

**“Análisis de Coherencia del Plan Especial de Intervención Integral PEII para la  
Zona Futuro del Catatumbo con Relación a los Proyectos de Desarrollo con Enfoque  
Territorial PDET del Municipio de Tibú en el periodo 2020-2022.  
Una Aproximación desde las Políticas Públicas”.**

José Ricaurte Montes Henao

Maestría de Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto

Facultad de Posgrados, Escuela Superior de Administración Pública ESAP

**Nota del Autor**

Jose Ricaurte Montes Henao, Facultad de Posgrados, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Sede Bogotá.

Cualquier mensaje con respecto a este trabajo debe ser enviado a la Facultad de Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, Colombia o al correo [josemont@esap.edu.co](mailto:josemont@esap.edu.co)

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b> .....	3
<b>Capítulo I</b> .....	8
1.    Aspectos Generales de la Investigación.....	8
1.1.    Planteamiento del tema.....	8
1.2.    Planteamiento de las preguntas problema .....	11
1.3.    Hipótesis.....	12
1.4.    Planteamiento del objetivo general y específicos .....	12
1.5.    Justificación y resultados esperados .....	13
<b>Capítulo II</b> .....	16
2.    Marco Teórico.....	16
2.1.    Los Derechos Humanos como eje transversal de la investigación .....	16
2.2.    La Paz como Política Pública de Estado en Colombia.....	19
2.3.    Política de Defensa y Seguridad, un enfoque militarista tradicional .....	21
2.4.    Aproximación a las Políticas Públicas .....	31
2.5.    Concepto de Coherencia de políticas públicas .....	34
2.6.    Marco Referencial .....	39
2.7.    Marco legal.....	49
2.8.    Normograma.....	50
<b>Capítulo III</b> .....	52
3.    Aproximación al PEII y los PDET Objeto de Análisis .....	52
3.1.    Los Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET .....	52
3.2.    Plan Especial de Intervención Integral para el Catatumbo.....	58
<b>Capítulo IV</b> .....	69
4.    Diseño Metodológico .....	69
4.1.    Descripción.....	69
4.2.    Alineación institucional y campo de profundización .....	70
4.3.    Enfoque y tipo de investigación. ....	73
4.4.    Instrumentos para la recolección y técnicas de análisis de la información. ....	76
<b>Capítulo V</b> .....	82

5.	Sistematización y Análisis de Resultados.....	82
5.1.	Análisis de coherencia interna del PEII .....	83
	<b>Conclusiones</b> .....	116
	<b>Recomendaciones</b> .....	121
	<b>Referencias</b> .....	123
	<b>Lista De Tablas, Cuadros Y Figuras</b> .....	129
	<b>Anexos</b> .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## Introducción

El municipio de Tibú, ubicado en el Departamento de Norte de Santander, fue uno de los 170 municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017, *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET*, para la implementación del punto 1° del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, (desde ahora AFP), punto relacionado con el desarrollo rural integral. A partir del 2018 y en el marco de su implementación, se diseñaron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como componentes estratégicos para la consolidación de la paz en los territorios.

Los PDET, considerados dentro del AFP como un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y se constituyen como un indicador en la medición del avance de su implementación.

Durante el mandato del presidente Iván Duque Márquez, y en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, se implementó el programa Zonas Futuro cuyos componentes fueron los llamados Planes Especiales de Intervención especial, desde ahora PEII, como una estrategia para poner en marcha la Política de Defensa y Seguridad Nacional en los territorios con mayores expresiones de violencia. De las cinco Zonas Futuro delimitadas inicialmente por el Consejo de Seguridad Nacional, está el Catatumbo, conformada por nueve municipios, entre los que se encuentra Tibú, ubicado en un lugar estratégico fronterizo y con gran influencia de los grupos armados ilegales que operan en la región.

La investigación busca determinar el alcance del PEII para el Catatumbo y su impacto respecto a los PDET diseñados para el Municipio de Tibú, y exponer las dificultades presentadas

en la ejecución del AFP en este territorio a partir de la implementación de la estrategia Zona Futuro cuyo componente principal se focalizó en la seguridad.

Con el desarrollo de la investigación, se realiza un análisis de coherencia del PEII en el Catatumbo y entre este y los PDET diseñados para el municipio de Tibú, particularmente los proyectos relacionados con el punto 1 del AFP desarrollo integral del campo, a partir de los componentes de las dos políticas públicas objetivos, los instrumentos, las metas y el componente estratégico, análisis de lo ocurrido durante el periodo 2020-2021.

La delimitación y desarrollo del marco teórico y conceptual de la investigación tiene como temáticas transversales, los derechos humanos y las políticas públicas, los cuales se condensan en las políticas públicas con enfoque de derechos, como es el caso de los PDET y el PEII. Para ello, se toma en cuenta las teorías de los derechos humanos desde una perspectiva histórica y positivista (Bobbio, 1996) en el entendido que los derechos humanos únicamente tienen sentido con la vigencia de un marco normativo que los reconozca.

Las políticas públicas en el contexto de la investigación toman en cuenta, con mayor énfasis, las teorías desarrolladas por Roth Deubel (2005, 2007, 2015), Meny y Thoenig, (1992), Pierre Muller<sup>1</sup> (2010), y Cejudo y Michell (2015, 2017), que permiten delimitar su significado y alcance en un contexto de agendas, problemas sociales, identificación de intereses, medios, instrumentos de acción del gobierno y coherencia. En este sentido, se comprenden de mejor manera sus postulados referentes a su génesis, implementación, instrumentos, papel de los actores y la evaluación. Al tratarse de políticas públicas orientadas a garantizar el goce efectivo de derechos humanos de la población del Catatumbo, el plan y los proyectos son estudiados

---

<sup>1</sup> Muller, P. Las políticas públicas, 3.<sup>a</sup> ed. Universidad Externado de Colombia, 2010.  
<https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-las-politicas-publicas-3-a-ed-9789587105667.html>

desde esa posición y asumiendo que se trata de acciones de gobierno, en procura de resolver problemáticas sociales concretas en un territorio.

Así mismo, el análisis de las dos políticas públicas y su implementación en este territorio se realiza en el plano de la coherencia de políticas y entre políticas (Cejudo y Michael, 2015, 2017), es decir, la coherencia del PEII (Coherencia interna causal), y la coherencia entre el PEII y los PDET definidos para el Municipio de Tibú (Sinergia entre las políticas que se implementan en un mismo espacio).

Para lograr un análisis de coherencia conciso, se estudia y evalúa el papel de los actores, los intereses en la formulación del PEII, la congruencia del objetivo con las metas, la pertinencia de los instrumentos y los resultados en su implementación. Para ello se sistematiza la información contenida en los documentos oficiales y no oficiales, de reportes de diferentes medios, de organizaciones no gubernamentales ONGs, que actúan en este territorio y otras publicaciones provenientes de sectores de la academia. Información que revele la naturaleza, la formulación, alcances y logros de cada una de las políticas objeto de análisis durante los años 2020-2022.

Acorde lo anterior, el trabajo se desarrolla en cinco capítulos organizados sistemáticamente y orientados al cumplimiento de los objetivos y a comprobar la hipótesis.

El Capítulo I aborda los componentes básicos de la investigación, entre ellos el título, la delimitación del problema, los objetivos, hipótesis, justificación y propósito. El Capítulo II desarrolla el marco teórico a partir de los ejes temáticos sobre derechos humanos, políticas públicas con enfoque de derechos, el concepto de coherencia interna causal del PEII y la

coherencia de las dos políticas públicas, cuyos postulados y bases metodológicas son expuestos por Cejudo M. y Cynthia Michel en varios textos publicados durante 2015 al 2017<sup>2</sup>.

El capítulo III, realiza una descripción de las dos políticas públicas objeto de análisis, de un lado precisa la naturaleza y objetivos de los PDET en el marco del AFP. Posteriormente, se identifican los PDET diseñados para el municipio de Tibú bajo la metodología propuesta en el decreto 894 de 2017. Se continúa con la identificación de los componentes del PEII zona Catatumbo, con el propósito de exponer los ejes que son analizados a la luz del modelo de coherencia interno y entre políticas públicas. El Capítulo IV desarrolla el diseño metodológico determinando el enfoque, tipo de investigación, alineación institucional, los instrumentos de la investigación, así como la metodología utilizada en el recaudo y sistematización de la información.

Finalmente, el Capítulo V desarrolla la sistematización y los resultados del análisis de coherencia del PEII y de coherencia entre las dos políticas públicas objeto de estudio con el propósito de identificar su consistencia y congruencia a partir de las tesis desarrolladas por Cejudo y Michell (2015, 2017).

Con los resultados de la investigación se aportan insumos teóricos y herramientas metodológicas dirigidas a las autoridades administrativas del municipio de Tibú encargadas de coordinar, y realizar el seguimiento a la implementación de los PDET y demás iniciativas, a lo grupos motor y veedurías ciudadanas que participan y hacen seguimiento a la implementación de los proyectos PDET del municipio, insumos y herramientas orientadas a proponer al Gobierno

---

<sup>2</sup>, Guillermo y Michel, Cinthya (2015). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. Documento de trabajo CIDE, Numero 284. Disponible en: [https://docs.google.com/viewer/Cejudo?url=http%3A%2F%2Flibreriacide.com%2Flibrospdf/DT\\_AP-284.pdf](https://docs.google.com/viewer/Cejudo?url=http%3A%2F%2Flibreriacide.com%2Flibrospdf/DT_AP-284.pdf)  
Cejudo, Guillermo M., y Cynthia Michel (2017) La política social en los estados: un análisis de integración, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE. Ciudad de México.

Nacional y regional la construcción de lineamientos que permitan evaluar bajo un marco de coherencia, el diseño de nuevas políticas públicas en este territorio o donde se encuentren los municipios priorizados en el AFP.

Con los resultados se busca exponer una reinterpretación de lo PDET como instrumentos válidos en la construcción de la paz estable y duradera en los territorios por sus características y metodologías de participación comunitaria municipal y veredal, porque recogen, desde abajo hacia arriba, las problemáticas de cada grupo social, diversificando sus características étnicas o de género, es decir, visibilizar el papel de los PDET como un termómetro social que, podrán articularse a los planes de desarrollo de todos los niveles y de una forma coordinada y articulada, generar las herramientas de seguimiento de las metas, inversión de los recursos y evaluación de sus resultados.



## Capítulo I

### 1. Aspectos Generales de la Investigación

#### *1.1. Planteamiento del tema*

Las Zonas Futuro hacen parte de un programa de la Presidencia de la República lanzado en el mes de agosto de 2019 que tiene por objeto focalizar los territorios donde se implementa la estrategia de intervención integral del Estado incluida en la Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, emprendimiento y equidad. Se trata de siete regiones del país, entre ellas la del Catatumbo, territorios azotados por expresiones recurrentes de violencia asociada a la presencia de grupos armados organizados, cultivos ilícitos y otras manifestaciones de criminalidad generadas por causas diferentes, entre las que se puede citar la ausencia de Estado.

La intervención se realiza, en primer lugar, con la declaratoria de Zonas Estratégicas de Intervención Integral, desde ahora ZEII por parte del Consejo de Seguridad Nacional, herramienta incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, *“Hacia un Pacto por Colombia, con Legalidad, Emprendimiento y Equidad para Todos*, y que fue estructurada como un componente de la Política de Defensa y Seguridad a mediados del 2019, cada una de estas zonas cuenta con un Plan Especial de Intervención Integral PEII, desde ahora PEII.

Las ZEII fueron reglamentadas por medio del Decreto 2278 de 2019, su declaratoria delimitó el territorio para la implementación de la Política de Defensa y Seguridad que, con un enfoque multidimensional, se dirigió a contrarrestar la violencia proveniente de diversos grupos armados organizados que se disputan el negocio del narcotráfico, el manejo de economías ilícitas subyacentes, explotación ilegal de minerales y la tenencia ilegal de la tierra despojada a las víctimas del conflicto armado.

Según el mencionado Decreto, su propósito fue garantizar la acción unificada coordinada, interagencial sostenida e integral del Estado en estos territorios para, según el Gobierno Nacional, consolidar el Estado Social de Derecho, en cuanto a la prestación de servicios sociales, acompañados con la adopción de medidas de seguridad reforzadas de protección a la población<sup>3</sup>

La Zona del Catatumbo fue incluida entre las cinco primeras Zonas Futuro por parte del Gobierno Nacional y, en el mes de julio de 2020, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó el PEII como estrategia territorial argumentando que es “una metodología de intervención y focalización de programas, planes y recursos estatales, en territorios con vacíos de institucionalidad o precaria institucionalidad, que requieren una acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado. Este plan cubre a 270 veredas de 8 municipios del Catatumbo”<sup>4</sup> entre los que se encuentra Tibú.

Ahora bien, la paz vista como una política pública<sup>5</sup>, cuyos lineamientos fueron definidos en uno de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, materializado en la Ley 1753 de 2015, propició la firma del Acuerdo Final para una paz estable y duradera, AFP en el mes de noviembre de 2016; dentro de los seis puntos convenidos se incluyó el punto 1 “Reforma Rural Integral”, para contribuir a la transformación estructural del campo, y cerrar brechas entre el campo y la ciudad generando oportunidades y condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Los instrumentos para materializar la implementación de este punto son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET),

---

<sup>3</sup> El Decreto 2278 de diciembre de 2019, por medio del cual se actualiza la implementación de las zonas estratégicas de intervención integral ZEII y se dictan otras disposiciones determina que uno de sus principales objetivos es garantizar la seguridad y por consiguiente los derechos de la población en estos territorios.

<sup>4</sup> PEII para el Catatumbo. Recuperado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx>

<sup>5</sup> APRILE, Natalia Soledad; VÁSQUEZ, Mateo Gómez. *La paz como política pública y la legitimación democrática de los acuerdos*. Revista de la Facultad de Derecho UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 2, p. 209 – 225, mayo/ago. 2017. disponible en: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50721>.

núcleo central de la Reforma Rural Integral (RRI) y elemento dinamizador del enfoque territorial.

Su función principal es la de ser instrumentos de planeación y gestión de las subregiones en las cuales se priorizó su implementación, con el propósito de establecer condiciones mínimas de desarrollo y así contribuir a superar la violencia del pasado permitiendo la integración de los territorios más afectados por el conflicto armado a la economía nacional.

En el Acuerdo Final de Paz (AFP), los PDET promueven un relacionamiento equitativo entre campo y ciudad, así como el bienestar y buen vivir de las comunidades; la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural; el desarrollo de la economía campesina, familiar, comunitaria; las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos y de las regiones golpeadas por el conflicto; el reconocimiento y promoción de las comunidades. Todos estos son componentes que, en su conjunto, buscan contribuir a transformar la vida en el campo, y a proveer condiciones para la construcción de la paz y la reconciliación (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Inicialmente, en el Municipio de Tibú, ubicado en la zona del Catatumbo, convulsionada por fenómenos de violencia, cultivos ilícitos, contrabando y otras problemáticas sociales, se diseñaron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, cuyos alcances cubren otros municipios adyacentes como El Tarra y Teorama.

Los mencionados proyectos fueron relacionados en el Plan Municipal de Transformación Regional de Tibú fue suscrito el día 8 de julio de 2019 por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Alcaldía Municipal, el núcleo Motor Municipal del PDET y por organizaciones acompañantes. La Participación comunitaria incluyó un nivel veredal, municipal

y subregional, y tuvo en cuenta los procesos e instancias de planeación participativa existentes en el territorio. A nivel veredal tuvo una participación de 2.100 personas.

El Plan Municipal de Transformación Regional del Municipio de Tibú se constituyó por 159 iniciativas distribuidas en ocho pilares asociados a los puntos del AFP.

Con base en lo, hasta aquí expuesto, es evidente que en este territorio del país confluyen simultáneamente dos políticas públicas vistas como acciones del Estado, que, por su diseño, actores, objetivos e instrumentos podrían presentar contradicciones o incongruencias, tanto en sus fases de formulación, actores, objetivos e instrumentos, al ser producto de dos procesos y formas de ver al país totalmente diferentes, una a partir del AFP como una política estatal de paz y de otra parte, la política de defensa y seguridad nacional como un pacto incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

Por consiguiente, con el análisis de coherencia de las dos políticas podrá develarse si, en el caso del PEII se observa la congruencia entre el problema a atender y el objetivo planteado, entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos, y entre las metas propuestas y los instrumentos utilizados. En el caso de análisis de las dos políticas públicas, se pretende corroborar la congruencia y la sinergia entre sus objetivos, las estrategias, los instrumentos, indicadores y metas.

### ***1.2.Planteamiento de las preguntas problema***

¿El contenido y la implementación del Plan Especial de Intervención Integral PEII para el Catatumbo como componente de las llamadas Zonas Futuro, es coherente con los PDET relacionados con la Reforma Rural Integral, que se estructuraron y se implementaron en el Municipio de Tibú durante el 2020 y 2022?

¿Cuál es el nivel de coherencia causal entre el objetivo, los instrumentos, el problema a resolver y los resultados de las metas del PEII durante el periodo 2020-2022?

### ***1.3.Hipótesis***

El diseño y la implementación del PEII, en la Zona Futuro del Catatumbo durante el periodo 2020-2022, no es coherente con la estrategia y formulación de los PDET focalizados para el municipio de Tibú al desconocer el componente participativo de las comunidades veredales y municipales en la articulación y seguimiento de los proyectos, planes y actividades dirigidos a la consolidación de la paz, y porque su énfasis está en el componente de seguridad a través de la intervención militar en el territorio.

### ***1.4.Planteamiento del objetivo general y específicos***

**1.4.1. General.** Desarrollar un análisis de coherencia del PEII para la Zona Futuro del Catatumbo, en sus fases de formulación e implementación respecto a los PDET focalizados para el municipio de Tibú en la vigencia 2020 – 2022, para determinar su interferencia o no en la implementación del AFP.

#### **1.4.2. Específicos.**

- Identificar y relacionar el marco jurídico e institucional de las llamadas Zonas Futuro y los PEII para determinar los actores y autoridades responsables de su implementación.
- Analizar los componentes del PEII para el Catatumbo, y determinar su nivel de coherencia causal durante el periodo 2020-2022.
- Evaluar los componentes del PEII del Catatumbo para establecer su nivel de coherencia durante su implementación entre el 2020 y 2022.

### ***1.5. Justificación y resultados esperados***

La implementación del AFP durante el gobierno de Iván Duque tuvo retrasos en varios aspectos, por ejemplo, el punto 1° “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, específicamente con los avances de los PDET, tal y como lo presentan los reportes de seguimiento y los informes de entes de control sobre la materia, lo avances son mínimos<sup>6</sup>.

Paralelamente, el Gobierno de Iván Duque implementó en diferentes territorios, entre ellos el Catatumbo, la estrategia Zonas Futuro, a través de los llamados PEII, componentes estratégicos de la Política de Defensa de Seguridad Nacional la cual tuvo como prioridad la seguridad en estos territorios sin considerar los compromisos derivados del AFP

En ese contexto, la implementación de decisiones de Estado a nivel territorial no consideró analizar, en términos de resultados, los efectos de las nuevas políticas sobre las que ya venían implementándose en varios municipios priorizados. Dicha situación ha evidenciado que los planes y proyectos derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 en materia de seguridad y que se materializaron en el territorio, se contraponen a los objetivos e instrumentos diseñados para la implementación del AFP como es el caso de los PDET.

La ausencia de ese lente alineador de coherencia políticas públicas ha generado escenarios de complejidad en varios municipios priorizados en el AFP y que vienen implementando los compromisos con participación de las comunidades. Este vacío de análisis le genera al Gobierno Nacional y autoridades territoriales pérdida de recursos, duplicidad de

---

<sup>6</sup> Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. CINEP/PPP-CERAC, Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia, octubre 2021, Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia, febrero 2021.

Álvarez, J. E., Vásquez, M. G., Linares, B. F., Rincón, A. R., Contreras, A. M. R., Idrovo, C. S., Florez, C. S., Ditta, E., Pulido, E. G., Martin, G., García, I. Z., Díaz, J. M., Quinn, J., Joshi, M., Giancola, M. B., Valencia, M. C., Ortiz, N. R., McQuestion, P., & Roldán, T. M. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

actividades, contradicciones administrativas y dispersión de esfuerzos que afectan significativamente el logro de las metas y la inversión oportuna de los recursos. Además, la pérdida de confianza en las instituciones que participan en el desarrollo de las nuevas iniciativas por parte de la ciudadanía.

Es por ello que, ante estas limitaciones en materia de planeación y estudios de congruencia y coherencia de políticas públicas a nivel nacional y territorial, la presente investigación realiza un estudio y análisis de las dos políticas que permitirán identificar las causas generadoras de la situación, específicamente en el municipio de Tibú durante el periodo antes señalado.

