifras presentadas resulta no relaciona la totalidad de actividades identificadas por la Procuraduría a través del trabajo de campo.
  - A la JEP, impulsar procesos de solicitud de acciones con contenido reparador adelantadas en los municipios de esta subregión PDET, de cara al cumplimiento del régimen de condicionalidad de los comparecientes ante la JEP.
  - A la JEP y la UBPD, generar nuevas estrategias orientadas a ampliar la cobertura de sus actividades para aquellos municipios PDET en los cuales todavía no se han adelantado actividades y presentan altos niveles de victimización.
  - A la UBPD, avanzar en el despliegue territorial, en el trabajo con comparecientes que residen en los municipios de la subregión PDET y en el diagnóstico del número de personas desaparecidas relacionados con estos municipios.
  - A las tres entidades, desarrollar nuevos esquemas de articulación e intervención eficiente en territorio acordes con la misionalidad, prioridades y tiempos de cada entidad y gestionar medidas orientadas a facilitar la participación segura de víctimas y otros sectores.
- Avanzar en el proceso de acompañamiento y apoyo a la formulación de los planes de retorno y reubicación en aquellos municipios PDET que todavía no cuentan con uno y gestionar mayores recursos y apoyos por parte de autoridades locales y otros actores estratégicos respecto a los procesos actualmente previstos.

A las autoridades municipales y de departamento,

- Fortalecer y generar nuevas estrategias en materia de seguridad y protección para víctimas, comparecientes y otros sectores, en función de facilitar su participación en las actividades desplegadas por las entidades del SIVJRNR y por la UARIV.
- Impulsar y gestionar mayores recursos para la implementación y el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva.
- Gestionar mayores recursos para fortalecer los procesos atención psicosocial a víctimas en los municipios de la subregión PDET.

A la UARIV,

Priorizar en el corto plazo los procesos de reparación colectiva existentes en estos municipios PDET, de manera que se avance en la aprobación e implementación de sus Planes Integrales de Reparación Colectiva, con especial énfasis en aquellos procesos que llevan cinco años o más.



PROCUREMOS  
*la paz*

# 6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

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, por no decir casi inexistente, 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, el que los principios estén presentes en la programación y ejecución de los compromisos de las entidades.

En Pacífico y Frontera Nariñense 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.

Para el caso de Pacífico y Frontera Nariñense, se nota un gran vacío en el desarrollo de principios como el de Fortalecimiento y articulación institucional, así como en el de Integración territorial e inclusión social. Por una parte, la información recolectada muestra una gran desarticulación en las agendas de PDET, sustitución de cultivos, Zonas Futuro y



PROCUREMOS  
*la paz*

seguridad, solo por mencionar algunas, y cada entidad nacional llega a este territorio con sus estrategias, agendas, recursos y prioridades, sin consultar, en muchos casos, a los líderes sociales y autoridades étnicas o incluso sin la participación de los mandatarios locales. En ocasiones, las interacciones de las agendas de las entidades nacionales en el territorio se limitan a informar y en ocasiones a asignar responsabilidades y tareas a las autoridades locales bajo el entendido de que las gestiones de estas últimas tendrán como resultado la llegada de recursos para inversiones y apoyos para la implementación.

Esto a la vez reduce la posibilidad de que en el Pacífico y Frontera Nariñense se pueda poner en operación principios como Eficacia, eficiencia e idoneidad o el de Priorización. La inexistencia de una planeación organizada y articulada de todos los componentes del Acuerdo de Paz lleva a que se tenga una gestión dispersa, poco efectiva y por ende también limitada en su 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<sup>33</sup>.

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.

<sup>33</sup>E 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.

En el caso del Pacífico y Frontera Nariñense, como en el resto de las subregiones analizadas, no fue posible encontrar en el PMI o en algún instrumento derivado de este, una programación concreta y detallada de la implementación del Acuerdo de Paz en sus 11 municipios. Para obtener alguna información, fue necesario requerir datos muy precisos a cada una de las entidades nacionales que tienen compromisos 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, 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. Este instrumento ha sido varias veces anunciado como la Hoja de Ruta Única, cuyo piloto fue desarrollado en la Subregión del Catatumbo, pero que

con corte a la elaboración de este informe, poco más de año y medio después de la aprobación del PATR, aun no se ve en funcionamiento en esta Subregión.

Adicionalmente es importante anotar que si bien es cierto el PDET tiene una gran importancia en el Acuerdo de Paz, este no es todo el Acuerdo. En consecuencia, la Hoja de Ruta Única o el equivalente deber recoger tanto 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 departamental y municipal incorporaran medidas para garantizar la implementación de los acuerdos. En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, esta reforma no se realizó. En ese orden 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 para incluir iniciativas PDET. La Procuraduría también promovió la inclusión de los temas de paz y 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 Pacífico y Frontera la totalidad de 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.

El 06 de julio del presente año por medio del Acuerdo 003 se adopta el plan de desarrollo del municipio de Tumaco. El

amplio documento de casi 450 páginas está prácticamente todo articulado con el PDET y con distintos temas de paz. De hecho, en todas las líneas estratégicas se encuentran proyectos marcados con el rotulo de PDET o paz. Es importante anotar que en el plan financiero que asciende a casi 1,5 billones, se establecen contrapartidas del Fondo Paz para poder sacar adelante muchos de los proyectos marcados como de aporte a la implementación del Acuerdo.

El municipio de Barbacoas aprobó en su plan de desarrollo “Gobierno con la gente” incluyendo de manera explícita compromisos con el PDET y temas del Acuerdo de Paz en el eje estratégico Paz, seguridad, convivencia y derechos humanos. Adicionalmente relaciona productos e iniciativas principalmente en los ejes de Infraestructura, movilidad territorial y comunicaciones y en el de Innovación y movilidad social para la superación de la pobreza. Inclusión similar se puede identificar en Olaya Herrera, Roberto Payán, El Charco y Francisco Pizarro, dentro de los planes que se alcanzaron a revisar con corte a la elaboración de este informe.

Esto confirma los compromisos de las administraciones municipales con el Acuerdo de Paz y particularmente con el PDET, no obstante, es importante anotar que la inclusión de iniciativas o proyectos relacionados con los PDET es apenas natural, no podría ser de otra forma, 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 sobretodo, de cofinanciación por parte de los sectores de gasto nacional en cada una de las 16 subregiones. Mas allá de los planes de desarrollo, los PDET cobran gran valor porque deben ser el instrumento para que lleguen más inversiones. 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.

De igual forma, vale la pena mencionar que 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. Se requiere tener

las cifras más desagregadas, pero 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 anotar que el acceso real a recursos de regalías depende tanto de procesos y trámites dispendiosos, 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 11 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. Se presenta una redundancia en instrumentos de planeación y se presentan agendas paralelas sin mayor articulación que impiden ver mayores avances.

- 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.
- No se cuenta con instrumentos territoriales que articulen la implementación del Acuerdo de Paz en las subregiones y por tanto, los avances son dispersos.
- 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 en la implementación del punto uno del Acuerdo de Paz.
- Si bien es cierto que los planes de desarrollo de los municipios y departamentos 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.

- Desarrollar, en cada subregión PDET un instrumento u Hoja de Ruta Única 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 de Paz en la Subregión del Sur de Bolívar.
- 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.

A los municipios de la Subregión del Pacífico y Frontera Nariñense y a la gobernación de Nariño:

- 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.



PROCUREMOS  
*la paz*

# CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN



PROCUREMOS  
*la paz*

## CONCLUSIONES GENERALES

La Procuraduría General de la Nación recomienda a los actores institucionales que están a cargo de las intervenciones en el Pacífico y Frontera Nariñense lograr un mayor entendimiento de los componentes étnicos y ambientales del territorio para poder llevar a cabo una implementación del Acuerdo basada efectivamente en un enfoque territorial.

Entre las subregiones PDET, el Pacífico y Frontera Nariñense es una de las más diversas y ricas en términos étnicos y ambientales. Gran parte del territorio está protegido por la Zona de Reserva Forestal del Pacífico definida por la Ley 2ª de 1959, así como por el Parque Natural Nacional Sanquianga, el Distrito Nacional de Manejo Integrado Cabo Manglares y cerca de un total de 100 territorios étnicos entre resguardos y territorios colectivos de comunidades negras.

La Subregión presenta grandes necesidades relacionadas con el ordenamiento social de la propiedad rural. Si bien se cuenta planes de manejo y conservación de áreas protegidas y fuentes hídricas, planes para la producción de la minería sostenible, mesas e instancias de resolución de conflictos interétnicos y alrededor de 70 procesos pendientes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos y territorios colectivos, no se registran avances concretos de gestión, canalización de recursos o priorización de proyectos que puedan aportar a la resolución de las problemáticas del ordenamiento social de la propiedad rural y las necesidades identificadas por las comunidades que participaron en la formulación del PATR de la Subregión.