El estudio de causalidad del PEII, incluye el análisis del objetivo frente a los instrumentos y las metas respecto a la situación deseada. Al mismo tiempo permite verificar el alcance de los objetivos, el papel de los actores, identificación y comparación de las metas, en este caso de las dos políticas públicas. En este contexto, Cejudo (2017), plantea que *“Dos políticas son coherentes entre sí, en primer lugar, por su capacidad para alcanzar, en combinación, un objetivo más amplio. Hay coherencia entre dos políticas cuando, en un mismo espacio de políticas, la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política “A” refuerzan la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política “B” o, por lo menos, no los obstaculizan...”*

Con lo antes expuesto, es evidente que la institucionalidad en su conjunto requiere de un sistema de coherencia de políticas para la consolidación de la paz a partir de la articulación de recursos, el relacionamiento de entes públicos y privados multinivel, y un compromiso político territorial transformador que trascienda los programas de gobierno de las autoridades regionales y municipales tradicionales, con mayor razón cuando se busca consolidar el AFP y la paz total.

Con el resultado obtenido, las autoridades territoriales podrán tener información relevante que les permita proponer o aportar al gobierno central iniciativas para alinear las nuevas políticas públicas del orden nacional a los intereses y avances específicos de los PDET y del AFP en el municipio de Tibú y otras zonas del país, esto, para optimizar recursos, tiempos y beneficiar a un mayor número de la población.



## Capítulo II

### 2. Marco Teórico

#### *2.1. Los Derechos Humanos como eje transversal de la investigación*

La investigación, incorpora transversalmente el tema de Derechos Humanos a partir de las teorías positivistas, es decir, desde una perspectiva histórica cuando los Estados reconocen la vigencia de los derechos humanos una vez se encuentran dentro del ordenamiento jurídico vigente, fundamento necesario para su protección y reconocimiento independiente de quien ejerza el poder político.

Según estos postulados, en la evolución teórica de los Derechos Humanos, las formas jurídicas preservan el legado del ideario burgués-liberal el cual justifica el monopolio de la producción y aplicación del derecho por parte del Estado y en el carácter unitario del sistema legal. El mundo normativo se configura entonces, como un sistema racional-positivo, diferenciado e independiente de las necesidades económicas y sociales que sustentan su razón de ser, y a la vez como un sistema formal.

El movimiento codificador de comienzos del siglo XIX sería el primer paso en firme para las tendencias de autonomía y racionalidad formal del derecho que hoy se conoce (Calvo García, 2005). De esta manera, se garantizó la neutralidad del Estado, pero sobre todo del derecho y de los jueces, sometidos en adelante al imperio de la ley. Dentro de esta perspectiva positivista de los derechos humanos, la dignidad de las personas, epicentro de la teoría universal de los derechos humanos, no pierde su importancia para explicar que es su centro gravitacional y la que le da un valor significativo desde las posturas éticas universales.

Nogueira Alcalá ofrece una definición de la dignidad como un rasgo distintivo de los seres humanos respecto de los demás seres vivos, (Nogueira, 1993), esto implica reconocer que

el sentido de la persona es un fin en sí mismo, impidiendo que sea considerada un instrumento o medio para otro fin, porque también le da capacidad de autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad (Bidart, 1993).

Para el trabajo de investigación, que involucra las políticas públicas cuyo objeto de análisis incorporan un enfoque de derechos al estar contextualizadas en la implementación y objetivos del AFP en Colombia, podría señalarse que los derechos de las comunidades del Catatumbo, particularmente los habitantes del Municipio de Tibú se garantizan con el desarrollo de los proyectos y planes relacionados con la política de paz derivada del AFP.

La connotación histórica de los Derechos Humanos tuvo un momento de reformulación posterior al final de la Segunda Guerra Mundial donde adquiere una concepción Universalista de los DDHH y se materializa en La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 (Resolución 217 A (III), desde ahora DUDH, ésta constituye como un punto de inflexión al ser un documento que marca un hito en su historia y reconocimiento puesto que al ser elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, como un ideal común para todos los pueblos y naciones reivindican la necesidad y reconocimiento de la dignidad humana de todas las personas en condiciones de igualdad y proscribiendo cualquier tipo de discriminación.

En función de sortear las dificultades y limitaciones del modelo histórico iuspositivista de los derechos humanos a partir de finales del siglo XX, y potenciar su alcance en el campo político y social, la escuela "deliberativa" de Jürgen Habermas (1998) planteó la construcción de consensos sobre cómo la política de la sociedad debe de ser orientada, de qué manera la universalidad de los Derechos Humanos es potencial y depende de la capacidad que se tenga para

ampliar el consenso acerca de los mismos (Habermas, 2011),. En esta escuela deliberativa se encuentran autores como John Rawls, quien realizó aportes significativos para la consolidación de la democracia occidental deliberativa. Rawls desarrolló los postulados de la teoría de la justicia consistente en determinar criterios legítimos para definir en qué consiste la justicia y cómo se alcanza la igualdad entre los seres humanos a partir de una posición original.

En Colombia, y para efecto del alcance en la investigación, fue sólo a partir de la Constitución de 1991 donde se introdujo una serie de elementos y mecanismos novedosos que garantizarían la vigencia de los derechos humanos en un Estado Social de Derecho. Con la carta de 1991, se sustituyó la Constitución de 1886, que a lo largo de sus más de cien años de vigencia había sido varias veces reformada.

Como mecanismo novedoso y garante, se creó la Corte Constitucional cuyas funciones se relacionan en el artículo 241 de la Norma Superior, consistentes en decidir sobre las demandas de constitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno y los actos legislativos reformativos de la Constitución. Puede decirse en términos generales, que la Corte Constitucional tiene la misión de garantizar la prevalencia de lo acordado por la Asamblea Nacional Constituyente, es decir indagar cual es el sentido y alcance de cada una de las normas que componen la Carta cuando se presenten controversias, interpretaciones contrarias o vacíos jurídicos.

En cumplimiento de su misión y como consecuencia de la aplicación de mecanismos definidos en la Constitución del 91 como la tutela, las acciones populares y de grupo, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos fundamentales contenidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución, desarrollando su alcance dentro de la denominación Estado Social de Derecho. Los derechos fundamentales están clasificados en civiles, políticos y sociales;

en este contexto los derechos fundamentales equivalen a la positivación que conduce a la determinación específica de la exigencia inherente a la norma fundamental (Serrano, 2009).

En este sentido, puede afirmarse que el carácter universal de los derechos fundamentales hace referencia al núcleo del sistema previamente descrito. Cada sociedad ha encontrado diferentes maneras de realizar tales principios a través de normas específicas que se adapten a su propia realidad.

## ***2.2. La Paz como Política Pública de Estado en Colombia***

La Constitución Política de Colombia de 1991 define en su artículo 22: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento” En la Norma Superior, la Paz adquiere la dimensión cualitativa de ser un principio del ordenamiento jurídico colombiano. De esa manera, adquiere dos connotaciones: como derecho fundamental y como derecho colectivo.

Como derecho fundamental, se puede observar en el artículo 22 y además en el artículo 377 el cual prevé que cualquier modificación a este puede ser objeto de referendo derogatorio disposición entendida como un criterio plus para cualquier posible reforma. Además de estar consignado en diversos tratados sobre derechos humanos de los cuales Colombia es parte (Bloque de constitucionalidad).

La Corte Constitucional ha dispuesto que el derecho a la Paz es un derecho fundamental, en tanto condición necesaria para el ejercicio de otros derechos.<sup>7</sup>

Previamente, el alto tribunal había establecido que, pese a su inclusión en el Capítulo I del Título II, la paz no era, por su naturaleza, un derecho fundamental y que, por ende, no tenía

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, 2 de julio de 1992. "Proceso de tutela T-1088 adelantado por el señor Luis Humberto Rolón Maldonado contra las Fuerzas Militares de Colombia en el Departamento de Norte de Santander". Sentencia T-439 de 1992. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-439-92>.

reserva de ley estatutaria. En esa oportunidad manifestó que la paz, como derecho social, es decir, como un modelo de “convivencia ordenada entre los ciudadanos”, se diferencia de la tranquilidad como un derecho subjetivo, en tal virtud, la paz no puede ser protegido por la acción de tutela, salvo que se evidencie amenaza de perjuicio irremediable. Con esta posición queda claro que el problema no es la naturaleza del derecho a la Paz sino su mecanismo de protección.

En el mismo sentido, la Corte ha expresado que la Paz es un deber ciudadano (Art. 95-6), predicable de las autoridades y de todos los habitantes del territorio nacional<sup>8</sup>

En conclusión, puede afirmarse que la paz es un derecho fundamental cuya protección no se puede materializar en las mismas condiciones que otros derechos de contenido hermenéutico menos problemático, pero que en el evento de un perjuicio irremediable y ligado con el contenido de otros derechos fundamentales puede ser objeto de protección, incluso mediante la acción de tutela:

La paz como política pública fue diseñada y consolidada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país, el cual contó con tres ejes estratégicos que determinaron la ruta de implementación: la paz, la equidad y la educación. Política pública en Colombia, cuyo propósito central se focalizó en la construcción de una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional de aquel momento, alineada con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y con la visión de planificación de largo plazo prevista por la Agenda de Desarrollo post 2015, (artículo 1° Ley 1753 de 2015). En este sentido, la construcción de paz mediante la

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. 6 de julio de 1995. "Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 104 de 1993 "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones". Sentencia C-283 de 1995. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-283-95>

superación del conflicto armado era un propósito del Gobierno Santos y que se configuraba como una política pública Estatal en el marco de las negociaciones con las Farc – EP porque se daban los presupuestos y las bases legales de un Estado en procura de obtener la paz en esa ruta institucional.

A partir de la firma del AFP, y si bien lo ha expresado la Corte Constitucional que este no tiene un valor normativo per se, la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política pública vincula al Gobierno Nacional independiente cual sea su visión sobre el mismo, y lo obliga a impulsar su ejecución. Adicionalmente, a partir del acto legislativo 01 de 2017, el AFP se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del país, se ven comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, por consiguiente, cualquier impulso de ésta debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios.

### ***2.3. Política de Defensa y Seguridad, un enfoque militarista tradicional***

Con el propósito de precisar el alcance y concepciones de la PDS, es preciso en primer lugar, tener claridad de qué significa el término de seguridad. La palabra seguridad viene del latín *securitas-securitatis* (Diccionario Real Academia de la Lengua Castellana, edición digital) que significa libre de ansiedad, despreocupación, compostura. En lengua castellana, la palabra seguridad implica mucho más que la *securitas* romana, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, seguridad significa “1. Cualidad de seguro. 2. Certeza (conocimiento seguro y claro de algo). 3. Fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien, regularmente en materia de intereses.” (Real Academia Española).

Charles David (2008) dice que la seguridad “puede ser comprendida como la usencia de amenazas militares y no militares que pueden poner en cuestión los valores centrales que desea

promover o preservar una persona o una comunidad, y conllevan un riesgo de utilización de la fuerza (citado en Vargas, 2012, p. 174)

Camilo González, (González, 2010 p. 24), sobre el término seguridad, en su texto *seguridad ciudadana, un derecho fundamental*, afirma que la seguridad implica certeza y ausencia de riesgo, amenaza o daño, pero advierte de la importancia de tener en cuenta varios enfoques de seguridad para tener un concepto amplio y preciso de qué es seguridad, (ibídem). Asevera que la seguridad es una finalidad de la comunidad política, pues sin ella, no es posible garantizar su existencia y la tranquilidad pública y la convivencia pacífica de todas las personas que viven en sociedad, así como la vida, la integridad y los demás derechos de los individuos que lo componen (González, 2011, p. 6).

El autor, para el caso colombiano, constituye una visión de seguridad estructurada en el respeto de los Derechos Humanos, para ello señala que:

En la consolidación del Estado Social de Derecho, en el desarrollo de la Constitución Política de 1991 acorde con los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y en armonía con un bloque de constitucionalidad siempre actuante y dinámico. A partir de dicho enunciado –de la seguridad personal como derecho– la seguridad ciudadana engloba el conjunto de seguridades personales que le transmiten su condición de derecho fundamental (González, 2011, p. 6).

Si se mira la evolución histórica del concepto de seguridad, durante el siglo XVIII y XIX, no era un asunto clave o de importancia a nivel internacional. Con la llegada del siglo XX, y en el contexto complejo político internacional este concepto adquiere importancia estratégica dentro de los discursos y respecto al desarrollo de disciplinas como la Ciencia Política y las Relaciones

Internacionales. De esta manera, y con el surgimiento de los Estados modernos, la seguridad empezó a adquirir características propias de lo que hoy se conoce como Seguridad Nacional.

Es ese orden, en la segunda mitad del siglo XX se reelaboró el concepto de seguridad asociado a factores políticos de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión soviética, se llamó seguridad nacional desde una perspectiva de dominio ideológico. Fue Estados Unidos quien elaboró, redefinió y desarrolló el concepto de Seguridad Nacional como una forma de enfrentar la amenaza del comunismo internacional promovido por la URSS en el denominado tercer mundo, ante lo cual y bajo una estrategia de con se buscaba influir en la política internacional como una forma de evitar la pérdida de poder e influencia en el resto del mundo.

En América Latina se implementó la llamada Doctrina de Seguridad Nacional DSN<sup>9</sup>, como una variable que cambió la noción de enemigo externo por enemigo interno, haciendo alusión al comunismo internacional que se extendió a muchos países latinoamericanos y que le otorgó facultades ilimitadas para su contención a las fuerzas militares. En ese sentido, la DSN fue esencialmente militar, dentro de determinado sistema de interpretación que pretendió aplicar principios militares a todos los sectores de la sociedad para garantizar la hegemonía de EE UU, sin detrimento de proporcionar un modelo para la economía, la cultura o la organización del Estado, se pretendió extender su ideología militar a todos los sectores de la vida social. (Angarita, 2011, p. 36).

Posterior a la terminación de la guerra fría, era necesario hacer un replanteamiento del concepto de seguridad que se venía manejando en Latinoamérica bajo la DSN, porque las

---

<sup>9</sup> La Doctrina de Seguridad Nacional DSN, se materializó en América Latina durante las décadas de los 70 y 80 en la forma de dictaduras militares, en Colombia si bien no hubo un proceso dictatorial sí se implementó desde los constantes estados de sitio, la DSN en Colombia se materializó por medio del estatuto antiterrorista en 1978 en el gobierno de Julio César Turbay Ayala.



amenazas a la seguridad de los Estados cambiaron y se dieron conquistas revolucionarias en varios países de la región como Nicaragua, El Salvador, entre otros, y la desaparición del enemigo interno en muchos países fue evidente ante la firma de varios acuerdos de paz.

En este contexto, surge el concepto de Seguridad Democrática; el cual plantea una visión amplia y con pretensiones de integralidad, y que a la luz de una nueva óptica democrática diera respuesta a las nuevas necesidades en materia de Seguridad; es así como los países centroamericanos, y a partir del Tratado de Seguridad Democrática para Centroamérica<sup>10</sup> adelantado en el año 1995, se propone este cambio.

Inicialmente, el modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basó en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho en gobiernos electos por sufragio universal y en el respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. Este modelo en la región tiene su razón de ser en el respeto por los derechos civiles, políticos y sociales, la libertad y la democracia.

Para el caso colombiano, la seguridad democrática fue determinante en la lucha contra la insurgencia armada que le disputa el poder al Estado desde mediados de los años sesenta. El concepto de seguridad democrática adquiere toda su dimensión cuando fracasan las negociaciones de paz que intentó llevar a cabo el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) con la guerrilla de las FARC en el Caguán y con el ELN en Suiza y Caracas. Durante este periodo se suscribe el llamado Plan Colombia con el gobierno de los Estados Unidos, entendido éste como un acuerdo de cooperación militar para combatir tanto a las guerrillas como al narcotráfico en las distintas zonas del país.

---

<sup>10</sup> Tratado suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en 1995.

El Plan Colombia potenció la capacidad técnica y operativa de las Fuerzas Armadas, por medio de la adquisición de nuevo armamento, helicópteros, capacitación calificada en estrategias militares, la creación, y entrenamiento de unidades especializadas, coyuntura importante utilizada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010); pilar fundamental para el despliegue de su política de Defensa y Seguridad Democrática orientadora de todo su ejercicio presidencial.

Son muchas las páginas y estadísticas que dan cuenta de las reiterativas violaciones de los derechos humanos, y la limitación de las garantías constitucionales derivadas de estas políticas implementadas durante más de veinte años en el país.

La Política pública de Defensa y Seguridad -PDS- del gobierno Duque, expuso un modelo multidimensional, interagencial e integral, pero en su implementación predominó el componente militar, específicamente en los territorios, bajo la coordinación de Consejo de Seguridad Nacional -CSN. El despliegue militar está circunscrito en las ZEII, denominadas por el gobierno Zonas Futuro, como territorios en los que se concentra el control militar antes de cualquier estrategia o implementación de planes integrales e interinstitucionales.

En términos formales la Política de Defensa y Seguridad es una hoja de ruta para responder a las amenazas y desafíos de seguridad, desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal.

Se constituye como un marco de la Estrategia Militar General y de los planes de campaña de las Fuerzas, al igual que del Plan Operativo de la Policía Nacional.

Los actores principales en la formulación de la política son el Ministerio de Defensa Nacional, la Consejería de Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas, quienes trabajaron articuladamente con las demás políticas que el gobierno de Iván Duque adelantó sobre la materia,

entre otras, la política de Paz con Legalidad, la Política Exterior y la Política Integral contra las Drogas.

La formulación fue realizada a partir de evaluaciones del Ministerio de Defensa y la Consejería de Seguridad Nacional sobre las amenazas más relevantes del país en materia de seguridad, por medio de reuniones con autoridades militares y civiles regionales, locales, y componentes de la sociedad civil como los gremios de producción. Se incorporaron insumos provenientes de los consejos de seguridad promovidos por el presidente, de las juntas de inteligencia militar y los aportes de algunos ministerios y las agencias estatales.

Se incorporaron por primera vez como activos de interés nacional el agua, la biodiversidad y el medio ambiente y se consideraron como asuntos de seguridad nacional su protección y preservación. El despliegue de la fuerza pública en los territorios es sólo un componente o una fase que secunda la construcción y consolidación de la legalidad en los territorios, por eso requiere de una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado, para lograr la disrupción de la criminalidad y el control institucional del territorio

La Política contiene 6 capítulos, en su orden son: Amenazas, Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, Ejes de la transformación estratégica, Principios de la Política, Propósito de la Política, Objetivos estratégicos y Líneas de Política

Para el tema objeto de investigación relacionado con el PEII del Catatumbo, interesa traer a colación los ejes de la política, entre los que se encuentra la disrupción del delito que, a su vez, es el objetivo del PEII.

El logro de este objetivo está ubicado en la Fase 1 de la PDS llamada: Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), entendidas como espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad, vacíos de institucionalidad o precaria presencia estatal, ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medio ambiente, que están en alto riesgo o franjas de frontera, lo cual les otorga un carácter estratégico.

Los principios de la política son los siguientes: Disuasión y diplomacia para la Defensa y la Seguridad; Control institucional del territorio; Desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana, e4 Institucionalidad para la Defensa y la Seguridad

El propósito de la Política es generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la Legalidad, promuevan el Emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con Equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos.

En relación a los objetivos estratégicos de la PDS se determinaron los siguientes: Garantizar la soberanía, la independencia y la integridad territorial; proteger a la población y contribuir a su bienestar; lograr el control institucional del territorio; preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la Nación e intereses nacionales; consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad, y finalmente innovar, transformar y fortalecer el sector de defensa y seguridad.

Según Juan Carlos Palou<sup>11</sup>, esta Política caracteriza, de manera similar a la de la Seguridad Democrática del gobierno de Uribe en los territorios, en función de privilegiar su

---

<sup>11</sup> Razón Publica, La Paz en la Política de Defensa y Seguridad de Duque, Juan Carlos Palou, marzo 18 de 2019, en <https://razonpublica.com/la-paz-en-la-politica-de-defensa-y-seguridad-de-duque/>.

situación de seguridad como paso previo para determinar el tipo de intervención en ellos. Ambas políticas contemplan el protagonismo de las Fuerzas Militares en los procesos de recuperación del control territorial y la política de seguridad ciudadana. Afirma el columnista que la PDS propicia el predominio de las Fuerzas Militares, y les permite contribuir temporalmente a la reconstrucción de zonas afectadas "... mediante el desarrollo de obras de infraestructura y la prestación servicios sociales básicos a la población" (Palou, 2019). En este sentido cobra importancia el siguiente interrogante: ¿Son estas acciones cívico-militares o son la militarización de la vida social y política?

Estos cuestionamientos vienen siendo reiterados por analistas y politólogos como Jairo Libreros y Consuelo Corredor. Según el primero:

Pese a que intenta ser una política contemporánea, incluyendo temas como la preservación de los recursos naturales, se centra en la operación militar y, por eso, está más anclada al pasado que a una visión moderna sobre la seguridad y la defensa [...] Lo que busca realmente es reconducir las operaciones militares para luchar contra los actores armados<sup>12</sup> (Ospina, 2019).

Por su parte, Consuelo Corredor, coordinadora de la Secretaría Técnica de la Comisión de Notables del Acuerdo de Paz del CINEP, oficina que coordina la aplicación de lo pactado, señala que:

---

Citado en el artículo del Espectador ¿Reedición de la Seguridad Democrática? Laura Angélica Ospina, Colombia 2020, Espectador, mayo 27 de 2019, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/reedicion-de-la-seguridad-democratica-articulo-862999>

<sup>12</sup> Citado en el artículo del Espectador "¿Reedición de la Seguridad Democrática?" Laura Angélica Ospina, Colombia 2020, Espectador, mayo 27 de 2019, en <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/reedicion-de-la-seguridad-democratica-articulo-862999>.

Este Gobierno saca las ZEII, supuestamente para enfrentar las condiciones de inseguridad y de economías criminales de esos territorios. Sin embargo, a nuestro juicio, es más una intervención de carácter militar. Tanto así que es el Ministerio de Defensa el que directamente tiene el liderazgo y la decisión sobre este tema. Ahí se ve un énfasis efectivamente en el aspecto militar y la pregunta que nos hacemos es si esas zonas no van a afectar las dinámicas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Ospina, 2019).

Para el caso del Catatumbo, la PDS se focaliza en toda la subregión, inclusive los ocho (8) municipios de la jurisdicción, todos, catalogados municipios PDET como es el caso de Tibú, disputándoles el alcance de ser regiones y municipios en las que se construye y consolida el desarrollo integral desde una perspectiva del conocimiento regional, y desde la visión de las comunidades a través de dinámicas participativas y procesos de consulta permanentes, como por ejemplo el proceso asambleario llevado a cabo en el año 2018. En este nuevo enfoque de la seguridad multidimensional, al contrario de lo antes señalado, se imponen las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad Nacional, bajo la tutoría de los altos mandos militares y con la coordinación del alto gobierno nacional.

Respecto del riesgo advertido frente a las ZEII, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-040 de febrero de 2020, dispuso una importante condición a “las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), creadas por la Ley 1941 de 2018 para realizar una acción coordinada e integral en las zonas del país más afectadas por la criminalidad y en donde esté en riesgo la seguridad nacional” (Corte Constitucional, 2020).

La decisión explica que cuando estas zonas coincidan con los PDET, como es el caso del Catatumbo, se debe tener en cuenta el mandato del Acuerdo de Paz y contar con la

participación de las entidades territoriales y la comunidad<sup>13</sup>.

La Corte Constitucional, frente a este punto señaló:

Dado que la disposición demandada prevé un conjunto de actuaciones de planeación, coordinación e intervención en las zonas estratégicas de intervención integral -ZEII-, que podrían coincidir con el ámbito territorial de ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI), previstos en el Acuerdo Final como instrumentos participativos de planeación y gestión de las zonas más afectadas por el conflicto, la Corte concluye que tales actuaciones, ejecutadas en desarrollo de la disposición demandada y conforme a lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, deben guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final, preservando sus contenidos, espíritu y principios. Por consiguiente, la disposición demandada debe interpretarse en el entendido de que los planes, medidas y recursos a ejecutar en las zonas estratégicas de intervención integral (ZEII), deberán guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto (El Espectador, 2020).

No obstante, y de acuerdo con los informes que rinden diferentes entidades como la Secretaría Técnica de seguimiento a la implementación del AFP en cabeza del CELAC y del CINEP del 2020 y 2021, la Procuraduría General de la Nación 2021, el Instituto Krock, 2020 y

---

<sup>13</sup> Artículo del Espectador, *Zonas Futuro no podrán desconocer mandato del Acuerdo de Paz: Corte Constitucional*, febrero 6 de 2020, en <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/zonas-futuro-no-podran-desconocer-mandato-del-acuerdo-de-paz-corte-constitucional-articulo-903394>.

2021, ONGs, y el sector académico del país, información publicada durante el 2020, 2021 y 2022, y conforme lo dispuesto en la sentencia C-040-2020 en relación con las Zonas Futuro, incluyendo la del Catatumbo, se puede afirmar que no se está cumpliendo eficientemente con la implementación del punto 1 del AFP, en razón a la alta militarización de estos territorios donde prevalece el concepto de seguridad y lucha contra el narcotráfico con el auspicio y asesoría de tropas norteamericanas, situación que afecta sensiblemente el cumplimiento de lo acordado, específicamente los PDET tal y como se expondrá en el Capítulo IV.

#### ***2.4. Aproximación a las Políticas Públicas***

Las políticas públicas se toman para efecto de los objetivos de la investigación, como instrumentos de gobernanza y como medios de gestión para satisfacción de las necesidades sociales. En este sentido Roth Deubel, en su texto *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*<sup>14</sup>, propone temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del Estado.

La hipótesis que el texto trata de defender es que, hoy en día, la constitución del análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción es un proceso de construcción de una sociedad post-estatal que pone en evidencia la necesidad de una nueva forma de gobierno más adaptada al contexto. El texto tiene como objetivo construir y proponer temas de reflexión, modos de pensar y herramientas para la comprensión de la acción pública y del Estado<sup>15</sup> (Deubel, 2013). Sin lugar a duda, este tema es crucial en el desarrollo del objetivo de la investigación al tener una relación directa con la forma en que se implementan los programas objeto de análisis

---

<sup>14</sup> André-Noël Roth Deubel, *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

<sup>15</sup> Roth Deubel A. (Ed.), *El Análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación*, pág. 147, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.



en el Municipio de Tibú, porque los actores de las políticas, en este caso las autoridades del orden nacional y territorial y la institucionalidad en su conjunto, juegan un rol directo en la garantía y protección de los derechos humanos de la comunidad del municipio. La tesis principal que plantea el Roth Deubel es que el Estado y sus instituciones encuentran obstáculos serios en su pretensión de regir los destinos de la sociedad y se enfrentan a una crisis de gobernabilidad y de ahí que las políticas públicas se constituyen como una estrategia de mantener la gobernabilidad.

Las políticas públicas vistas como una acción de gobernabilidad, y ejecutada por autoridades legalmente reconocidas, encuentra varias definiciones, entre ellas las de Hecló & Wildavsky, (1974), quienes las definen como una acción de gobierno dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. (Muller & Surel, 1998), consideran que:

La Política Pública es un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos<sup>16</sup> (Muller & Surel, 1998).

En el contexto colombiano, varios autores han definido la Política Pública como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado o de un Gobierno específico frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Salazar, 1999). También son vistas como un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de estas o llevarlas a niveles manejables

---

<sup>16</sup> Muller & Surel, 1998, citado en: Gunturiz, A., Gómez Cárdenas, C., Puello Socarras, J. F. y Lucca, J. B. (2018). El método “comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe”. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales. Recuperado en: <https://doi.org/10.24215/18537863e044>

(Vargas, 1999). Retomando a Salazar (1999), desarrolla varias definiciones de políticas públicas, entre las que se encuentran:

Acción del Estado orientada por el Gobierno que de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación, modelos de gestión y criterios de evaluación con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución.

Por política pública entendemos la orientación estratégica del Estado que se articulan en una perspectiva de mediano y largo plazo y sobre la cual se ajustan las competencias de las distintas agencias gubernamentales. Esa orientación busca garantizar los derechos de los ciudadanos y cumple los fines esenciales del Estado.

Por política pública entendemos el proceso y el resultado de la interacción de diversos actores políticos, sociales e institucionales respecto de la necesidad de incorporar un problema en la agenda pública y darle un tratamiento con los recursos presupuestales normativos y simbólico disponibles (Knoepel, Peter; Larrue, Corine, Frederic & Hinojosa, 2007 citado en Salazar, 1999)<sup>17</sup>.

Por su parte, Roth propone entenderlas como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y que por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2066).

---

<sup>17</sup> Salazar, C. (1999). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

## **2.5. Concepto de Coherencia de políticas públicas**

La coherencia en materia de políticas públicas es sinónimo de coordinación, articulación o cooperación etc., es un concepto que deja vacíos y dudas a investigadores, académicos y expertos sobre su verdadero alcance y significado. La falta de precisión para objetivos descriptivos y/o conceptuales llevaron a autores como Cejudo, (2015); Peters, (2015) entre otros, a realizar estudios y precisiones para aportar elementos conceptuales y metodológicos sobre su significado y alcances ya que tiene un valor analítico relevante en el campo de las políticas públicas y pueden ser empíricamente observable<sup>18</sup>.

Los gobiernos actuales, para efecto de una adecuada gobernabilidad, se encuentran divididos en sectores especializados con el objetivo de dar respuesta más eficiente a los diversos problemas de las comunidades generados por diferentes causas. Se busca manejar los problemas y exigencias sociales permeadas por altos grados de complejidad de forma oportuna (Guy Peters 2015), “sin embargo cuanto más intenta el gobierno expandirse y ser versátil frente a los retos del sector público, más incoherencia e incapacidad demuestra para tratar de articular y cohesionar programas para que trabajen juntos” (ibidem).

Esta incapacidad de poder coordinar intergencialmente la implementación de políticas públicas que involucran diferentes niveles del gobierno nacional y territorial en diferentes escenarios territoriales, es directamente proporcional a la valoración social de ineficacia gubernamental y que impacta negativamente en el manejo de las finanzas públicas, por el

---

<sup>18</sup> Pardo Uribe, Miguel Jesús, *Análisis de coherencia de la política pública de atención integral a la primera infancia “De Cero a Siempre”, en el Plan de Desarrollo Bucaramanga 2016 -2019*. Tesis de Grado Magister en Políticas Públicas y Desarrollo, pp. 25-34. Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB Instituto de Estudios Políticos 2019.

inadecuado diseño o pésima intervención a partir de modelos desarticulados lo cual también se traduce en percepciones negativas de gobernabilidad y legitimidad de las instituciones.

Como quiera que la existencia de bibliografía sobre investigaciones especializadas que aborden el concepto de coherencia como variable interna es escasa, se tomarán los trabajos desarrollados por autores como Guillermo Cejudo y Cynthia Michel (2015), (2016), (2017), para el desarrollo del trabajo de investigación a partir de sus definiciones y alcances del modelo propuesto.

La coherencia en el contexto de las políticas públicas es definida como “El proceso en el que los formuladores de políticas diseñan un conjunto de políticas de manera que, si se implementan correctamente, pueden alcanzar potencialmente un objetivo más amplio.” (Cejudo y Michell 2017, p. 50). Los autores definen la coherencia también como “un término capaz de abarcar analíticamente varias dimensiones del proceso de formulación y de las dinámicas de integración de las políticas públicas” (ibidem); en ese escenario, es primordial que exista un ámbito de coherencia interno de las políticas públicas, relacionado con la lógica causal en la forma en que se formuló la política, y la correlación que existe entre la identificación del problema, los objetivos propuestos y los resultados esperados para un mismo sector.

Cuando se trata de buscar soluciones a problemas sociales de forma conjunta, es decir interestatal o intersectorial, se busca que los objetivos de ambas políticas estén correlacionados al igual que los instrumentos a utilizarse. Desde esa perspectiva se podrá lograr mejores resultados cuando la población objetivo es la misma destinataria de la acción gubernamental.

Finalmente, como es el caso de la investigación, existe un ámbito dado por la coherencia entre diferentes sectores de política (seguridad, paz territorial, desarrollo territorial y agrario,

etc.), que se integran para dar solución desde una perspectiva multidimensional, en este escenario es que adquiere relevancia el análisis de coherencia entre espacios de política (Cejudo, 2017, p. 34).

De acuerdo con lo antes expuesto, y frente a los objetivos de la investigación, se opta por tomar como referencia los modelos de coherencia causal (análisis de coherencia interna de las políticas), y coherencia entre políticas (análisis de coherencia entre dos o más políticas). Lo anterior condiciona a identificar a los actores en el proceso de formulación e implementación de las políticas, los instrumentos, la población objetivo y las metas perseguidas con el propósito de estudiar la sinergia entre cada uno de los componentes y la congruencia entre las etapas.

**2.5.1. Coherencia Causal.** La coherencia de las políticas públicas presupone afrontar desafíos en las fases de agenda y el diseño, proceso en el que se necesita alinear las relaciones causales entre el diagnóstico, la formulación de objetivos y metas, y el presupuesto.

El diagnóstico bien estructurado debe permitir obtener la caracterización del contexto suficiente para enumerar y relacionar las prioridades de atención del problema en relación con otras. De acuerdo con esta lógica, los objetivos de la política son una consecuencia o respuesta al análisis del diagnóstico, en esta ruta, el presupuesto que se asigne debe ser suficiente para que los objetivos sean realizables, Es un ciclo clave para asegurar la coherencia causal de la política pública sea cual sea el nivel donde se diseñe y muestra de una debida planeación que muchas entidades y organismos no tienen.

En caso de que el programa, plan o proyecto tenga fallas en la formulación de las metas, objetivos o población objetivo por la ausencia de evidencias o un diagnóstico deficiente sobre la necesidad o derechos atender, o porque existan intereses coyunturales de índole político,

seguramente se presentaran inconvenientes durante la implementación y los resultados serán parciales.

**2.5.2. Coherencia entre políticas.** La coherencia entre políticas en el marco de la gobernanza se entiende como la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Gobierno Nacional o de sus distintos niveles y ámbitos. (Martínez, 2010, p. 18). Los Ministerios, entidades del orden nacional, agencias, y otros órganos de coordinación intersectorial, se encuentran en el primer nivel; en el segundo nivel se encuentran las gobernaciones y las entidades descentralizadas por sectores y servicios, finalmente se encuentra el nivel municipal en donde la mayoría de los servicios y productos del Gobierno Nacional son entregados finalmente al ciudadano.

Se puede afirmar que el municipal es el nivel donde existe una relación más próxima entre el Estado y el ciudadano, por consiguiente, deberá ser el nivel donde se promueva y fortalezca la legitimidad del alto gobierno nacional y en tal sentido un mayor nivel de coherencia de los programas que se formulan desde el nivel central y del gobierno nacional. De acuerdo con estas premisas, la coherencia entre políticas, para su realización en los territorios, requiere de legitimidad política de los gobernantes de los diferentes niveles y el desarrollo de las capacidades técnicas, de gestión y administrativas, para garantizar la implementación de dichas políticas y por consiguiente la garantía de los derechos fundamentales a la población.

En el caso del PEII para el Catatumbo, su implementación se viene realizando desde el nivel central, y en casos concretos, al margen de las autoridades y comunidades municipales. Dicha situación ha creado un distanciamiento entre los representantes de los sectores sociales, las comunidades de Tibú y el gobierno central. Los sectores que participaron en el diseño de los

PDET ven con desconfianza las actividades desplegadas en las fases de intervención, con énfasis militar propias del PEII.

De acuerdo al modelo desarrollado por Cejudo y Michell, “dos políticas son coherentes entre sí, en primer lugar, por su capacidad para alcanzar, en combinación, un objetivo más amplio. Hay coherencia entre dos políticas cuando, en un mismo espacio de políticas, la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la primera, refuerzan la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la segunda política o, por lo menos, no los obstaculizan”.

Las fallas y debilidades en la coherencia entre políticas, genera mayor exclusión de sectores importantes de la población, exclusión de autoridades territoriales en la implementación de los programas del gobierno nacional, más aún, cuando dichas políticas no se reconocen como legítimas o deseable por parte de los actores del nivel local impactando negativamente en la legitimidad de las instituciones en su conjunto.

La coherencia debe estar centrada entonces en el análisis de todos los objetivos, los instrumentos y las poblaciones objetivo en un contexto de gobernanza interinstitucional, multinivel e intersectorial; es decir que la coherencia de los objetivos de los programas, planes y proyectos formulados por diferentes actores e instancias organizacionales, sectoriales y del alto gobierno nacional y territorial, cumplen con expectativas estratégicas de complementariedad, articulación e integración. Para el caso de los PDET y del PEII, situación que no se cumpliría en la región del Catatumbo, municipio de Tibú, al percibirse desarticulación entre las autoridades y niveles de gobierno en razón a los objetivos y valores en que se fundamenta cada uno de los Planes objeto de análisis

Hay contradicción cuando los objetivos, metas o valores entre los diferentes niveles de gobierno son opuestos, y para la consecución de los objetivos del programa, uno o varios de los niveles o sectores del gobierno impide la realización de los objetivos de otro nivel o sector (Martínez, 2010, pág. 20)

Así mismo, la redundancia en la coherencia estratégica se materializa cuando los objetivos, metas, pilares o valores de desarrollo del programa, plan o proyecto se encuentran planteados en dos o más sectores del mismo nivel (gobernanza horizontal) o entre niveles distintos de gobierno (gobernanza multinivel), generando duplicidad de actividades y tareas generando sobre costos y desgaste técnico, de gestión o administrativos. Dicha falencia se contrarresta con la integración de estas políticas en todos los niveles de gobierno (Cejudo y Michel, 2016, p. 125). En ese sentido, habrá coherencia cuando al implementarse el PEII del Catatumbo, se está atendiendo a un tipo de población objetivo distinta de la que atiende los PDET de la subregión y del Municipio de Tibú.

Finalmente, las fallas de coherencia también pueden ser generadas cuando no existe la normatividad necesaria para definir los procedimientos, responsables, destinatarios de la política pública intersectorial, respecto al ámbito jurídico y legislativo que rige un país. O cuando la normatividad existente es confusa referente a las competencias, jerarquías o destinatarios originando espacios de incertidumbre para los propósitos de las políticas.

## ***2.6. Marco Referencial***

Entre los referentes de la investigación se encuentran los informes emitidos por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame a partir de 2019, instancia encargada de realizar el seguimiento a la implementación del AFP en todos sus componentes, entre ellos los 578 compromisos registrados en la matriz del Plan Marco de



Implementación (PMI), particularmente los PDET, componentes del punto 1 del Acuerdo. A continuación, la reseña de los principales informes de esta organización internacional:

El informe: Avances Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, cuarto informe del Instituto Kroc, fue lanzado en junio de 2020, concluyó que las metas a corto plazo alcanzaron su cumplimiento durante los dos primeros años de implementación y que las instituciones creadas para el soporte al acuerdo están en operación, dentro de los compromisos cumplidos se resaltaron la dejación de armas y la reincorporación de excombatientes, así como la conformación de 528 Consejos territoriales de Paz a Nivel Nacional y la puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), con las entidades Jurisdicción Especial para la Paz-JEP , Comisión de la Verdad y Unidad de Búsqueda de Desparecidos, logro de alto impacto para las víctimas del conflicto.

Ante el reto de garantizar la seguridad de los firmantes del acuerdo y los líderes sociales y defensores de derechos humanos, en su preocupación manifestaron que:

La implementación del Acuerdo Final en Colombia está entrando en una nueva fase, con mayor enfoque territorial, en la que se debe construir sobre los logros anteriores y reforzar dinámicas de transformación positiva en las zonas más afectadas por la violencia (Instituto Kroc, 2020).

En cuanto a los puntos 1 y 4 del AFP Reforma Rural Integral y Solución al problema de las drogas ilícitas respectivamente, mencionan que los avances han sido significativamente menores. Así mismo, detalla que la implementación pasa por un momento crucial, por el paso de disposiciones de corto plazo hacia mediano y largo plazo, con perspectivas de enfoque territorial.

En los primeros dos años, cita el Kroc, la implementación se orientó en el fin del conflicto, la dejación de armas y en la creación de la institucionalidad de apoyo a la Paz, por tanto hubo avances significativos en los puntos 3 fin del conflicto y 6 Mecanismos de implementación, verificación y refrendación, durante el tercer año el enfoque de implementación del Acuerdo se dirigió a los territorios afectados por el conflicto armado, con el esfuerzo en catastro multipropósito y la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El quinto informe comprensivo del Instituto Kroc<sup>19</sup>, publicado en mayo 2021, con énfasis en el impacto de la pandemia por el COVID-19, destaca la apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación y aunque no presenta una diferencia sustancial ante lo mostrado en el anterior informe, los Puntos 1 y punto 5 presentan un mayor porcentaje de disposiciones, el Punto 4 mayores rezagos, así como en las disposiciones normativas de avance en gestión para los enfoques transversales: Étnico y Género.

Aunque el acompañamiento internacional ha sido clave para el avance de la implementación del acuerdo, en los territorios, hechos como nuevas administraciones en los territorios, continúan los retos del atraso y controversia sobre el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y su sostenibilidad, así como la necesidad de fortalecer las regiones con acciones de impacto como la reforma rural integral, siguen vigentes. El quinto informe de la Contraloría General de la República-CGR. sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones del periodo noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021, hace énfasis en analizar los

---

<sup>19</sup> “El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: Apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación”. Notre Dame, IN and Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>

recursos y al cumplimiento de las metas del Acuerdo Final periodo noviembre 2016 a 31 de marzo de 2021, que cubre las fuentes de financiación dispuestas para la implementación de los 6 puntos del acuerdo, a saber Presupuesto General de la Nación-PGN, Sistema general de Participaciones-SGP, Sistema general de Regalías-SGR, Entidades territoriales, Cooperación Internacional y Sector Privado, que incluye la información aportada por 61 entidades del orden nacional y 170 municipios PDET. Con corte marzo de 2021, concluye el informe precisando que,

Transcurridos cinco años del inicio de la implementación, es decir la tercera parte del horizonte de tiempo previsto de 15 años, se han apropiado y ejecutado \$28,1 billones. Así mismo se observa que ninguna de las vigencias de implementación se ha ejecutado la totalidad de los recursos previstos por año en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que solo alcanza el 65 % de la ejecución entre 2017 y 2020, de este 65% el Presupuesto General de la Nación financió el 81 % de la ejecución del Acuerdo en 2020, recursos que se orientaron en un 63% al Punto 1 de Reforma Rural Integral y en un 16% al Punto 4 de Solución al Problema de Drogas.