En el tema de sustitución de cultivos de uso ilícito, a pesar de haber firmado acuerdos colectivos en 6 municipios de la Subregión, tan solo se individualizaron acuerdos en Tumaco y no

con todas las comunidades. A pesar de que este es el municipio del país con mayor número de familias vinculadas al PNIS con un total de 16.568, aún se cuenta con importantes rezagos en materia de pagos a beneficiarios e implementación de proyectos productivos, funcionamiento periódico de las instancias de participación y de la articulación del Programa con los PATR del PDET. Aunque se cuenta con 38 iniciativas del PATR con marcación PISDA, preocupa la ausencia de una focalización veredal dentro de las mismas que asegure que estos bienes y servicios lleguen a las comunidades beneficiarias del PNIS.

Adicionalmente, según la información recolectada, se ha presentado una rápida reconfiguración de la presencia de grupos al margen de la ley en las subregiones Telembí, Sanquianga y del Pacífico Sur. Se han desplegado varios grupos disidentes de las FARC como el Frente 30, las Guerrillas Unidas de la Pacífico, la Gente del Orden, el Frente Estiven Gonzáles, el Frente Oliver Sinisterra y el Bloque Occidental 'Alfonso Cano' conformado a finales de 2019, además de unidades del ELN en municipios como Magüi Payán, Roberto Payán y Tumaco y otros grupos locales de narcotraficantes. Líderes y lideresas sociales y de manera especial, líderes y lideresas étnicos, campesinos y participantes del PNIS han sido víctimas de diversos hechos de violencia por parte de estos grupos, derivando en respuestas institucionales de distintos alcances.

Una situación especialmente crítica se ha presentado entre 2019 y 2020 como consecuencia de la materialización de múltiples eventos de desplazamiento masivo y confinamiento en estos municipios PDET: en el año 2019 se registraron un total de 24 eventos de este tipo mientras que para el primer semestre

de 2020 se han reportado 18 eventos, relacionando para ambos periodos municipios como La Tola, Tumaco, Roberto Payán, Santa Barbara de Iscuandé, Mosquera y Francisco Pizarro y Magüi Payán. En el caso de los eventos de 2020, estos involucran alrededor de 7 mil personas de estos municipios. Varios de los procesos de retorno previstos no reportan avances, no cuentan con un acompañamiento oportuno o excluyen casos de desplazamiento forzado presentados durante los últimos 5 años; en el caso de municipios como Ricaurte, Tumaco y la Tola, actualmente no existen acciones institucionales orientadas a apoyar procesos de retorno y reubicación.

Especial interés requieren las víctimas en este territorio. Los hechos de revictimización son evidentes, por lo que es necesaria la generación y fortalecimiento de esquemas de protección ajustados a escenarios rurales y para sujetos colectivos, junto con una mayor participación de líderes, lideresas y organizaciones en su diseño, el seguimiento e implementación de medidas que respondan de manera diferenciada a los riesgos identificados en las Alertas Tempranas, y el desarrollo de herramientas de protección y prevención como las contempladas en el Decreto 660 de 2018.

Por su parte, los procesos de reparación colectiva existentes reclaman la mayor atención y esfuerzo por parte de la UARIV y los entes territoriales, ya que de los 19 sujetos de reparación colectiva existentes en estos municipios, a la fecha y en algunos casos transcurridos 6 años desde su reconocimiento, ninguno ha logrado avanzar a la fase de aprobación e implementación del PIRC. Algunos de estos procesos se han visto afectados durante estos años como consecuencia de las difíciles condiciones de seguridad en estos territorios, la falta de recursos para el avance de los procesos y las dificultades operativas, por esto

la Procuraduría General de la Nación ve con preocupación esta situación y recomienda no continuar aplazando la garantía de derechos de las víctimas.



# BIBLIOGRAFÍA



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*

# BIBLIOGRAFÍA

- (s.f.).
- 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](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_pat)
- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional del Sur de Bolívar y Yondó. Obtenido de [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_pat](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_pat)
- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional Pacífico y Frontera Nariñense. Obtenido de [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos/planes\\_de\\_accion\\_para\\_la\\_transformacion\\_regional\\_pat](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_pat)
- Agencia Nacional de Tierras. (2019). Informe de Gestión 2019. Obtenido de <https://www.agenciatierras.gov.co/planeacion-control-y-gestion/informes/informe-de-gestion-institucional/>
- ANT. (2019). Portal de datos abiertos de la ANT. Obtenido de Agencia Nacional de Tierras: <http://data-agenciatierras.opendata.arcgis.com/>
- CEDE. (2020). Datos CEDE. Obtenido de Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.
- CEV. (s.f.). Magdalena Medio. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial/magdalena-medio>
- Consolidación, C. P. (2020). Informe No. 21 PNIS.
- Consolidación, C. P. (Marzo de 2020). Informe No. 21 PNIS.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-174. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-174-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-174 de 2017. 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-vivienda-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/>
- Defensoría del Pueblo. (2016). Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2018). Informe especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Obtenido de Defensoría del Pueblo.

- Departamento Nacional de Planeación. (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 - DDDP. (s.f.). Desempeño fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.
- DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. (2019). Desempeño fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- DNP - GPE. (2015). Índice de Incidencia del Conflicto Armado.
- DNP. (2014). Misión para la transformación del campo colombiano.
- DNP. (2016). Criterios generales Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas. Obtenido de DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Metodolog%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. (2020). TerriData. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>
- DNP. (s.f.). Medición de Desempeño Municipal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- 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.
- DSCI. (2020). Respuesta Oficio.
- DSCI. (Abril de 2020). Respuesta Oficio.
- FGN. (2020). Respuesta Oficio.
- FGN. (2020). Respuesta Oficio.
- FGN. (Abril de 2020). Respuesta Oficio.
- FIP. (2018). Las garantías de seguridad una mirada desde lo local: Sur de Bolívar.
- 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.
- Fundación Ideas para la Paz . (2018). Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). Dinámicas del conflicto armado en Tumaco y su impacto humanitario. Unidad de Análisis Siguiendo el Conflicto. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Gobernación Norte de Santander. (s.f.). 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/>
- Hoffman, O. (2007). Capítulo 8: Los territorios colectivos, la transición institucional. En O. Hoffman, Comunidades negras en el pacífico colombiano.
  - 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. (2012). Mapa de Conflictos de Uso del Territorio Colombiano a escala 1:100:000. Obtenido de Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
  - IGAC. (junio de 2020). [www.igac.gov.co](http://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.
  - Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. (1996). Resolución No. 041 de 1996. Determinación de extensiones para las UAFs. Obtenido de [https://verdadabierta.com/com-docman?file=1392--50&category\\_slug=tierras&Itemid=267](https://verdadabierta.com/com-docman?file=1392--50&category_slug=tierras&Itemid=267)
  - 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.
  - 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>
  - MinInterior. (2020). Datos abiertos. Obtenido de Ministerio del Interior: <https://siic.mininterior.gov.co/node/23681>
  - 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/Distribuci%C3%B3n\\_propiedad\\_rural\\_Colombia](https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Distribuci%C3%B3n_propiedad_rural_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](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.
- Ministerio del Interior. (2020). DACN. Obtenido de <http://sidacn.mininterior.gov.co/DACN/Consultas/ConsultaCertificadosOrgConsejoPublic>
  - Ministerio del Interior. (2020). Sistema de Información Indígena de Colombia. Obtenido de <https://siic.mininterior.gov.co/>
  - MinJusticia. (2016). Atlas de caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño. Bogotá.
  - MinJusticia. (2016). Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Bolívar. Bogotá.
  - MinJusticia. (2016). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Bolívar. Bogotá.
  - MinJusticia. (2016). caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño.
  - 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.
  - 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>
  - Pares. (13 de Abril de 2018). La guerra por el Pacífico Nariñense. Obtenido de Pares: <https://pares.com.co/2018/04/13/la-guerra-por-el-pacifico-narinense/>
  - 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. (22 de Abril de 2019). Gobierno realiza pagos a cerca de 8.000 familias vinculadas al Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos en Tumaco. Obtenido de Presidencia de la República: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190422-Gobierno-realiza-pagos-cerca-de-8000-familias-vinculadas-al-Programa-de-Sustitucion-de-Cultivos-Illicitos-en-Tumaco.aspx>
  - 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.

- Salud, M. d. (2020). Proceso de formulación de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA.
- Salud, M. d. (2020). Proceso de formulación de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA.
- Sentencia T-052 (Corte Constitucional 3 de Febrero de 2017).
- SIMCI. (2020). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2019.
- UPRA. (s.f.). índice de informalidad de propiedad.
- URT. (2020). Tierras. Obtenido de Unidad de Víctimas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras>
- Verdad Abierta. (16 de Septiembre de 2016). Zona para las Farc: condimento y líos de tierras en Tumaco. Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/zona-para-las-farc-condimento-de-lios-de-tierras-en-tumaco/>
- Vilorio de la Hoz, J. (2009). Economía y conflicto en el Cono Sur del Departamento de Bolívar. Bogotá: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 110.



# NOTAS METODOLÓGICAS



PROCUREMOS  
*la paz*

# NOTAS METODOLÓGICAS

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) contó con procesos 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 29. 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
<b>Total de entrevistas por actor</b>	<b>83</b>	<b>15</b>	<b>51</b>	<b>149</b>

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*

# PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE

INFORME