Sobre la Ejecución del Presupuesto General de la Nación en el territorio, de acuerdo con la información registrada por las entidades en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes-SIRECI, en la vigencia 2020 se ejecutaron \$1,38 billones en municipios PDET, a través de 29 entidades del nivel Nacional, que contribuyen al avance de implementación en el punto 1 Reforma Rural Integral.

El informe es importante para efectos del trabajo porque expone de forma minuciosa el componente financiero del Plan Marco de Implementación relacionando los recursos destinados a los PDFT, entre ellos los del municipio de Tibú.

El informe del estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz, de la Procuraduría General de la Nación de enero 2021<sup>20</sup>, presenta en sus conclusiones generales que la Agencia Nacional de Tierras, oficialmente reporta cifras mayores a la gestión realizada y respecto al Fondo de Tierras, que reporta un millón de hectáreas ingresadas, solo 96.471,1 hectáreas están en condición de ser adjudicadas, este importante hallazgo se resume así:

El número de hectáreas adjudicadas (30.318.6 ha) a través del Fondo de Tierras desde el inicio de la implementación del acuerdo de paz hasta junio 30 de 2020, sólo representan el 1% del total de los 3 millones de hectáreas que deben ingresar al fondo y ser adjudicadas (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Para efecto del trabajo, se constituye una fuente de información valiosa porque permite acceder a indicadores y metas del PMA y corroborar que esta entidad no es objetiva con los datos que proporciona a la ciudadanía y genera inquietudes sobre la real voluntad del gobierno nacional para cumplir con los avances y las inversiones incluidas en los documentos que hacen parte del AFP

El informe ejecutivo del periodo diciembre de 2018 a noviembre 2019. -Tres años después de la firma del Acuerdo final de Colombia: hacia la transformación social Territorial, permite observar los avances del Acuerdo a corto y mediano plazo, hace una diferencia de los logros durante los dos primeros años y los logros posteriores. Evalúa punto por punto cada actividad para verificar los avances frente a las metas e indicadores. Con relación al punto 1° de AFP, “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” evidencia los avances

---

<sup>20</sup> Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz. Recuperado en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007\\_01\\_2021.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf)

iniciales en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el catastro, ambos incluidos directamente en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno. En el proceso de los PDET, el Gobierno finalizó los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)<sup>21</sup> - incluyendo el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico. Se da cuenta de los avances en las hojas de ruta para su implementación. El gran reto hacia el futuro que plantea el informe es que las iniciativas sean implementadas de manera incluyente y participativa para seguir construyendo confianza entre el Estado y las comunidades.

Documento focalizado en el seguimiento y análisis a la inclusión en las agendas regionales, nacionales y locales de las metas de desarrollo de organismos multilaterales, como por ejemplo: los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, u objetivos de desempeño de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD; en tal sentido, se han desarrollado metodologías de integración de las agendas multilaterales con las nacionales a fin de proveer herramientas que permitan garantizar ciertos criterios de homogeneidad y coherencia en la planificación del desarrollo.

Lo anterior se explica en buena medida, a la dependencia e incidencia de los modelos de gobernanza multinivel, que buscan una visión más amplia que reconozca la complejidad y simultaneidad de la interacción entre territorio, poder, actores y desarrollo; enfoque que copan en buena medida los mecanismos de cooperación multilateral, el perfeccionamiento de los sistemas de información y medición para el diagnóstico, análisis y toma de decisiones, y especialmente para la generación de esquemas de monitoreo y control.

---

<sup>21</sup> En cumplimiento a lo señalado en el artículo 2.6.1.2.5 del Decreto 2278 de 2019, los PEII, en su componente de prestación de servicios sociales, se elaboraron a partir de los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR y PDET, con la participación del nivel técnico de entidades del orden nacional, departamental y local.

Entre los referentes relacionados con análisis de la planeación local frente a temas de agenda de paz, fue tomada en cuenta en el marco de la presente investigación, la reciente publicación: El reto de la coherencia de políticas públicas para el desarrollo en la agenda 2030, realizada por Anna Ayuso, CIDOB; Javier Pérez, CIECODE; Iliana Olivié, Real Instituto Elcano, y Natalia Millán, Universidad Pontificia Comillas i REEDES (2018), documento en el cual se reconocen la importancia de la incorporación de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) en las políticas públicas dentro de las agendas de cooperación internacional, con miras a la aprobación de la Agenda 2030 y su inclusión explícita de los Objetivos de Desarrollo Sostenible .

De igual forma se tiene en cuenta el documento Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo de Natalia Millán Acevedo, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales , en el cual plantea una propuesta metodológica para analizar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) a partir de las distintas visiones sobre estas políticas para luego establecer un enfoque comprensivo de Coherencia adaptado a los procesos de interdependencia y transnacionalización propios de la actual era global. Bajo estos preceptos propone un marco metodológico basado en cuatro dimensiones de análisis con una agenda de investigación para cada una de ellas.

En cuanto al catastro, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación obtuvo un préstamo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para iniciar su ejecución. Según el informe, se fortalece la capacidad financiera y política del Estado a nivel local al aumentar la recaudación de impuestos y liderar mejores procesos de planeación. Este informe se relaciona directamente con los avances de los PDET vistos como una política pública

en los territorios, y la forma en que son implementados en la fase de elaboración y articulación con los Planes de Acción para la Transformación Territorial.

El informe presenta un análisis cuantitativo que muestra que al final del tercer año de implementación, según la metodología utilizada por la Iniciativa Barómetro, el 25% de las disposiciones se ha implementado completamente. Un 15% tiene un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido. Otro 36% de los compromisos está en estado mínimo, lo cual significa que simplemente iniciaron. El 24% restante del Acuerdo necesita empezar a ser ejecutado. Luego, el informe presenta análisis cualitativos para los enfoques transversales y cada uno de los seis puntos del Acuerdo, enmarcados por el enfoque territorial. Este último es una de las apuestas del Acuerdo Final para transformar las condiciones que generaron y alimentaron el conflicto armado, especialmente la falta de legitimidad del Estado. La participación y efectiva de la sociedad civil y de las comunidades afectadas por la violencia en la implementación del Acuerdo es necesaria para incrementar la confianza pública en el proceso.

El Plan Especial de Intervención Integral PEII para el Catatumbo<sup>22</sup>, fue aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, plan dirigido a contrarrestar los fenómenos de violencia, erradicación de los cultivos ilícitos, y controlar otras problemáticas sociales, cuya cobertura abarca al menos ocho municipios, entre ellos Tibú. El PEII se constituye como una metodología de intervención y focalización de programas y recursos estatales, en este territorio con vacíos de poder y precaria institucionalidad. Su componente principal es la seguridad. Este documento que contiene los lineamientos, e instrumentos de la política de seguridad nacional es uno de los

---

<sup>22</sup> PEII Plan Especial de Intervención Integral para el Catatumbo. Recuperado en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx>

referentes clave en el análisis comparativo de coherencia porque contiene los insumos, instrumentos, metas, instancias actores y demás elementos de la política en el territorio.

El documento de trabajo No. 19 -Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz-<sup>23</sup>, elaborado por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político Bogotá, abril de 2020, suministra un análisis tendiente a demostrar que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET publicitados por el actual gobierno no corresponden en su definición y contenidos a los PDET establecidos en el Acuerdo Final de Paz y por consiguiente se está frente a una política de simulación, que es advertida también en otros campos de la implementación. En ese sentido el documento desagrega el análisis de siete proposiciones dirigidas a demostrar comparativamente las diferencias entre los fundamentos, contenidos, metodologías, y soportes institucionales entre los PDET y las políticas adoptadas por el actual gobierno en los territorios que desnaturalizan el propósito de dichos programas.

Las tesis debatidas en los informes y documentos elaborados por organizaciones nacionales e internacionales, ONGs, y entidades públicas, como los entes de control, permiten tener una visión integral sobre los temas del trabajo a partir de análisis cualitativos y cuantitativos que enriquecen la comparación de las políticas públicas de la investigación.

El reciente informe de empalme del Departamento Administrativo de la presidencia de la República DAPRE, del mes de julio de 2022, “*Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad en democracia*”, en el punto 4.3.1. Institucionalización de las ZEII o Zonas Futuro, refiere que en esas zonas se desarrollaron Planes

---

<sup>23</sup> Documento de trabajo No. 19 “Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz.” Centro de Pensamiento y Diálogo Político Bogotá, abril de 2020.



Especiales de Intervención Integral (PEII) con el propósito de fortalecer la acción unificada, coordinada, inter agencial, sostenida e integral del Estado, los cuales fueron aprobados en el marco del CSN, en sesiones del 16 de junio de 2020 y 5 de octubre de 2021, a través de los cuales quedaron activadas las ZEII.

El informe precisa que el Decreto 2278 de 2019 (modificado por el Decreto 762 de 2021 y Decreto 1498 de 2021) determina que el seguimiento a la implementación de los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII), estuvo a cargo del delegado presidencial ante el Comité Territorial ZEII acompañado por la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, en el componente de seguridad, y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en el componente de aceleración PDET, quienes brindaron acompañamiento y asistencia en el marco de sus funciones.

Igualmente, en el marco de la intervención integral, se desarrollaron Planes de Respuesta Inmediata (PRI) con el fin de atender la problemática económica, social, ambiental y de seguridad que se presenta en estas zonas a cargo del delegado presidencial ante el Comité Territorial ZEII. Dicho informe no permite establecer cuáles fueron los resultados concretos de los PEII, entre ellos el del Catatumbo.

El sexto informe del Instituto Kroc Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación<sup>24</sup>. Refiere que durante el 2021 aumento los porcentajes de las disposiciones en estado mínimo por cuenta de una disminución del 3% de las disposiciones en estado no iniciado. Estas disposiciones en estado mínimo pasaron de 66% en

---

<sup>24</sup> Informe Inst Kroc 2022: Álvarez, J. E., Vásquez, M. G., Linares, B. F., Rincón, A. R., Contreras, A. M. R., Idrovo, C. S., Florez, C. S., Ditta, E., Pulido, E. G., Martin, G., García, I. Z., Díaz, J. M., Quinn, J., Joshi, M., Giancola, M. B., Valencia, M. C., Ortiz, N. R., McQuestion, P., & Roldán, T. M. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, consultado en <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

2020 a 67% en 2021 y las disposiciones en estado no iniciado se redujeron de 17% en 2020 a 14% en 2021. Precisa también que las disposiciones en estado intermedio aumentaron de 13% a 14% en este mismo periodo y las disposiciones completas se mantuvieron en 4%, sin registrar cambios en este periodo.

La mayoría de los cambios obedecen a la adopción de Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral por parte del Gobierno Nacional, como el Plan Especial de Educación Rural, Estos planes venían construyéndose desde el 2018 y apenas en el 2020 fueron aprobados. En este periodo se identificaron varios retrocesos en disposiciones que venían en etapa de implementación avanzada, pero que, por situaciones de orden político, pasaron o retrocedieron a estado mínimo, ejemplo de ello la creación de la jurisdicción especial agraria, cuyo proyecto de ley fue archivado en el Congreso de la República en el mes de julio de 2021

Se evidenció que el ritmo de implementación de este punto estuvo marcado por la finalización de la mayoría de los procesos de planeación y estructuración de planes, programas y políticas públicas orientados principalmente desde las autoridades del nivel nacional.

### ***2.7. Marco legal***

El registro de la normatividad que se relaciona con la investigación se hace necesario porque permite comprender bajo cuales normas se regula la formulación de las políticas públicas orientadas a la implementación del AFP, Tal es el caso del PEII que se erige como una decisión de gobierno para intervenir el territorio afectado por altos índices de violencia y criminalidad, intervención condicionada dentro de los lineamientos, y objetivos de los PDEF, al tratarse de instrumentos de una política de Estado como lo es el AFP

La relación de las normas se presenta de forma cronológica con el objetivo de visibilizar el desarrollo jurídico del AFP y la temática vinculada a la investigación. Bajo estas premisas, la

normatividad aquí relacionada está enmarcada en la Constitución Política de Colombia y su desarrollo jurisprudencial. El propósito de su registro se encamina a la identificación de las autoridades e instituciones que participan en la toma de decisiones y en la gestión administrativa y técnica de estos mandatos. También permite determinar la jerarquía normativa y los alcances de las disposiciones respecto a los postulados de la paz y del AFP.

## 2.8. Normograma

### Cuadro 1.

*Normograma relacionado con las dos políticas públicas analizadas.*

<b>Norma</b>	<b>Jerarquía y temática</b>	<b>Pertinencia para el caso de estudio</b>
<b>Constitución Política de Colombia 1991</b>	Carta magna. Carta política de Colombia	Todo el AFP está dentro de los lineamientos de la Constitución Política.
<b>Decreto 4748 de 2010</b>	“por medio del cual se modifica el decreto 2134 de 1992 (creación y regulación del Consejo de Seguridad Nacional)”	Decreto relevante porque determina a uno de los principales actores en el diseño y ejecución de una de las políticas objeto de análisis.
<b>Ley 1755 de 2014</b>	Ley orgánica “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país 2014 – 2018”	Esta Ley orgánica, determinó los lineamientos y las bases para el AFP, de allí se construyen los referentes institucionales para una política de paz del orden nacional.
<b>Acto Legislativo 01 de 2017</b>	Ley Estatutaria “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”	Esta Ley es relevante para dimensionar la jerarquía constitucional del AFP. Un mandato institucional para garantizar la implementación del acuerdo. Es relevante para la investigación porque permite determinar el marco jurídico de la política pública de paz.
<b>Acto legislativo 02 de 2017</b>	Ley Estatutaria “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del	Esta Ley es relevante para dimensionar la jerarquía constitucional del AFP. Un mandato institucional para garantizar la implementación del acuerdo. Es relevante para la investigación porque permite determinar el marco jurídico de la política pública de paz.

	conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”	
<b>Decreto 893 de 2017</b>	“Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”	Decreto que prioriza los municipios del país donde se desarrollaran los llamados proyectos de desarrollo con enfoque territorial, entre ellos se encuentra el municipio de Tibú Norte de Santander. Es importante para el desarrollo del trabajo porque permite justificar el diseño, procedimiento e implementación de los PDET para ese municipio objeto de análisis.
<b>Ley 1941 de 2018</b>	"Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.	Por medio de esta Ley, el Consejo de Seguridad Nacional podrá “ <i>declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado</i> ” Es una ley relevante para el propósito de la investigación porque determina los lineamientos de las llamadas zonas futuro.
<b>Decreto 1417 del 2018</b>	“Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre del 2016”	Este Decreto es relevante para determinar la competencia y las funciones de la Comisión de Impulso y verificación respecto al contenido de los informes sobre la implementación del AFP en el Catatumbo nortesantandereano.
<b>Ley 1955 del 2019</b>	“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, 25 de mayo, Diario Oficial. 50964;	Esta Ley orgánica, determinó los lineamientos para la Política Pública de Seguridad Nacional y las estrategias de intervención integral en varias zonas del territorio nacional, entre ellas las llamadas zonas futuro como la del Catatumbo.
<b>Decreto 1438 de 2019</b>	Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República y se reglamenta una subcuenta en el Fondo de Programas Especiales para la Paz - Subcuenta Zonas Especiales de Intervención Integral ZEII.	Reglamenta la Ley 1941 de 2018 en lo correspondiente a la creación de una subcuenta para financiar las llamadas ZEII y el manejo por parte del Consejo de Seguridad Nacional, es el componente financiero de esta estrategia de seguridad y adquiere importancia para el trabajo de investigación porque hace parte de uno de los componentes de la política de seguridad objeto de análisis.

<b>Decreto 2278 de diciembre de 2019</b>	"Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones"	Reglamenta la Ley 1941 de 2018 y permite el gobierno Nacional el manejo y la implementación de las llamadas ZEII por parte del Consejo de Seguridad Nacional. Decretos relevantes para el análisis jurídico de las políticas de seguridad en el territorio.
<b>Decreto 762 del 13 de julio de 2021</b>	Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República y se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1° y 2° del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII).	Decreto que reglamenta las zonas futuro y se delega en los consejeros presidenciales la coordinación de las ZEII.

Fuente: elaboración propia.

### Capítulo III

#### 3. Aproximación al PEII y los PDET Objeto de Análisis

##### 3.1. Los Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET

En 2016 Colombia adoptó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, AFP, que sienta las bases para el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, la erradicación de la pobreza, la priorización de los

territorios más necesitados y vulnerables, la participación de las comunidades, el desarrollo sostenible con acceso al agua y ordenamiento territorial, la presencia del Estado en el territorio rural y el acceso y uso adecuado de la tierra.

El punto 1.2 del Acuerdo establece la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET en los territorios más golpeados por la pobreza, la violencia, la fragilidad institucional y los cultivos ilícitos, a fin de “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”<sup>25</sup> (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), asegurando el bienestar y el buen vivir de las zonas rurales, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, la integración de estos territorios, el desarrollo de la economía campesina, familiar y de los pueblos étnicos y un enfoque de género en las zonas rurales. Ello implica que los PDET tienen un enfoque sustancialmente territorial.

El enfoque territorial, según el mismo Acuerdo:

Supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía.<sup>26</sup> (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017 p. 6).

Para la Cepal, esta premisa es enfatizar “en la participación social y en la descentralización, como medio para asegurarse una mayor pertinencia y una mejor implementación de planes y proyectos” a fin de “conectar las iniciativas territoriales con las

---

<sup>25</sup> Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017). Punto 1.2.1. Objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Pág. 21.

<sup>26</sup> Ibidem, Preámbulo. 2016. Pág. 6.

políticas sectoriales, bajo una perspectiva de largo plazo.”<sup>27</sup> (Cepal, 2010).

En el marco de lo antes expuesto, las PDET fueron creados mediante Decreto Ley 893 de 28 de mayo de 2017, como un instrumento especial de planificación y gestión para la transformación estructural del campo y el ámbito rural en pro de estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, a fin de lograr el desarrollo rural que requieren estos 170 municipios priorizados<sup>28</sup>

El Decreto 893 de 2017 priorizó los municipios de aplicación del programa y los distribuyó en 16 subregiones, identificó las fuentes movilizadoras de recursos para la implementación y otorgó la coordinación a la Agencia de Renovación del Territorio -ART, para asumir el reto de acordar

La intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas<sup>29</sup> (Decreto 2366, 2015)

Consecuente con el Decreto 2366 de 2015, a la Agencia de Renovación del Territorio ART, se le asignó el papel fundamental para la implementación del AFP por medio de una estrategia integral para garantizar la planificación y construcción de visión territorial de manera incluyente y participativa. En efecto, durante la primera fase de la estrategia, se contó con la participación de los actores territoriales en la construcción de los planes de acción, la concertación de pequeñas obras de infraestructura y proyectos de desarrollo productivos en los territorios con las Juntas de Acción Comunal, estrategia direccionada a obtener su confianza;

---

<sup>27</sup> Echeverry, R, Sotomayor O. 2010. *Estrategias de Gestión Territorial Rural en las Políticas Públicas de Iberoamérica*, Cepal, 2010. Pag.17.

<sup>28</sup> Los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria y con mayor celeridad los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en las 16 subregiones que agrupan los 170 municipios priorizados, y asegurar así su transformación integral”.

<sup>29</sup> Decreto 2366 de 2015 por medio del cual se crea la ANT

aumentar o fortalecer la capacidad de gobernanza y gobernabilidad de las instituciones territoriales; asegurar la participación de organizaciones públicas, privadas y de cooperación; y diseñar las metodologías, procesos y estrategias para la gestión y operación efectiva y simultánea del proceso de planeación participativa e incluyente de los PDET.

La estrategia adelantada por el equipo del gobierno de Juan Manuel Santos se constituyó como un ejercicio de planeación participativa riguroso e incluyente que permitió el trabajo sincrónico en las 16 subregiones, con la participación de más de 200 mil personas. Se tuvo en cuenta un proceso de información clave para la recolección de las propuestas o requerimientos de las comunidades, llamadas iniciativas por municipio y región, y su acoplamiento con los sectores de desarrollo, a través de los pilares, que son en realidad las líneas de trabajo que reúnen las necesidades por temáticas y que se ajustan a las definidas por el Acuerdo para implementar la Reforma Rural Integral. Para este propósito se contó con la intervención del gobierno nacional para la intervención y articulación de posiciones diversas de actores públicos, privados, nacionales e internacionales y comunidades, a fin de construir juntos los PDET.

**3.1.1. PDET en el Municipio de Tibú.** En el caso de Tibú, El PDET de la subregión donde se encuentra incluido el municipio, se instrumentalizó a través del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas a partir del Plan Municipal de Transformación Regional (PMTR) del Municipio.

El PMTR de Tibú fue suscrito el día 8 de julio de 2019 por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Alcaldía Municipal, el núcleo Motor Municipal del PDET y por organizaciones acompañantes. La Participación comunitaria incluyó un nivel veredal, municipal



y subregional, y tuvo en cuenta los procesos e instancias de planeación participativa existentes en el territorio. A nivel veredal tuvo una participación de 2.100 personas.

El pacto Municipal de Transformación Regional del Municipio de Tibú se constituyó por 159 iniciativas distribuidas en ocho pilares de acción así:

**Cuadro 2.** *Iniciativas PDET - pacto municipal de Tibú por pilares.*

<b>INICIATIVAS PDET - PACTO MUNICIPAL DE TIBU</b>	
<b>PILAR</b>	<b>No. DE INICIATIVAS</b>
<b>Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y uso del Suelo</b>	20
<b>Pilar 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras</b>	19
<b>Pilar 3. Salud Rural</b>	11
<b>Pilar 4. Educación Rural y Primera Infancia Rural</b>	27
<b>Pilar 5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural</b>	18
<b>Pilar 6. Reactivación económica y Producción agropecuaria</b>	19
<b>Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación</b>	13
<b>Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz</b>	32
<b>Totales</b>	<b>159</b>

Fuente: Elaboración Propia a partir del PMTR municipio Tibú – Catatumbo

El Plan Municipal de Transformación Regional del municipio PMTR fue incluido dentro de la Política Pública Local a través del Acuerdo Municipal No. 011 del 8 de julio de 2019. A partir de allí se inició la implementación con la asistencia de las entidades del orden nacional, municipal y regionales como actores estratégicos para lograr los objetivos y formular los proyectos necesarios. Bajo este contexto, el Grupo Motor del Municipio de Tibú y en representación de este, sus delegados presentaron una propuesta de incorporación de 25 iniciativas del PMTR en el Plan de Desarrollo Municipal PDM y que fueron priorizadas en la

primera hoja de ruta aprobada en el marco de la implementación del AFP a nivel nacional, cuyos proyectos puntuales contaron con la financiación proveniente de recursos de inversión nacional, departamental y de cooperación internacional.

Simultáneamente, a partir del mes de septiembre de 2020, la administración municipal crea el Grupo Interno de Trabajo cuyo objetivo de la implementación de la Gerencia de proyectos PDET adscritos a la alcaldía Municipal de Tibú, con el acompañamiento de la Agencia de Renovación del Territorio ART, grupo que tiene como finalidad orientar al alcalde y a las Secretarías de la Alcaldía en la caracterización e implementación de las iniciativas PDET mediante su vinculación a la oferta de servicios del orden nacional y territorial, y a la planeación institucional, presupuestal y contractual, es decir, que sobre el papel se dieron las condiciones para la implementación y diseño de nuevas iniciativas PDET.

Es de resaltar que el trabajo desarrollado en esta fase de la implementación del AFP en el municipio de Tibú contó con la participación de instancias del orden nacional, regional municipal, comunidades, representantes de las veredas de diferentes agrupaciones culturales, campesinas, indígenas y representantes del sector privado y el acompañamiento de la comunidad nacional e internacional.

Las iniciativas priorizadas del municipio de Tibú del PDET de la subregión del Catatumbo, y que han sido financiadas desde diferentes fuentes durante el periodo 2018- 2022, se encuentran relacionadas en la plataforma central-PDET de la Agencia de Renovación del Territorio ART, en donde se puede consultar el estado de cada proyecto específico del municipio, el monto y la fuente de los recursos financieros. En la siguiente gráfica se presenta el consolidado de los proyectos del municipio con corte noviembre 2022:

**Figura 1.** Estadísticas de inversión por fuente movilizadora municipio de Tibú.



Fuente: Pantallazo Inversión por fuente movilizadora, municipio de Tibú. Consulta plataforma central-PDET, de la ART del 30 de noviembre de 2022

### 3.2. Plan Especial de Intervención Integral para el Catatumbo

Los Planes Especiales de Intervención Integral PEII en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, o Zonas Futuro, se caracterizan por ser “una metodología de intervención y focalización de programas, planes y recursos estatales, en territorios con vacíos de institucionalidad o precaria institucionalidad, que requieren una acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado”<sup>30</sup> (Ley 1941, 2018). La Zona Futuro del Catatumbo, comprende 270 veredas de 8 municipios, entre los que se encuentra Tibú.

<sup>30</sup> Artículo 1 y 2 de la Ley 1941 de 2018

Su Génesis data del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 que propuso fortalecer “la institucionalidad democrática, el Estado social de derecho, la garantía y protección de los derechos humanos y la vigencia de la ley en todo el territorio nacional, en particular en las zonas más afectadas por las economías ilícitas y la delincuencia” (Plan Nacional de desarrollo, 2018). Acorde con este mandato legal, el artículo 2° de la Ley 1941 de 2018 señaló que:

El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar Zonas Estratégicas de intervención Integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado". Según lo dispuesto en la misma Ley, estas Zonas "serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población (Ley 1941, 2018).

Consecuentemente, la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, PDS, determinó que en las ZEII habrá una sola estrategia interagencial, consolidando un nuevo enfoque sobre la seguridad, ahora multidimensional y que busca fortalecer la legitimidad democrática de las instituciones y la garantía y respeto de los derechos humanos.

Esta perspectiva de intervención va asociada y armonizada con la implementación de los PDET y la política de seguridad y defensa, situación controvertible en el marco de la génesis del AFP cuya característica importante es la participación comunitaria en la toma de decisiones.

De acuerdo con lo indicado en líneas precedentes, a partir de la expedición de la Ley 1941 de 2018, el Consejo de Seguridad Nacional en sesión del mes de mayo de 2019, declaró las primeras cinco Zonas Futuro, entre las que se encuentra la del Catatumbo nortesantandereano, las

cuales fueron objeto de los llamados PEII. Conforme a lo señalado en el artículo 2.6.1.1.2 del Decreto 2278 de 2019, dichos planes tienen tres componentes:

- Plan de aceleración de PDET, para hacer efectiva la prioridad de la prestación de servicios sociales.
- Plan de medidas reforzadas de protección a la población, en el marco de la competencia constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho, conforme a las normas constitucionales que regulan el orden público y la administración de justicia.

En el caso del PEII del Catatumbo su enfoque estratégico se direccionó a la interrupción del delito y crimen organizado en vista a la cantidad de grupos armados irregulares que hacen presencia en esta zona del país, además de acelerar la implementación de los PDET que se diseñaron para esta subregión, concomitante con el fortalecimiento de la seguridad de los habitantes y las garantías del Estado social de Derecho.

El PEII de la zona futuro Catatumbo determina que la acción unificada se constituye una estrategia que articula la intervención estatal por medio de las instituciones multinivel en el marco de la constitución y de la mano de las fuerzas militares.

Según el PEII, la construcción de paz, convivencia y legalidad en este territorio estuvo en el centro de la estrategia. Se buscó que la atención de las prioridades de los habitantes en el marco de los PDET fuese abordada con las garantías de sus derechos humanos para consolidar la transformación estructural de los territorios. El PEII para el Catatumbo contiene los componentes técnicos y de gestión interagencial para avanzar hacia el logro de esos objetivos a partir del 2020 con intervenciones secuenciales y participación de las entidades del nivel técnico del orden nacional, regional y local

A nivel nacional participaron diferentes Consejerías Presidenciales, Ministerios, Agencias y demás órganos del Ejecutivo, así como la Fiscalía General de la Nación. El acompañamiento permanente de la Consejería para la Estabilización y Consolidación a través de la Agencia de Renovación del Territorio resultó fundamental al tratarse de estructuras diseñadas para la consolidación del AFP.

**3.2.1. Objetivos del PEII.** La intervención en las Zonas Futuro está definida por el objetivo señalado por el Consejo de Seguridad Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Estos son de carácter general, de acuerdo con las directrices de dicha Política, y específicos para cada zona.

La implementación del PEII en materia de seguridad debe transformar la ZEIII en una Zona de construcción de legalidad. Para el caso de la Zona Futuro del Catatumbo, el objetivo es la disrupción de las economías ilícitas.

**3.2.2. Componentes del PEII.** Los principales componentes del PEII son los siguientes planes:

- Plan de aceleración PDET para hacer efectiva la prioridad de la prestación de servicios sociales.
- Plan de medidas reforzadas de protección a la población, en el marco de la competencia constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho conforme a las normas constitucionales que regulan el orden público y la administración de justicia.

Es evidente que el PEII para el Catatumbo, se elabora pensando como una estrategia donde la implementación de los PDET componentes fundamentales del AFP, son esenciales y le dan sentido a partir de la política pública de paz, no obstante, el componente militar y su dirección a

cargo de instancias del alto gobierno nacionales desdibujan el ethos de participación de las comunidades en la toma de decisiones como ocurre con los PDET.

**3.2.3. Instancias de dirección del PEII.** Según lo dispuesto en el Decreto 2278 de 2019 las autoridades e instancias de dirección del PEII son: los órganos de dirección y ejecución integrados por: a) La Gerencia del PEII ejercida por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social con el acompañamiento de la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional; b) Consejero Presidencial delegado por el Presidente de la República y el Comité Territorial de la ZEII (numeral 1 del artículo 2.6.1.3.6.), y c) Grupos Interdisciplinarios de impulso para la ejecución del PEII encomendados por el Comité Estratégico de la ZEII (numeral 5 del artículo 2.6.1.3.2). Los órganos de decisión y direccionamiento de la ZEII estarán integrados por: a) El Comité Estratégico, Comité Ejecutivo y Territorial de la ZEII cuyas funciones se encuentran determinadas en el Decreto 2278 de 2019.

Nótese que la gerencia y el direccionamiento de las ZEII y su PEII, está a cargo de personal adscritos a entidades del orden nacional evidenciando que la participación en la toma de decisiones o de seguimiento por parte de las comunidades es nula, salvo cuando se citan a gobernadores o alcaldes lo cual ocurre esporádicamente, al contrario de lo ocurrido con las iniciativas, formulación y estructuración de los PDET, donde se tuvo una amplia participación de las comunidades<sup>31</sup>.

**3.2.4. Aceleración de Iniciativas PDET.** Según el PEII, el gobierno nacional elaboró un Plan de Aceleración de Iniciativas PDET a partir de los PATR y de los PDET, de manera interinstitucional, con la participación de entidades del orden nacional, departamental y local.

---

31

Diferentes Consejerías Presidenciales, Ministerios, Agencias, Departamentos y demás órganos del Ejecutivo se cuentan en este trabajo, con el apoyo y cooperación internacional. A nivel departamental y municipal, hicieron parte del proceso de diseño los delegados territoriales de las entidades nacionales, la Gobernación, los alcaldes y miembros de sus equipos de gobierno. Los actores más importantes por sus funciones fueron la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) dado que las ZEII y los PDET coinciden en sus áreas de influencia y porque tienen un amplio conocimiento del territorio y su población.

El Plan de aceleración describe “los aspectos geográficos, sociales, económicos, ambientales, de infraestructura, ordenamiento social de la propiedad, restitución de tierras, seguridad y economías ilícitas, afectación a la población, administración de justicia, entre otros”.

Según el gobierno nacional, se tuvieron en cuenta y revisaron también las iniciativas PDET identificadas en las veredas de esta ZEII, incluyendo las del municipio de Tibú y se analizaron con criterio de seguridad multidimensional, para definir cuáles de ellas había que acelerar, cuál debería ser su secuencia por fases desde el año 2020 y los lugares en dónde se realizarían las intervenciones.

En este plan de aceleración de PDET, el gobierno nacional tuvo que incorporar la orden de la Corte Constitucional en sentencia C - 040 de 2020, en el sentido de que “los planes y recursos a ejecutar en las ZEII para la prestación de servicios sociales, deberán ser formulados e implementados conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación, y guardar coherencia e integridad con los compromisos del Acuerdo Final para la Paz en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto”.



En cumplimiento de ese mandato, las intervenciones en el territorio relacionadas con la aceleración de las iniciativas PDET deben: realizar la consulta previa en el marco de la Constitución y la jurisprudencia, promover la participación de la comunidad y sus organizaciones en la ejecución de la intervención, promover el control social y control ciudadano establecidos en el ordenamiento jurídico, efectuar rendición de cuentas sobre el avance del PEII y en particular sobre la aceleración de PDET, dicha intervención debe realizarse mediante el trabajo interinstitucional, es decir, las acciones de las diferentes entidades y organismos del Estado articuladas en torno a un mismo objetivo, y finalmente, se debe observar al detalle, lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C - 040 de 2020.

**3.2.5. Componente del PEII Fortalecimiento del Estado social de Derecho.** Este componente del PEII define los siguientes objetivos estratégicos de intervención para el fortalecimiento del Estado social de Derecho en las ZEII, los cuales se incluyen como un marco transversal de la política pública, el primero es el de avanzar en el logro del control institucional del territorio, a partir de la construcción de legalidad y legitimidad democrática, como respuesta a la amenaza que representan los espacios vacíos de institucionalidad y con precaria institucionalidad, en segundo lugar, proteger a la población y contribuir a su bienestar, en tercer lugar, preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la nación e interés nacional, principal y prevalente, y finalmente, consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad.

Con la implementación de las ZEII y sus PEII se busca particularmente, garantizar el derecho a la propiedad privada y la libertad económica, la seguridad para la inversión y emprendimiento productivos, proteger la infraestructura crítica para el desarrollo económico del país, garantizar la seguridad para la restitución de tierras y el retorno de personas desplazadas,

garantizar la seguridad para la participación democrática y el ejercicio de los derechos de asociación y a la manifestación pacífica, y garantizar la libre movilidad. Dichas garantías, en ese contexto, se aseguran con la intervención militar del territorio.

**3.2.6. Principios y líneas de intervención del PEII.** El PEII relaciona los principios que están asociados con el Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho y que vincula a la institucionalidad en su conjunto para el logro del objetivo y las metas de la política, principios derivados del marco jurídico y de la Política de Defensa y Seguridad – PDS, entre los más importantes se tiene el respecto a los DDHH y a las normas del DIH, acción Unificada mediante un conjunto coordinado, e interagencial, sincronización y de focalización, responsabilidades compartidas y resultados compartidos, innovación, acciones integrales, e información oportuna. En armonía con la Política de Defensa y Seguridad PDS, el PEII describe las siguientes líneas de intervención: condiciones de seguridad para la construcción de paz y la implementación de los PDET, disrupción del delito, seguridad ciudadana y rural, protección de la población, entre otras. Estas líneas se encuentran interrelacionadas y tienen como fundamento la actuación oportuna de la fuerza pública en el territorio. La creación de condiciones de seguridad es una condición para garantizar la implementación de los PDET.

**3.2.7 Secuencia de intervención.** El PEII describe tres fases para las intervenciones y establece que la duración de cada una depende del cumplimiento de los objetivos trazados. El paso de una fase a la otra debe ser autorizada por el Comité Estratégico. Las fases son:

**Cuadro 3.** *Fases de los planes del PEII para el Catatumbo.*

<i>Municipio</i>	Intervenciones Complementarias									<i>TOTAL</i>
	Aceleración PDET			Protección a la Población			Fortalecimiento Estado Social de Derecho			
	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 1	Fase 2	Fase 3	
<i>Convención</i>	3	8	5	3	2	0	1	1	0	<b>23</b>
<i>El Carmen</i>	2	3	4	3	2	0	1	1	0	<b>16</b>
<i>El Tarra</i>	2	1	7	3	2	0	1	1	1	<b>18</b>
<i>Hacarí</i>	4	3	6	3	2	0	1	2	0	<b>21</b>
<i>San Calixto</i>	1	4	3	3	2	0	1	1	0	<b>15</b>
<i>Sardinata</i>	6	13	3	3	3	0	1	1	3	<b>32</b>
<i>Teorama</i>	4	2	3	3	2	0	1	1	1	<b>17</b>
<b><i>Tibú</i></b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>49</b>
<b><i>TOTAL</i></b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>56</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	
	124						27			

Fuente: Tomado del PEII del Catatumbo

Para efectos del trabajo de investigación, sólo se tendrán en cuenta las actividades de las fases para el municipio de Tibú y sus veredas que se describen en el cuadro 4 relación de las veredas del municipio de Tibú objeto de intervención.

#### **Cuadro 4.**

*Relación de las veredas del municipio de Tibú objeto de intervención.*

<b>MUNICIPIO</b>	<b>VEREDAS</b>	<b>VEREDAS</b>
<b><i>TIBÚ</i></b>	ALTO RIO CHIQUITO	<i>LA PAZ</i>
	AREA EXTERIOR	<i>LA PISTA DE ORO</i>
	AREA LIBRE (CAMPO SEIS)	<i>LAS GAVIOTAS</i>
	BRISAS DE LA FRONTERA	<i>LAS VEGAS</i>
	BUENOS AIRES	<i>LOS CUERVOS</i>
	CAMPO RAYA ALTO	<i>NUEVO SOL</i>
	CAÑO INDIO	<i>PALMERAS EL MIRADOR</i>
	CAÑO RAYA ALTO	<i>R-40</i>
	CAÑO TONELES	<i>RANCHO GRANDE</i>

CAÑO TROCE	<i>RIO ABAJO MONTE ADENTRO</i>
CHIQUINQUIRA	<i>SAN ANTONIO</i>
EL BRANDY	<i>SAN FRANCISCO JAVIER</i>
EL PORVENIR	<i>SAN ISIDRO</i>
EL PROGRESO	<i>SAN MARCOS</i>
EL ROSARIO	<i>SAN MARTIN</i>
EL SILENCIO	<i>SANTA CRUZ</i>
FRANCISCO DE PAULA	<i>SANTA ISABEL</i>
SANTANDER	<i>TRINIDAD</i>
GALAN	<i>TROCHA GANADERA</i>
GUADALUPE	<i>UNION VETAS</i>
KM 15	<i>VERSALLES</i>
KM 23	<i>VETAS CENTRAL</i>
KM 28	<i>VETAS ORIENTE</i>
KM 60	<i>Z.U TIBÚ</i>
LA ANGALIA	<i>LA NEIVA</i>
LA CEIBA	
<i>LA COLOMBIANA</i>	<i>LA GABARRA</i>

Fuente. Elaboración propia con información del PEII Catatumbo

En torno a los cuestionamientos de legalidad de las ZEII y los PEII, y su incidencia negativa en la implementación del AFP, posturas de sectores políticos de oposición y de la sociedad civil que se han expuesto con anterioridad, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 040 de julio de 2020, precisando que las Zonas Futuro no podrán desconocer el mandato del AFP. En el fallo indicó que, cuando las Zonas Futuro coincidan con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) debe haber participación de las entidades territoriales y la comunidad, sin imponer la visión del Gobierno en materia social, situación que no se presentó en el Catatumbo, en donde prevaleció la postura del gobierno nacional sin vincular en la toma de decisiones a la comunidad territorial tal y como lo expresan los informes de seguimiento a la implementación del AFP.

El sentido del fallo del alto tribunal sobre los límites de las zonas futuro tenía el fundamento de respetar la participación de las comunidades en el diseño de los PDET, es decir, el reconocimiento de que fueron creados de manera participativa y convertidos los territorios rurales en escenarios de convivencia y reconciliación. Cuando estos coincidan con las Zonas

Futuro, el Gobierno no puede imponer en la acción integral un modelo de seguridad o de programas sociales que no tengan en cuenta esa autonomía territorial que, además, es un mandato del AFP que no puede desconocerse por parte del gobierno nacional.

La Sala Plena del alto tribunal avaló su creación pero:

En el entendido de que los planes, medidas y recursos a ejecutar en las zonas estratégicas de intervención integral (ZEII), para la prestación de servicios sociales, deberán ser formulados e implementados conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación, y guardar coherencia e integralidad con las normas de implementación y los compromisos del Acuerdo Final en materia intervención del Estado en zonas más afectadas por el conflicto (Sala Plena del alto tribunal, 2021).

La precisión es relevante porque de acuerdo con la Ley, las Zonas Estratégicas de Intervención Integral son creadas por el Consejo de Seguridad Nacional en el que solo tienen silla representantes del Gobierno, en este caso: los ministerios de Interior, Defensa, Agricultura, Justicia, Transporte, Educación, Salud, Minas y Energía, Ambiente, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Alto Comisionado para la Paz, los Consejeros Presidenciales para la Seguridad Nacional y la Estabilización y la Consolidación, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía Nacional, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, este punto de control y condicionamiento a las ZEII y sus PEII son un indicador para tenerse en cuenta al momento de realizar el análisis de coherencia correspondiente relacionado a los PDET del municipio de Tibú.

## Capítulo IV

### 4. Diseño Metodológico

#### 4.1. Descripción

Según Gómez Roquet (2008, p. 12), las investigaciones se clasifican según la ubicación en el tiempo, cronológicamente hace distinción entre la investigación de las cosas pasadas (Histórica), de las cosas del presente (Descriptiva) y de lo que puede suceder (Experimental). El autor señala que

La investigación descriptiva, trabaja sobre realidades de hecho y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. Esta puede incluir los siguientes tipos de estudios: encuestas, casos, exploratorios, causales, de desarrollo, predictivos, de conjuntos, de correlación. (Gómez y Roquet, 2008, p. 13).

Acorde con estas definiciones, la investigación descriptiva es aquella que está elaborada de acuerdo con la realidad de un acontecimiento y su característica fundamental es la de indicar un resultado sea una interpretación correcta que está bien elaborada de forma clara y precisa para el momento de hacer un análisis sea legible por el lector. Para el caso de la presente investigación, cuyos alcances se traducen en describir e interpretar el alcance de la implementación de las dos políticas públicas en el Municipio de Tibú y sus áreas adyacentes, la metodología aplicada está asociada al estudio y análisis de políticas públicas en el contexto del modelo de evaluación de cohesión propuesto por cejudo y C Michell (2015 y 2017); inicialmente, se caracteriza por el análisis interno de coherencia del PEII lo cual exige documentar el proceso de formulación e implementación, relacionar los actores, identificar los objetivos, los instrumentos, y correlacionarlos con las metas logradas durante el 2020, y 2021,

en segundo lugar, y a través del análisis documental, se realiza un análisis de congruencia entre ambas políticas implementadas en este territorio para determinar si se dieron los supuestos de sinergia e integridad entre los componentes del PEII y los PDET o si la coherencia entre políticas fue negativa en el marco del modelo planteado por Cejudo, m. (2017)

El proceso de documentación está condicionado por la recolección, clasificación y el análisis sistémico de informes oficiales y no oficiales sobre la formulación e implementación de las dos políticas, por documentos de carácter informativo generados por medio de comunicación, organizaciones internacionales y nacionales que le hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de paz en el país y por los reportes generados en el portal web de información PDET de la Agencia de Renovación del Territorio sobre la estructuración, financiación, ejecución y terminación de los PDET de todo el país, es decir, que se trata de una investigación cualitativa y documental basada en el análisis de información proveniente de fuentes para evaluar la coherencia de políticas y entre políticas cuya ruta está trazada por la descripción de las acciones y actividades que materializan las políticas públicas en este territorio, en este caso, los resultados de la implementación del PEI y los avances en la ejecución de los PDET del municipio de Tibú

#### ***4.2. Alineación institucional y campo de profundización***

La investigación se ubica dentro de la línea institucional de Políticas Públicas, porque centra su interés en el estudio y análisis del PEII y los PDET en este territorio, programa y proyectos vistos como políticas públicas formuladas e implementadas por actores del orden nacional y territorial en un marco institucional y de gobierno. La fase de su implementación está condicionada por las capacidades administrativas y de gestión y por los intereses políticos que allí se imponen y que inciden directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos, condicionando

el goce efectivo de los derechos humanos, especialmente cuando se trata de hacer realidad las decisiones del AFP en los territorios del país

En el escenario de las políticas públicas vistas como decisiones de gobierno, se realiza un análisis entre el PEII y los PDET a partir de los objetivos, actores, instrumentos y estrategias, que permite dilucidar los elementos de coherencia positiva y negativa, las contradicciones y elementos de coordinación entre ambas políticas.

La investigación también se inscribe en la línea de profundización de la Maestría Teorías y gestión para la resolución de los conflictos, al tratarse del estudio y análisis de las dos políticas públicas que se gestionan en el territorio y que incorporan gestión institucional, instrumentos, y presupuestos dirigidos al goce efectivo de derechos humanos de la población. La Implementación del AFP a través de los PDET presupone un ejercicio participativo con diferentes actores que buscan resolver conflictos asociados a la tenencia de la tierra, al acceso a oportunidades que fortalezcan la producción de bienes y servicios en beneficio de la población, mejoras en obras de infraestructura, acceso a la educación de calidad y servicios de salud oportunos es decir, superar las brechas históricas de pobreza y marginalidad en que se encuentran los habitantes del territorio. La resolución del conflicto social de un amplio sector de la población de Tibú y del Catatumbo en general pasa por la reconstrucción del tejido social y por la generación de oportunidades al acceso a la tierra productiva, a la generación de dinámicas interinstitucionales para encauzar los esfuerzos y recursos en procura de resolver los problemas sociales y reducir los niveles de violencia que se ejerce sobre la población por parte de los actores armados.

El punto 1 de la Reforma Rural Integral del AFP reconoce que el tema de la tenencia de la tierra es una de las principales causas históricas del conflicto armado, no obstante, entre las primeras conclusiones a las que se puede llegar es que lo pactado en la Habana sobre el tema



agrario había sido considerado en anteriores propuestas y acuerdos de reformas rurales agrarias en Colombia, Un ejemplo de ello es la Ley 160 de 1994 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

Lo anterior para señalar que los conflictos territoriales que el país ha enfrentado y aún enfrenta, son de tan larga data que ni los acuerdos de La Habana pudieron variar mucho las rutas que ya estaban trazadas en la normatividad agraria vigente.

Entre las críticas al acuerdo logrado en cuanto a la Reforma Rural Integral del punto 1 del AFP es que lo acordado no afectó a los grandes latifundios, concentraciones de tierra que han sido producto del despojo a las poblaciones más vulnerables, y aunque en la práctica y en escenarios judiciales eso ya se ha demostrado, el AFP no incluyó una institución fuerte o los mecanismos para devolver las tierras a las comunidades campesinas e indígenas tal y como ocurre en el Catatumbo.

Bajo el actual esquema de implementación del acuerdo, los latifundios vinculados a las empresas agroindustriales nacionales e internacionales se han beneficiado en términos de acumulación irregular de predios baldíos, situación generada con la expedición de la Ley 1776 de 2016, Zidres, por medio de la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés e desarrollo rural, económico y social. Esta norma fue impulsada por el sector empresarial de la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC, En este contexto, la SAC se ha opuesto históricamente al acceso y reconocimiento de los derechos a la tierra de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes desde diferentes espacios como el antiguo INCODER, hoy la Agencia Nacional de Tierras ANT.

Estas dinámicas de conflicto social por la tenencia de las tierras son puntos de referencia para avanzar en la implementación del AFP y por ello es que el análisis de las dos políticas

públicas en este territorio se inscribe en esta línea de profundización porque realiza una caracterización de los objetivos, estrategias, instrumentos y metas para verificar la gestión efectiva de los actores y autoridades del orden territorial en procura de verificar los avances en la implementación del punto 1 del AFP.

Desde esta perspectiva en análisis de la gestión no busca profundizar en las causas ni propiciar cambios estructurales en los medios sociales donde se manifiestan, busca su modulación y direccionarlo hacia un escenario donde se den las condiciones de solución por medio de estrategias integrales y toma de decisiones intersectoriales.

La gestión entonces es un campo de acción de los actores sociales que puede ser exitosa cuando las partes en conflicto comparten intereses o necesidades comunes, caso como en el Catatumbo donde persisten problemáticas de diversa índole asociadas a la tenencia y productividad de la tierra, cultivos ilícitos y otras expresiones de violencia ya referenciadas.

#### ***4.3. Enfoque y tipo de investigación.***

A partir de la propuesta de Conte y Durkheim, en el sentido que los estudios sobre los fenómenos sociales requieren ser “científicos”, es decir que deben ser susceptibles de la aplicación del mismo método de se utiliza en las ciencias naturales, se consolidó la corriente que hoy se conoce como positivismo. Para el positivismo existieron sólo dos tipos de conocimiento genuino: el conocimiento positivo, aquel que es dado a posteriori, y se deriva exclusivamente de la experiencia natural, sus propiedades y relaciones, y el conocimiento verdadero por definición, como un conocimiento analítico y tautológico que se desprende de premisas anteriores ya consideradas verdaderas.

Ante esta teoría de finales del siglo XIX, se generaron corrientes opuestas como es el caso del negativismo que, permitieron la irrupción de alternativas válidas, que, sin renunciar al rigor

del positivismo, acogieron enfoques como el cualitativo. El enfoque cualitativo tiene su origen en otro pionero de las ciencias sociales, Max Weber (1864 – 1920), quien reconoce que, además de la descripción y medición de las variables sociales, deben considerarse los significados subjetivos y el entendimiento del contexto donde ocurre un fenómeno. A partir de estos modelos, se generan varios enfoques híbridos que incorporan en los estudios de investigación, además de las variables macrosociales, instancias de tipo individual (Sampieri, 2003).

En este contexto, la investigación planteada sobre el análisis de políticas públicas se asume desde un enfoque cualitativo porque está orientado principalmente, por el interés en evidenciar, a partir de un proceso de clasificación, evaluación y análisis, la identificación de similitudes, diferencias, concurrencias y contradicciones en distintos niveles de información; y propende por llevar el resultado de lo cuantificable y descriptivo, a la reflexión sobre sus implicaciones en lo político, especialmente al tratarse de políticas públicas con enfoque de derechos.

El tipo de investigación planteado es descriptivo porque el nivel de profundidad que se pretende está condicionado por la calidad del análisis desarrollado, y por los resultados obtenidos con el estudio de congruencia y coherencia de las políticas públicas objeto de análisis. La finalidad de este tipo de estudios es la de lograr especificar las propiedades, los perfiles y características del fenómeno objeto de análisis (Danhke, 1989). Este nivel se centra en la descripción del evento, en este caso de las políticas públicas, a través de la recolección de datos sobre las situaciones correlacionadas con la formulación, y la implementación del PEII y de los PDET bajo entendido que dichas acciones gubernamentales recaen sobre personas y comunidades, dicha descripción realiza análisis de decisiones, de actividades puntuales desarrolladas en el territorio, de instrumentos utilizados por los actores para el logro de sus

objetivos, de datos cuantitativos que le dan rigor a los resultados, pero sin que este análisis implique un estudio cuantitativo. Lo que se busca con este tipo de investigación, es entre otros, la caracterización de los rasgos del fenómeno sociopolítico materializado en las políticas públicas (Cortez & Iglesias, 2004).

El proceso se logra mediante la selección, sistematización y análisis de información documental proveniente de fuentes oficiales y no oficiales que permiten describir los fenómenos de forma ordenada y cotejar los resultados obtenidos con la hipótesis y los objetivos propuestos inicialmente en la investigación.

El análisis documental también permite abordar documentos de carácter técnico, formal y legal y ponerlos a dialogar, con el fin de cuestionar las debilidades y fortalezas de los procesos de planificación nacional, territorial, y multinivel, así como las capacidades de gestión frente al tema de la Implementación del AFP en el Municipio de Tibú durante los años 2020 - 2022.

De otra parte, la investigación se inscribe dentro del enfoque hermenéutico – interpretativo porque permite el rastreo de los procesos y el análisis documental con el objetivo de aprovechar las diferentes perspectivas y enfoques en el estudio de las políticas públicas teniendo en cuenta factores de complejidad como las tendencias ideológicas impuestas sobre el fenómeno social.

Para el caso de la implementación del AFP a través de los PDET, la extrapolación de poderes y autoridades en el territorio objeto de análisis, las tendencias y factores de dominación territorial, la expansión de economías ilegales, todas ellas situaciones que producen diferentes

perspectivas de análisis políticas y sociales dependiendo del lente con que se observen, es procedente la aplicación del mencionado enfoque.

El enfoque expresa, sin lugar a duda, el interés y el modo en que se percibe la realidad subyacente en el territorio donde se despliegan las políticas objeto de análisis, así mismo determina la metodología, los instrumentos y las técnicas de recolección de información para el logro de los objetivos de la investigación, en otras palabras, dicho enfoque condiciona la forma de aproximación a la realidad objeto de análisis en el Catatumbo. Al respecto, autores como Barreto, Cerón y Fernández, (2010), conceptualizan que el enfoque cualitativo, utilizado en el análisis de políticas públicas, se centra en el estudio de las características de la población y la institucionalidad, en realizar una descripción analítica situacional, para posteriormente interpretar los fenómenos objeto de estudio. En este caso particular de análisis del PEII y de los PDET del municipio de Tibú, toma relevancia las narrativas que desde allí se originan, lo cual permite determinar a los actores, los objetos de política, y las opiniones diferentes provenientes de diversas fuentes sobre el mismo objeto de investigación.

#### ***4.4. Instrumentos para la recolección y técnicas de análisis de la información.***

La sistematización y análisis de la información recolectada por medio de fichas institucionales diseñadas para tal fin, y tablas, busca generar caracterizaciones de correlación e identidad entre los componentes del PEII y a su vez, analizar los componentes de las dos políticas ya referenciadas.

El logro de los resultados de la investigación está condicionado por los instrumentos utilizados para la recolección, sistematización, análisis y elaboración de resultados que a continuación se describen.

##### **4.4.1. Ficha de lectura para la Reseña de documentos.** Este instrumento es diseñado

por la Facultad de posgrado de la ESAP y está orientado a la identificación de los textos analizados, a la referenciación analítica de las lecturas, a la identificación de las principales citas del autor o autores, a identificar la idea principal del autor o autores entre otros. Se constituye como un instrumento académico institucional y es exigida su aplicación para las reseñas de las consultas bibliográficas durante el proceso de investigación. (Ver anexo A)

**4.4.2. Matriz de análisis del PEII para el Catatumbo.** La matriz que a continuación se describe y que se constituye como instrumento de evaluación y análisis, fue incorporada en el PEII como un plan, cuyo propósito es exponer las fases de la aceleración de los PDET de la zona del Catatumbo. De ella y en el contexto de la investigación, sólo se tendrán en cuenta los proyectos asociados al municipio de Tibú y relacionados con los pilares 1, 2, 6 y 7, para evaluar el avance de la implementación del punto 1 del AFP, durante el periodo 2020-2022.

La matriz describe, por medio de columnas y filas, cada uno de los pilares, los programas y proyectos priorizados, las acciones específicas, el estado en que se encuentra su implementación, el presupuesto asignado a cada programa o proyecto financiado, el estado en que se encuentran, estructurados y/o formulados, el indicador de cada uno, la unidad de medida, línea base, la descripción de las fases 1, 2 y 3, las metas propuestas y los responsables de su ejecución. (Ver anexo B)

La matriz de aceleración de los PDET, y para efecto de los objetivos de la investigación, se utiliza, no sólo como instrumento de la política PEII, que sirve para medir el nivel de su implementación en el nivel territorial, sino también como estructura de la otra política objeto de análisis porque describe los proyectos específicos diseñados para el municipio de Tibú derivados del PDET del Catatumbo, proyectos asociados a los pilares 1, 2, 6 y 7 del punto 1 del AFP.

El papel que cumple la matriz de aceleración de los PDET dentro del PEII se entiende

entonces en dos escenarios, uno, como componente e instrumento del PEII y que es objeto de análisis causal (coherencia interna de la política), y por otro, la matriz de aceleración incorpora y describe los PDET del Catatumbo, entre ellos los asociados al municipio de Tibú, los cuales tienen la categoría de políticas públicas específicas objeto de análisis frente al mismo PEII.

El análisis de coherencia entre los componentes y etapas de esta política pública permite, de forma simultánea, obtener resultados de congruencia interna y de congruencia entre políticas públicas.

**4.4.3. Tablas de análisis PEII y los PDET.** Puede afirmarse que, los resultados, así como los conceptos e ideas principales que se manejan en una investigación cualitativa, son susceptibles de sintetizarse y representarse mediante el uso de las tablas y diagramas, Miles, M.B.; Huberman (2014)<sup>32</sup>

De acuerdo con los objetivos planteados, la investigación permite utilizar tablas para realizar el análisis de las políticas públicas objeto de estudio, de tal manera que en ellas pueda sintetizarse información, comparar los componentes de cada política, exponer el orden o relevancia de instrumentos entre otros.

Es necesario precisar que las tablas utilizadas en la investigación no corresponden a hojas de cálculo o de registros de una base de datos. Para esos casos, las tablas actúan como forma de almacenamiento de información concreta, se trata de tablas como estructura para facilitar la síntesis y comprensión de información.

Dado lo anterior, el concepto de tabla utilizado corresponde aquel que posee atributos y que puede adquirir una serie de valores y categorías relacionadas en las filas y columnas. Esta

---

<sup>32</sup> Miles, M. B., Huberman, M. A. & Saldaña, J. (2014). Drawing and Varying Conclusions. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, 275–322. Consultado en: <http://www.theculturelab.umd.edu/uploads/1/4/2/2/14225661/miles-huberman-saldana-designing-matrix-and-network-displays.pdf>

simple estructura es una forma de sintetizar, desplegar, o comparar información, y de mostrar relaciones, ya se trate de datos cualitativos o cuantitativos. Por lo general, las tablas tienen un título, el cuerpo que corresponde a su contenido, notas, cuando son necesarias, y unas inferencias para lograr el propósito que persiguen, por supuesto que requieren de un contexto previo que permita comprender y profundizar sus contenidos.

**Tabla:** *sistematización del PEII para el Catatumbo.*

Contiene ocho columnas mediante las cuales se identifican, en primer lugar, las macro políticas públicas relacionadas con el PEII, en segundo lugar, el nombre del programa, luego, los actores relevantes, el objetivo del programa, la definición del problema concreto a resolver, los instrumentos para su implementación, las metas propuestas y la situación deseada en el territorio objeto de intervención. Esta sistematización permite posteriormente relacionar los componentes relevantes del PEII y así verificar o no los niveles de coherencia interna correspondientes a la dimensión causal, y entre políticas propuesto en el modelo de Cejudo y Michell (2015), por ejemplo, la formulación del PEII debe estar directamente relacionado con el problema a resolver, o los resultados y metas ser congruentes con el objetivo y con la situación deseada una vez ejecutado el PEII.

**Tabla:** *Sistematización de las dos políticas PEII y PDET Municipio de Tibú*

De acuerdo con el modelo de análisis desarrollado por Cejudo y Michel, en este segundo nivel de análisis, es decir, entre políticas, es necesario exponer los elementos de cada política para determinar la congruencia o no entre ellos, si se complementan o contraponen, o si se duplican innecesariamente actividades o si con la implementación de los instrumentos de una política se aporta al cumplimiento de metas de la otra etc.

Con ese propósito, se realizará un análisis entre la etapa de formulación, los objetivos, el



problema que cada política pretende resolver, los instrumentos, población objetivo, las metas y la situación deseada. Se busca realizar el análisis y la evaluación de cada uno de los componentes y determinar dónde y en qué nivel se presentó congruencia y sincronía entre el PEII y los PDET asociados a Tibú, o de qué manera la gestión de los instrumentos del PEII afectó la implementación de los PDET focalizados en el municipio de Tibú.

En este caso particular la evaluación y análisis de la implementación del PEII Catatumbo durante el 2020 - 2022, está directamente relacionada con el desarrollo oportuno de los PDET, para ese propósito, en vista a que no se publicó por parte de las autoridades oficiales informes del cumplimiento de metas del PEII Catatumbo de los periodos señalados, se recurre a diferentes fuentes, entre ellas, los reportes generados desde el portal web central PDET de la Agencia de Renovación del Territorio<sup>33</sup>, por la cual se accede a información puntual sobre la estructuración, avance y ejecución de los PDET de cada región, subregión o municipio del país, consulta habilitada para filtrar los reportes por sector, pilar y/o fuente de financiación.

La consulta permitió acceder a la información de los PDET focalizados en el municipio de Tibú, región del Catatumbo, relacionada con el estado en que se encuentran cada uno de ellos (en estructuración, estructurado, financiado, estructurado y financiado, y/o ejecutado y el periodo correspondiente 2018-2022).

Complementariamente, se tiene como fuentes secundarias, el contenido de los informes generados por el Instituto Kroc durante el 2020, 2021 y 2022, quienes prestan apoyo técnico y hacen seguimiento a la implementación del AFP, con sujeción a los criterios y líneas de acción definidas por la comisión de seguimiento bajo la metodología Barómetro, los informes de

---

<sup>33</sup> (2022). Inversión regionalizada: Subregión del Catatumbo. ART.  
<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/inversion-subregional/>

CERAC y el CINEP del 2020 - 2022, organizaciones que ejercen la secretaría técnica de seguimiento al AFP, sobre los avances de la implementación del punto 1 del AFP en la región del Catatumbo, municipio de Tibú, información consolidada que permite evaluar y analizar los avances de la implementación de los PDET priorizados y asociados a los pilares del desarrollo rural integral que se incorporaron en la matriz del PEII.

Una vez sistematizada la información y reportes de cada una de las fuentes, se procede a verificar si hubo o no avances de los proyectos priorizados del municipio de Tibú a partir del estado que fue registrado en la matriz de aceleración. Con ello se constata la coherencia del instrumento respecto al objetivo y las metas generales del PEII, y la coherencia entre los instrumentos, metas y población objetivo de las dos políticas.

Posterior al análisis de la tabla de sistematización de las dos políticas, se elaboran las tablas de análisis de coherencia entre los objetivos y los instrumentos, de análisis de coherencia entre los objetivos y las metas alcanzadas y la tabla de análisis de coherencia entre el objetivo, los instrumentos planes de seguridad respecto a las metas logradas en el periodo. De igual forma, por medio de cuadros elaborados y/o traídos de diferentes fuentes, se profundiza el análisis de los elementos constitutivos de las políticas con información cuantitativa o cualitativa que da más claridad al estudio en cada caso particular.

Finalmente, con la sistematización y presentación de la información, se desarrolla el análisis correspondiente en el marco del modelo desarrollado por Cejudo y Michell (2105), y así precisar las características, los elementos, el alcance, la corresponsabilidad y la coherencia o no de las dos políticas objeto de estudio.

## Capítulo V

### 5. Sistematización y Análisis de Resultados

En función de alcanzar los resultados de la investigación, las políticas públicas, son vistas como un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público, tendrán éxito siempre y cuando: su diseño o formulación esté en sintonía con el problema o problemas a resolver, que su implementación sea eficaz, es decir que su concreción mediante actividades focalizadas, una impecable planeación y el uso adecuado de los instrumentos previstos, resuelva efectivamente el problema o necesidad que las generó. Se trata de la resolución de problemáticas concretas y contextualizadas, en este caso en el municipio de Tibú.

Con la precisión señalada, y según el modelo de análisis propuesto por Cejudo y Michell (2015), se realiza inicialmente el estudio de coherencia interna del PEII, es decir, la correlación y congruencia de sus componentes y determinar la causalidad entre su diseño, instrumentos, objetivo y metas.

Posteriormente, se desarrolla el estudio de coherencia entre las dos políticas y determinar si se dan los presupuestos de sincronía, congruencia, y/o correlación entre los objetivos, instrumentos, y metas alcanzadas en el periodo. En este sentido, acorde al modelo planteado, se parte de la base que:

Dos políticas son coherentes entre sí, en primer lugar, por su capacidad para alcanzar, en combinación, un objetivo más amplio. Hay coherencia entre dos políticas cuando, en un mismo espacio de políticas, la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política “A” refuerzan la consecución de los objetivos y la implementación de los componentes de la política “B” o, por lo menos, no los obstaculizan. Alternativamente, hay coherencia cuando

al implementar la política “A”, se está atendiendo a un tipo de población objetivo distinta del que atiende la política “B”.

### ***5.1. Análisis de coherencia interna del PEII***

La coherencia interna de las políticas públicas que se estudia en el contexto de las teorías de causalidad consiste en verificar si la forma que toma la intervención del Estado es congruente con la definición del problema público y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada (Merino, 2013; Cortés, 2008). Se infiere entonces que toda política asume una relación de causa y efecto.

Cuando la intervención del Estado se basa en supuestos falsos o inconsistentes, la teoría causal falla, ya sea porque el objetivo no tiene conexidad con el problema a resolver, o porque no hay congruencia entre el diseño de la política y la población objetivo, o porque las metas no corresponden con la solución real del problema y la situación deseada.

En el caso del PEII diseñado para el Catatumbo, el punto de partida es que se trató de un Plan concreto que hizo parte de la estrategia zonas futuro, componente de la Política de Defensa y Seguridad - PDS del gobierno de Iván Duque, desarrollada desde el 2019 y hasta el 2022, fecha de corte de la investigación, cuyos objetivos estaban orientados a fortalecer el Estado social de Derecho por medio del control territorial a cargo de la institucionalidad en su conjunto para garantizar la seguridad y la adecuada prestación de los servicios sociales.

El análisis de coherencia del PEII se desarrolla a partir de los intereses, actores y argumentos en su formulación, la claridad del objetivo, la idoneidad de los instrumentos, y la congruencia respecto a las metas planteadas. Llama la atención que, dentro del PEII se incluyera una matriz de aceleración de los PDET de la subregión del Catatumbo. Situación que permite,

más adelante, realizar el análisis de coherencia entre las dos políticas a partir de los resultados y avances en la implementación de las metas del PEII en el periodo, y de los avances y resultados de los PDET focalizados al Municipio de Tibú.

Por medio de la tabla 1, se sistematiza el contenido del PEII de la siguiente manera:

**Tabla 1.**

*Estructura y elementos del PEII del Catatumbo*

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON EL PEII</b>	<b>NOMBRE DEL PROGRAMA, PLAN PROYECTO</b>	<b>ACTORES RELEVANTES</b>	<b>PROPOSITOS</b>	<b>OBJETIVO DE LA POLÍTICA PEII</b>	<b>PROBLEMA CONCRETO O A RESOLVERSE</b>	<b>COMPONENTES E INSTRUMENTOS</b>	<b>SITUACION DESEADA</b>
Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, PDS.	Plan Especial de Intervención Integral para el Catatumbo, PEII Catatumbo	Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, de Justicia, del Interior Fiscal General	Fortalecimiento del Estado social de Derecho Control institucional del territorio, a partir de la construcción de legalidad y legitimidad democrática	Disrupción de las economías ilícitas	Altos índices de delitos Presencia de grupos ilegales Economías ilícitas Ausencia de Estado en el territorio Aumento de cultivos ilícitos	1. Plan de aceleración de PDET, para hacer efectiva la prioridad de la prestación de servicios sociales. 2. Plan de medidas reforzadas de protección a la población, en el marco de la competencia constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. 3. Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho, conforme a las normas constitucionales que regulan el orden público y la administración de justicia. 4. Plan Único de Seguridad implementado por el	Estado social de derecho consolidado Presencia institucional permanente Garantía de seguridad para sus habitantes Estado con legalidad para la equidad consolidado
La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.		Consejeros presidenciales para la estabilización y para la Seguridad Nacional	Proteger a la población y contribuir a su bienestar				
Acuerdo Final para una Paz Estable y duradera AFP.		Director Departamento Administrativo de Prosperidad Social como gerente del Comité Ejecutivo de la ZEII, Miembros del Comité	Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad				

Estratégico ZEII, Gobernador de Norte de Santander, Alcaldes del Catatumbo, Autoridades militares y de Policía regionales y locales	Implementación de los PDET de forma integral	Ministerio de Defensa con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

Nota: La tabla expone secuencialmente los actores, los objetivos, propósitos, los problemas a resolver los instrumentos relevantes y la situación deseada. Con esta presentación se relacionan los componentes principales del PEII que, con la metodología de análisis de coherencia, son objeto de estudio para determinar los niveles de conexidad y congruencia que entre ellos se presentan.

De la tabla 1 puede inferirse que, el objetivo y las metas del PEII son coherentes con las políticas macros asociadas a su implementación, es decir la seguridad en el territorio y la seguridad ciudadana. Los actores están investidos de autoridad administrativa y militar al más alto nivel, lo cual garantiza que las decisiones, planes y actividades del componente de seguridad son adoptadas y respaldadas desde el nivel central y operativizadas en el territorio por medio de los mandos regionales y locales.

Los propósitos del PEII son congruentes con los planes específicos porque, tanto las medidas reforzadas de protección a la población, como el fortalecimiento del Estado social de Derecho, acorde con las normas de la Constitución referentes a orden público y la administración

de justicia, están directamente asociadas con la consolidación de la seguridad, el control territorial y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

La estrategia ZEII, declaradas por el Consejo de Seguridad Nacional y materializadas a través de los PEII, son la forma de aterrizar en los territorios las políticas públicas macro de seguridad nacional y seguridad ciudadana, políticas que obedecen a una respuesta del alto gobierno nacional a los problemas estructurales de seguridad en aquellos sitios del país donde hay ausencia de Estado o la institucionalidad es frágil.

En ese sentido, puede afirmarse que existe coherencia interna entre la formulación de la política pública materializada en el PEII del Catatumbo y los siguientes instrumentos incluidos: Medidas reforzadas de protección a la población, Fortalecimiento del Estado social de derecho, conforme a las normas constitucionales que regulan el orden público y la administración de justicia y Plan Único de Seguridad implementado por el Ministerio de Defensa con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional.

**5.1.1. Análisis de coherencia entre el objetivo, instrumentos, y metas alcanzadas.** La tabla 1 hace una presentación del objetivo y los instrumentos del PEII para realizar el análisis de coherencia entre estos y las metas logradas con su implementación durante el periodo 2020-2022.

Se trata de verificar si efectivamente con las metas alcanzadas en el periodo se cumplió o no el objetivo, y si los instrumentos fueron idóneos para el desarrollo del Plan.

Esta información se analiza a la luz de los reportes e informes de varias fuentes oficiales y no oficiales, entre las más importantes por su pertinencia y objetividad se tienen los reportes del estado de los PDET generados en el aplicativo central-PDET de la ART, aplicativo creado para el seguimiento en la estructuración, financiación y ejecución de los proyectos priorizados de los

PDET de las subregiones, entre ellas la del Catatumbo. Esta es una de las funciones más importantes de la agencia, según lo dispone el artículo 4° del Decreto 2366 de 2015; los informes de seguimiento a la implementación del AFP del 2021 y 2022, elaborados y publicados por el Instituto Kroc, relacionados con el punto 1 del AFP, Desarrollo Rural Integral; los informes del cumplimiento del AFP de la vigencia 2020, 2021, y 2022, generados y publicados por el CERAC/CINEP, en su condición de Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCIV); reportes generados del aplicativo SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación relacionados con el estado de ejecución de los PDET a nivel regional y municipal. En este caso del Municipio de Tibú; reportes estadísticos del Centro de Análisis de Datos, DELFOS, de la Universidad Externado De Colombia, relacionados con el número y tasas de homicidios durante el 2020, 2021, y 2022; reportes estadísticos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional SIEDCO, 2019, 2020, 2021 y 2022, otras fuentes.

La tabla 2, relaciona, en términos generales, las metas alcanzadas del PEII durante el periodo estudiado, con relación a los instrumentos (planes), de la política tal y como se expone.

## Tabla 2.

*Objetivos, instrumentos y metas logradas del Plan Especial de Intervención Integral para el Catatumbo PEII Catatumbo en el periodo 2020-2022.*

OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PEII	OBJETIVO O ESTRATEGICOS	PROBLEMA CONCRETO A RESOLVER	INSTRUMENTOS	METAS ALCANZADAS
Disrupción de las	•Transfor mar	Altos índices de delitos y	1. Plan de aceleración de PDET, para hacer efectiva	De acuerdo con los datos de la tabla 1, de los 35 proyectos de la matriz de aceleración asociados con el municipio de Tibú, se presentó avances parciales en 17, se culminaron 10 y 8 no



economías ilícitas	<p>estructural mente los territorios,</p> <p>•Eliminar los principales factores de amenazas a la seguridad,</p> <p>•Denegar el territorio a los sistemas criminales ,</p> <p>•Reducir su capacidad delictiva en dirección a su desmantelamiento y crear condiciones de seguridad para restablecer la legalidad,</p>	<p>Presencia de grupos ilegales</p> <p>Economías ilícitas</p> <p>Ausencia de Estado en el territorio</p>	<p>la prioridad de la prestación de servicios sociales.</p> <p>2. Plan de medidas reforzadas de protección a la población, en el marco de la competencia constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>3. Plan Único de Seguridad implementado por el Ministerio de Defensa con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional</p>	<p>reportaron avances. De los proyectos, iniciativas y/o programas que registraron avances y los terminados, el 80% corresponden a pequeñas obras de infraestructura (mejoramiento y/o construcción de carreteras) financiados con recursos OCAD Paz, de la gobernación de Norte de Santander, Municipio de Tibú, de la ART y de cooperación Internacional y que venían estructurándose desde el año 2018.</p> <p>De acuerdo con la información analizada, los avances en los proyectos del municipio de Tibú relacionados con el punto 1 del AFP, “Hacia un nuevo campo, Reforma rural Integral”, fueron mínimos durante el periodo analizado.</p> <p>La presencia militar en la región del Catatumbo se incrementó y paso de 12.000 militares que había en el 2018 a 17.000 efectivos en el 2020, entre ejército y policía. (fuente: Revista Semana 2018, Boletín de Derechos humanos Región del Catatumbo, enero – junio 2020, Asociación Minga)</p> <p>Esta militarización del territorio no bastó para que el promedio de homicidios en el municipio de Tibú en el periodo 2019-2022 fuera de 70 y que corresponden a una tasa de 119.2 por cada 100.000 habitantes, cuatro veces más que la tasa del país ubicada en 26. (fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO)</p> <p>Esta meta quedó muy distante a la perseguida en la política de Defensa y seguridad nacional de rebajar la tasa de homicidios del país a 23.2 en el 2022</p> <p>En el periodo no se desmanteló ninguno de los grupos Armados Organizados que operan en la región, por el contrario, varias de estas organizaciones se fortalecieron y aumentaron su accionar como el caso de las disidencias de las FARC y el ELN en el municipio de Tibú.</p>
-----------------------	---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos consultados de diferentes fuentes documentales.

Nota: Los planes operacionales incorporados al PEII del Catatumbo se centraron en el fortalecimiento de la seguridad territorial aumentando el número de militares que pasaron de 12.000 efectivos en el 2018 a 17.000 en el 2021<sup>34</sup>, de los cuales al menos 3.500 efectivos se encuentran en el área del municipio de Tibú, con la presencia permanente del Batallón de Artillería No. 30 “Batalla de Cúcuta”, Batallón de Ingenieros No 30 “Coronel José Alberto Salazar”, de la Fuerza de Tarea Vulcano, y del batallón Energético y Vial No. 18. No obstante la fuerte presencia militar, el número de homicidios registrados en el Municipio y el incremento de acciones armadas evidencian que no hubo congruencia entre el objetivo, el propósito, y los instrumentos frente y las metas alcanzadas y la situación deseada.

Según los datos obtenidos en el Sistema de información de Estadísticas Delictivas Policía Nacional SIEDCO, en cuadro 5 “*Homicidios municipio de Tibú 2018 – 2022*”, el número descendió de forma importante sólo hasta el 2022, situación generada por el cambio de gobierno a partir del 7 de agosto, cuando se dan lineamientos de intervención territorial diferentes a la militar dentro de la nueva política pública llamada “paz total” y que aboga por el diálogo bilateral con todas las organizaciones y grupos armados organizados y un cese al fuego transitorio. Entre 2018 y 2021 se evidencia que el número de homicidios fue alto sin grandes cambios, a pesar de la fuerte presencia militar en el perímetro urbano y rural del municipio<sup>35</sup>.

---

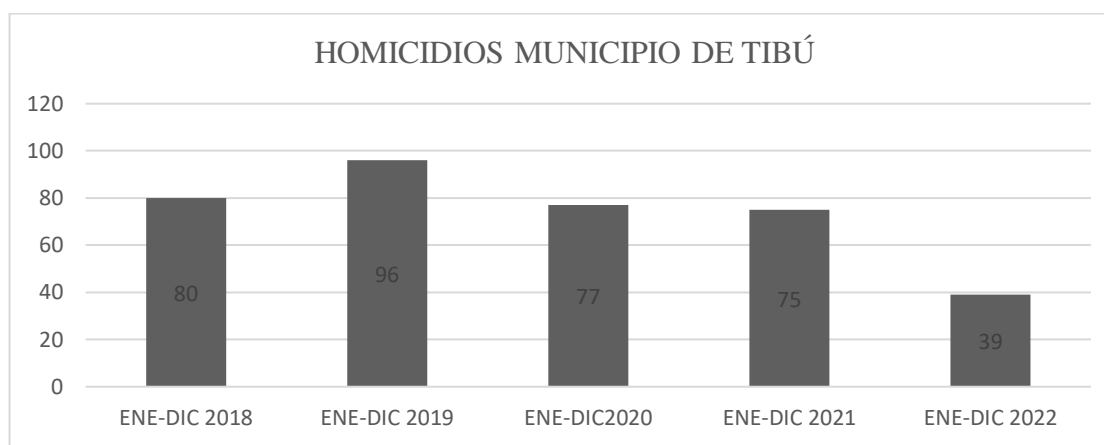
<sup>34</sup> (2018). Con 5.000 militares más, Duque responde a la guerra que ahoga el Catatumbo. Revista Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/con-5000-militares-duque-responde-a-la-guerra-que-ahoga-el-catatumbo/588790/>

<sup>35</sup> El Comando General de las Fuerzas Militares, mediante disposición 018 de agosto del 2021, creó el comando específico de norte de Santander, agregado a la segunda división del Ejército Nacional. Esta unidad, fue activada con la misión de unificar el mando, control y sinergia operacional de las unidades comprometidas en el departamento de Norte de Santander.

Bajo las directrices operacionales del Ejército Nacional, el Comando específico de norte de Santander cuenta con un componente militar de la Fuerza Aérea Colombiana y la Armada Nacional, quienes fortalecen las capacidades operativas de la Trigésima Brigada, la Fuerza de Tarea Vulcano, la Fuerza de Despliegue Rápido número 3 y del Comando Operativo Energético Número 1. Su accionar está dirigido a mantener una ofensiva contra las estructuras

**Cuadro 5.**

*Homicidios Municipio de Tibú 2018-2022.*



Fuente: elaboración propia con datos de SIEDCO Sistema de información de Estadísticas Delictivas Policía Nacional. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

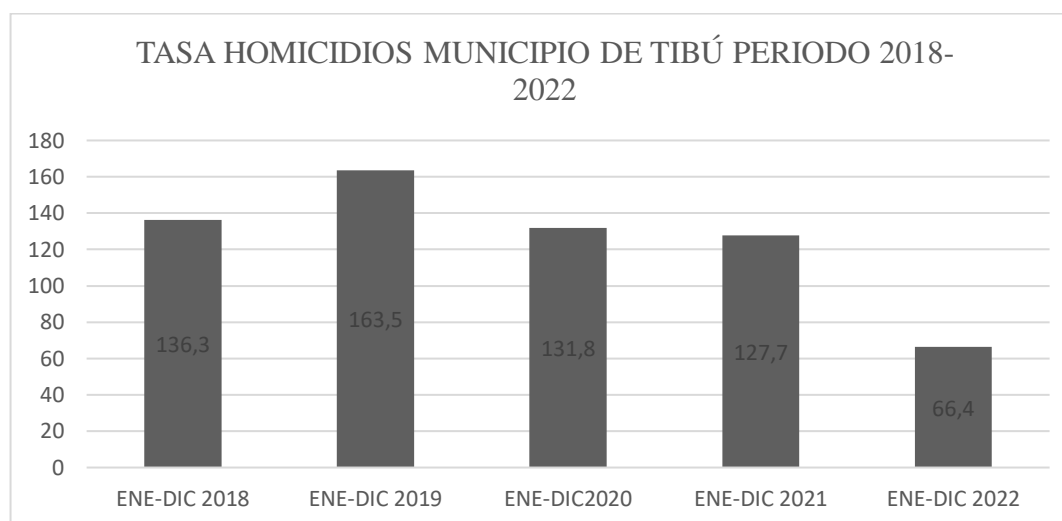
Nota: El cuadro 5 muestra que en el 2019 hubo un incremento del 20% respecto al 2018. En el 2020 y 2021 hubo un descenso de aproximadamente del 20% respecto a la cifra del 2019. No obstante, con respecto al número de habitantes en el municipio y la fuerte militarización con la presencia permanente del Batallón de Artillería No. 30 “Batalla de Cúcuta”, del batallón de Ingenieros No 30 “coronel José Alberto Salazar”, de la Fuerza de Tarea Vulcano, y del batallón Energético y Vial No. 18, el número de homicidios es un indicador de incoherencia entre el objetivo, los instrumentos frente y las metas y la situación deseada.

---

de los grupos armados organizados e ilegales, que se financian de las economías ilícitas y actividades criminales.  
Fuente: <https://www.ejercito.mil.co/comando-especifico-de-norte-de-santander/>.

**Cuadro 6.**

*Tasa de homicidios del Municipio de Tibú periodo 2018-2022.*



Fuente: Elaboración propia con datos de SIEDCO Sistema de Estadísticas Delictivas en Colombia, Policía Nacional. Consultada en <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

Nota: El promedio de la tasa de homicidios en el municipio de Tibú durante el periodo 2018-2022 es de 125.1 homicidios por cada 100.000 habitantes, tasa que equivale a casi cinco veces a la registrada en Colombia en el 2022 de 26.1. El descenso de homicidios en el municipio durante el 2022 puede obedecer al cambio de gobierno desde el mes de agosto, momento a partir del cual se dan lineamientos de la política pública “paz total” que repercutió favorablemente en el segundo semestre en la reducción del número de homicidios y hechos violentos en este territorio. La tasa de homicidios del municipio en el periodo quintuplica a la meta del plan nacional de desarrollo 2018-2022 que había previsto disminuirla a 23 en el territorio nacional.

Siguiendo el modelo propuesto por Cejudo y Michell (2015), para evaluar y determinar la congruencia del plan de aceleración de los PDET del Catatumbo, respecto al propósito de

priorizar la prestación de servicios sociales y el fortalecimiento del Estado social de Derecho, se hizo necesario identificar los avances y cumplimiento de metas de los PDET focalizados en el municipio de Tibú durante el 2020-2022, esto, para determinar si es congruente el instrumento con las metas de cada proyecto.

En este análisis se presentan los PDET focalizados en el municipio de Tibú y asociados directamente al punto 1 del AFP, Hacia un nuevo campo colombiano, Reforma rural Integral, en este caso, a los pilares 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y uso del Suelo, 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras, y 6. Reactivación económica y Producción agropecuaria, proyectos incluidos en la matriz de aceleración de los PDET del PEII, con el propósito de verificar si durante el periodo estudiado, hubo avances significativos en su formulación o implementación que demuestren la congruencia del instrumento (plan de aceleración) con las metas del PEII.

Ante la ausencia de informes oficiales que permitieran precisar el avance del cumplimiento de metas asociadas al PEII para el Catatumbo durante el periodo 2020 y 2022, en el ejercicio de verificación, se tomó como referente los reportes que arroja el aplicativo de la Agencia de Renovación del Territorio ART, central-PDET. La búsqueda en el aplicativo se realizó filtrando la información por pilar, sector, por región, municipio, por periodo, por el estado del proyecto (formulado, financiado, ejecutado etc.)<sup>36</sup>

Con base en la búsqueda efectuada en desarrollo de la investigación en este sitio web, y acudiendo a otras fuentes de información como los informes de seguimiento a la implementación del AFP elaborados y publicados por el Instituto Kroc en el 2021 y 2022, los informes publicados por el CERAC y CINEP del 2021 y 2022, y los informes de Rendición de Cuentas de Paz – 2020

---

<sup>36</sup> Recuperado de: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/inversion-nacional/>

y 2021- Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET Municipio del Tibú, en la columna final de la tabla 2, se determinó el nivel de avance de cada uno de los proyectos específicos y priorizados del municipio de Tibú del PDET subregión del Catatumbo, y que se encuentran registrados oficialmente, correspondiente a los periodos 2020 - 2022.

El resultado se sintetiza en la tabla 3, en donde se expone específicamente el estado de avance de cada uno de los proyectos asociados al municipio durante el periodo.

**Tabla 3.**

*Avance de los Proyectos y programas específicos Municipio de Tibú, registrados en la ART correspondientes a los PDET de la subregión del Catatumbo, periodo 2019-2022.*

**PILAR 1**

<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Formular el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OMT) para generar sostenibilidad en la formalización.</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formular el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural</li> <li>2. Implementar el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a través del Barrido Predial Masivo. (Se estiman 8000 predios rurales de los cuales 4508 se estiman informales) (56% de informalidad)</li> <li>3. Creación y fortalecimiento de la Oficina Municipal de Tierras</li> <li>4. Apoyar los procesos de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a través del incentivo, innovador y necesario, de la formalización de la propiedad. (Se estiman 1704 predios con afectación de estos cultivos)</li> </ol>
<b>ESTADO</b>	Financiado, en Estructuración: El programa se encuentra en su fase de planeación y coordinación con el Gobierno Nacional para la implementación del mismo
<b>PRESUPUESTO \$</b>	\$0
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$0
<b>INDICADORES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. % Plan Formulado y adoptado por la ANT</li> <li>2. No. Predios identificados con cultivos ilícitos y No. Predios formalizados que sustituyeron los cultivos ilícitos</li> <li>3. OMT creada y en funcionamiento</li> </ol>
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planes</li> <li>2. Predios</li> <li>3. OMT</li> </ol>
<b>LÍNEA BASE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1 Plan</li> <li>2. 2.400 predios</li> <li>3. 1 OMT</li> </ol>
<b>META CUATRIENIO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 100%</li> <li>2. 1.200 predios legalizados</li> </ol>

	3. 1000 predios con erradicación voluntaria
<b>RESPONSABLE</b>	ANT / USAID y Municipio
<b>AVANCES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ACCION ESPECÍFICA No. 1: Con corte 31 de Noviembre 2022 el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Social del Municipio de Tibú no se había adoptado ni aprobado (fuente Observatorio de Tierras Rurales de la Agencia Nacional de Tierras, informe de rendición de cuentas Tibú 2022)</li> <li>2. ACCION ESPECÍFICA No. 2: Avance parcial con financiación internacional (FUNDACIÓN HOWARD G BUFFETT). En el municipio de Tibú se hizo entrega de 75 predios, (zona urbana), y 2 predios en la zona rural. El avance es precario respecto a la meta de 1.200 propuesta para el cuatrienio (fuente reporte central-PDET, de la ART.</li> <li>3. ACCIÓN ESPECÍFICA No. 3: Meta cumplida. Se formalizo la OMT del municipio de Tibú en el 2021</li> <li>4. ACCIÓN ESPECÍFICA No. 4: Durante el periodo 2020 – 2022, se fomentó e incrementó la erradicación forzosa por parte de la fuerza pública generando tensiones, protestas, y un paro cívico en la región del Catatumbo en el 2021, que tuvo una duración de dos meses y que afectó la economía de toda la subregión. No hay evidencia de la estructuración y financiación de este proyecto en la región del Catatumbo, salvo los reportes del número de hectáreas cultivadas con hoja de coca y número de hectáreas erradicadas con la intervención de la fuerza pública, datos publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el 2020 y 2022.</li> </ol>
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT) en el municipio de Tibú sobre 18 veredas área 1 y 8 veredas área 2</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	1. Formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT) Programa Protierras en Municipio Tibú
<b>ESTADO PRESUPUESTO</b>	Financiado, en Estructuración: \$0
<b>\$ ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$ 15.750.000.000,00
<b>INDICADORES</b>	No. Predios identificados y No. Predios titulados
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Predios
<b>LÍNEA BASE</b>	960 predios
<b>META CUATRIENIO</b>	500
<b>RESPONSABLE</b>	ANT / MERCI CORPS
<b>AVANCES</b>	El programa se encuentra en ejecución desde febrero de 2020 hasta agosto de 2023, financiado por la Fundación Howard G. Buffett, y la Agencia Nacional de Tierras. Los avances son precarios porque de los 960 predios a titular, sólo en Tibú se adjudicaron durante el 2020 - 2022 75 predios en la zona urbana y 5 predios en la zona rural que benefician a más de 900 personas
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Formalización de la propiedad de entidades de derecho público (ANT).</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Formalización de predios de 8 Centros educativos Municipio Tibú en veredas La Gabarra, Vetas Central, Campo Raya Alto (Campo Raya Bajo), Km 23, Palmeras Mirador (Casa De Zinc), Caño Tone les, Caño Toneles (Parte Baja), La Neiva.
<b>ESTADO PRESUPUESTO</b>	Por Formalizar \$0
<b>\$ ESTRUCTURACIÓN</b>	\$0

<b>Y/O FORMALIZACIÓN</b>	
<b>INDICADORES</b>	No. Predios formalizados de entidades de derecho público (escuelas)
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Predios
<b>LÍNEA BASE</b>	8
<b>META CUATRIENIO</b>	8
<b>RESPONSABLE</b>	ANT / MERCY CORPS
<b>AVANCES</b>	Se han formalizado 3 predios en el municipio durante el periodo 2020-2022

## PILAR 2

<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Vías Regionales: Vía La Gran Alianza</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	1. Tramo 2 Versalles - Orú - Pacelli - Luis Vero - Las Mercedes 2. Tramo 3 Las Mercedes -Caldasia - Sardinata
<b>ESTADO</b>	1. Financiado, por estructurar y ejecutar 2. Sin Financiación, por Estructurar y ejecutar
<b>PRESUPUESTO</b>	1. \$ 53.200.000.000,00 2. \$ 50.000.000.000,00
<b>\$ ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	1. \$ - 2. \$ 4.000.000.000,00
<b>INDICADORES</b>	1. Km vías mejoradas 2. Km vías mejoradas
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	kilómetros
<b>LÍNEA BASE</b>	1. 70 Kms 2. 30 Kms
<b>META CUATRIENIO</b>	1. 70 Kms 2. 30 Kms
<b>RESPONSABLE</b>	1. ART - F. Buffet – INVIAS 2. ART - INVIAS - GOBERNACIÓN
<b>AVANCES</b>	1. Adjudicado, su ejecución inició en noviembre de 2021, y las obras presentan retrasos generados por falta de garantías de seguridad para los equipos y contratistas. 2. Se han financiado y contratado algunos tramos de la vía, los cuales presentan retrasos durante el 2022. Avances parciales
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Vías Regionales: Vía Tibú - La Mata:</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Tramo Tibú - Versalles 4km
<b>ESTADO</b>	Financiado, por estructurar y ejecutar
<b>PRESUPUESTO</b>	\$ 22.040.000.000,00
<b>\$ ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$ 1.340.000.000,00
<b>INDICADORES</b>	Km vías mejoradas
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	kilómetros
<b>LÍNEA BASE</b>	4 Kms
<b>META CUATRIENIO</b>	4 Kms



<b>RESPONSABLE</b>	ART - F. Buffet - INVIAS
<b>AVANCES</b>	Adjudicado, su ejecución inició en noviembre de 2021, y las obras presentan retrasos generados por falta de garantías de seguridad para los equipos y contratistas. Avances parciales llevados a cabo por ingenieros militares en varios tramos de la vía
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Vías Regionales: Vía Tibú - La Gabarra</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	1. Tramo 1 La Cuatro - 21.9 Km
<b>ESTADO</b>	A. Diseños: Financiado y terminados B. Mejoramiento de la vía: En Ejecución
<b>PRESUPUESTO \$</b>	\$ 121.440.000.000,00
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	A.: \$ 1.440.000.000,00 formalizados B.: \$ 85.630.000.000,00 formalizados
<b>INDICADORES</b>	1. Estudios y diseños realizados 2. Kms vías mejoradas
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	A.: diseño elaborado B. Kms mejorados
<b>LÍNEA BASE</b>	18 Kms
<b>META CUATRIENIO</b>	21.9 kms
<b>RESPONSABLE</b>	MIN. TRANSPORTE / INVIAS; MDN – MIN DEFENSA, Ingenieros Militares
<b>AVANCES</b>	A.: Estudios y Diseños elaborados durante el periodo 2020-2022 por INVIAS B.: Con Inversión de \$85.630 millones la Empresa ENTerritorio, realizó la obra de mantenimiento en junio de 2020, en el marco de un convenio administrativo con el Ministerio de Defensa, avances: 82.2%
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Vías Regionales: Vía Tibú - La Gabarra</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	2. Tramo 2 Km 22 - Km 40 (tres puentes)
<b>ESTADO</b>	1. Financiado parcialmente y en estructuración
<b>PRESUPUESTO \$</b>	Sin datos Sin datos
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	
<b>INDICADORES</b>	Puentes construidos
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Puentes
<b>LÍNEA BASE</b>	3
<b>META CUATRIENIO</b>	3
<b>RESPONSABLE</b>	Gobernación de Norte de Santander
<b>AVANCES</b>	Proyecto estructurado y financiado por parte de la gobernación de norte de Santander e Envías en enero de 2022 incluye la construcción de dos de los tres puentes. Proyecto adjudicado y sin avances.
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Vías Regionales: Vía Tibú - La Gabarra</b>

<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Tramo 3 Km 40 - La Gabarra
<b>ESTADO</b>	Financiado, por Estructurar y ejecutar 7 km (\$ 39.900.000.000,00) Por financiar estructurar y ejecutar 10 km (18.000.000.000,00)
<b>PRESUPUESTO</b>	\$ 57.900.000.000,00
<b>\$</b>	\$ 39.900.000.000,00
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	
<b>INDICADORES</b>	Kms vías mejoradas
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Kms
<b>LÍNEA BASE</b>	17
<b>META CUATRIENIO</b>	17
<b>RESPONSABLE</b>	ART - F. Buffet
<b>AVANCES</b>	Parcialmente culminada con inversión privada en el 2021 (trayecto Km 40 al 47, vía la Gabarra) avance del 41,17%
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Vías Rurales Tibú 2 trayectos:</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Tramo Km 40 - La Gabarra dos trayectos 1 y 2
<b>ESTADO</b>	1. Financiado, en fase de estructuración 2. Financiado, en fase de estructuración
<b>PRESUPUESTO</b>	1. \$ 4.210.008.600,00 2. \$ 3.052.942.800,00
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	1. 100% 2. 100%
<b>INDICADORES</b>	1. Vía rural mejorada 2. Vía rural mejorada
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	kilómetros
<b>LÍNEA BASE</b>	1. 17 2. 12
<b>META CUATRIENIO</b>	1. 17 2. 12
<b>RESPONSABLE</b>	ART - F. Buffet
<b>AVANCES</b>	1. Proyecto terminado en el 2022 2. Proyecto terminado en el 2022
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Vías Rurales Tibú 10 trayectos por \$11.452 millones</b> <b>5 por \$7.900 por financiar;</b> <b>5 por \$3.552 financiados</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	1. Estructuración del proyecto del mejoramiento de la vía Caño indio - Mirador: Tramo 1: Puente Betas y Escuela Vereda Caño Indio para un tramo de 5 km 2. Estructuración del proyecto del mejoramiento de la vía Caño indio - Mirador: Tramo 2: Mirador y Puente beta de 11 km 3. Mejoramiento de la vía central La Gabarra - Vereda caño troce 4. Mejoramiento de la vía Km43 - Vereda El Silencio 5. Mejoramiento de la vía Palmeras mirador - El progreso 6. Mejoramiento de la vía Campo dos - campo giles - Km 30 - El Porvenir 7. Mejoramiento de la vía km 28 - Vetas de Oriente 8. Mejoramiento de la vía Matecoco - Monte Adentro

	9. Mejoramiento de la vía La Gabarra - M24 10. Mejoramiento de la vía km 25 La Gabarra - vereda Galán
<b>ESTADO</b>	1. En Estructuración, por financiar ejecución. 2. Por Estructurar y financiar 3. Por Estructurar y financiar 4. Por Estructurar y financiar 5. Por Estructurar y financiar 6. Financiado en estructuración 7. Financiado en estructuración 8. Financiado en estructuración 9. Financiado en estructuración 10. Ejecutado
<b>PRESUPUESTO</b>	1. \$ 1.200.000.000,00 2. \$ 2.500.000.000,00 3. \$ 1.200.000.000,00 4. \$ 1.200.000.000,00 5. \$ 1.200.000.000,00 6. \$ 5.760.271.800,00 7. \$ 3.752.484.800,00 8. \$ 1.753.126.200,00 9. \$ 2.980.313.400,00 10. \$ 5.008.932.000,00
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	1. \$ 100.000.000,00 2. \$ 200.000.000,00 3. \$ 100.000.000,00 4. \$ 100.000.000,00 5. \$ 100.000.000,00 6. \$ -0- 7. \$ -0- 8. \$ -0- 9. \$ -0- 10. \$ -0-
<b>INDICADORES</b>	1. Kms vía mejorada 2. Kms vía mejorada 3. Kms vía rural mejorada 4. Kms vía rural mejorada 5. Kms vía rural mejorada 6. Kms vía rural mejorada 7. Kms vía rural mejorada 8. Kms vía rural mejorada 9. Kms vía rural mejorada 10. Kms vía rural mejorada
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	1. Kms 2. Kms 3. Kms 4. Vías 5. Kms 6. Kms 7. Vías 8. Vías 9. Vías 10. Vías
<b>LÍNEA BASE</b>	1. 5 2. 11 3. 1 4. 1 5. 1 6. 23 7. 15 8. 7

	9. 12 10. 20
<b>META CUATRIENIO</b>	1. 5 2. 11 3. 1 4. 1 5. 1 6. 23 7. 15 8. 7 9. 12 10. 20
<b>RESPONSABLE</b>	1. ART 2. ART 3. Alcaldía 4. Alcaldía 5. Alcaldía 6. Alcaldía 7. ART - F. Buffet 8. ART - F. Buffet 9. ART - F. Buffet 10. ART - F. Buffet
<b>AVANCES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Durante el 2020-2022, no se registraron avances en la elaboración de los estudios y diseños por parte de la ART</li> <li>2. El proyecto no se ha estructurado y no reporta avances en el periodo 2020-2022</li> <li>3. Los proyectos han sido financiados parcialmente con recursos del municipio y se han adelantado mejoras en varios tramos de las vías. Los tres primeros tramos se encuentran terminados, en el último los avances son parciales.</li> <li>4. Los proyectos han sido financiados parcialmente con recursos del municipio y se han adelantado mejoras en varios tramos de las vías. Los tres primeros tramos se encuentran terminados, en el último los avances son parciales.</li> <li>5. Los proyectos han sido financiados parcialmente con recursos del municipio y se han adelantado mejoras en varios tramos de las vías. Los tres primeros tramos se encuentran terminados, en el último los avances son parciales.</li> <li>6. Los proyectos han sido financiados parcialmente con recursos del municipio y se han adelantado mejoras en varios tramos de las vías. Los tres primeros tramos se encuentran terminados, en el último los avances son parciales.</li> <li>7. Proyecto financiado y en ejecución con inversión y cooperación privada desde 2021</li> <li>8. Proyecto financiado y en ejecución con inversión y cooperación privada desde 2021</li> <li>9. Proyecto financiado y en ejecución con inversión y cooperación privada desde 2021</li> <li>10. Proyecto financiado y en ejecución con inversión y cooperación privada desde 2021</li> </ol>
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Electrificación rural</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	1. <b>Electrificación rural a 557</b> hogares de 17 veredas. Sardinata: Parcelas, El Progreso, El Comienzo, Santa Cruz, E Placer, Miraflores, La Garita, El Rodeo, Planadas, Caño Grande, El Recreo, Bellavista, Chiquinquirá, La Pita, La Fría, Los Curos. Tibú: San Isidro
<b>ESTADO</b>	En Ejecución
<b>PRESUPUESTO</b>	\$ 9.905.859.452,00
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$ -
<b>INDICADORES</b>	Hogares con interconexión electrificación rural
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Hogares
<b>LÍNEA BASE</b>	557
<b>META CUATRIENIO</b>	557

<b>RESPONSABLE</b>	1. Ministerio de Minas - CENS/EPM
<b>AVANCES</b>	No hay reportes sobre la ejecución del proyecto en la vereda San Isidro del Municipio de Tibú durante el periodo 2020-2022
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Infraestructura Educativa. Mejoramiento 16 Centros Educativos Rurales</b> <b>Tibú: San Isidro. Sardinata: El Recreo, Caño Grande, Parcelas, El Rodeo, La Fría, San Gil, Planadas, La Pradera, El Progreso, Chiquinquirá, El Tarra: Casco urbano, Filogringo y Oru.</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	CER Horacio Olave - Sede San Isidro; CER El Recreo: Sede El Recreo / Sede La Chapolita CER La Divina Esperanza - Sede Caño Grande CER La Divina Esperanza - Sede El Divino Niño CER La Divina Esperanza - Sede El Rodeo; CER La Divina Esperanza - Sede La Fria CER San Gil - Sede San Gil; CER La Divina Esperanza - Sede Planadas; CER La Divina Esperanza - Sede Chiquinquirá; I.E. Filo El Gringo - Sede Principal; I.E. Oru Bajo - Sede Oru Bajo "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede principal)" "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede Primero de Enero)"
<b>ESTADO</b>	Fase de planeación y diagnóstico, Por financiar estructurar y ejecutar
<b>PRESUPUESTO</b>	\$200.000.000,00 Por financiar al 100%
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$140.000.000,00-
<b>INDICADORES</b>	Centro Educativo Mejorado
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Centro Educativo
<b>LÍNEA BASE</b>	16
<b>META CUATRIENIO</b>	16
<b>RESPONSABLE</b>	ART / MEN / MUNICIPIO
<b>AVANCES</b>	Con relación al mejoramiento del CER de San Isidro, municipio de Tibú, se encuentra en la fase de convocatoria del contrato MT-SV-SAMC-012-2022, publicada en el Secop II en el mes de octubre de 2022. (Avance parcial)

#### PILAR 6

<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 29 veredas</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Proyectos Ganaderos y Cacao. Tibú (9): Pacelli, San Antonio, San Isidro, San Marcos, Santa Cruz, El Rosario, Buenos Aires, San Martin, San Francisco Javier. Sardinata: (15) Luis Vero, Las Mercedes, Las Palmas, La Fría, Jericó, La Pita, El Rodeo, Bellavista, Santa Cruz, San Francisco, Los Curos, Guaduas Parte Alta, El Recreo Chiquinquirá, El Comienzo.
<b>ESTADO</b>	En Estructuración, por financiar ejecución.
<b>PRESUPUESTO</b>	\$ -
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$ -
<b>INDICADORES</b>	Familias beneficiarias de proyecto productivo
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Familias
<b>LÍNEA BASE</b>	-
<b>META CUATRIENIO</b>	-
<b>RESPONSABLE</b>	ART / Min. Agricultura / Departamento
<b>AVANCES</b>	La ART aprobó nueve proyectos productivos para nueve veredas de la región, una de ellas de Tibú, financiados parcialmente por la gobernación de Norte de Santander y la ART, A la fecha de corte, no hay un estimativo del número de familias beneficiadas.

<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Reactivación Económica y Producción Agropecuaria Tibú - La Gabarra</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Proyecto Regional de Cacao
<b>ESTADO</b>	Ejecutado
<b>PRESUPUESTO</b>	\$-0-
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$-0-
<b>INDICADORES</b>	Familias beneficiarias de proyecto productivo
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Familias
<b>META CUATRIENIO</b>	-
<b>RESPONSABLE</b>	ART / Min. Agricultura
<b>AVANCES</b>	Proyecto estructurado, financiado y ejecutado 2020. Asistencia técnica cultivo cacao en las veredas del municipio de Tibú. Las familias beneficiadas no fueron cuantificadas
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 9 veredas Tibú: Trinidad; Trocha Ganadera; Km 15; El Silencio; La Gabarra; Vetas Central; Nuevo Sol; Caño Indio.</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Proyectos Ganaderos, Cacao y Caucho
<b>ESTADO</b>	Ejecutado
<b>PRESUPUESTO</b>	\$-0-
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$-0-
<b>INDICADORES</b>	Familias beneficiarias de proyecto productivo
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Familias
<b>META CUATRIENIO</b>	-
<b>RESPONSABLE</b>	ART / Min. Agricultura USAID
<b>AVANCES</b>	Proyecto estructurado, financiado y ejecutado parcialmente en las áreas de la ganadería y cacao en las veredas del municipio de Tibú. Las familias beneficiadas no fueron cuantificadas
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Comunicaciones y acceso a internet Instalación de 2 Torres en Tibú.</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	1. Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Caño Troce 2. Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Vetas Central
<b>ESTADO</b>	1. En Ejecución 2. En Ejecución
<b>PRESUPUESTO</b>	1. \$ 900.000.000,00 2. \$ 900.000.000,00
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	1. -0- 2. -0-
<b>INDICADORES</b>	1. Torre construida y en servicio 2. Torre construida y en servicio

<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	1. Torre 2. Torre
<b>LÍNEA BASE</b>	1. 1 2. 1
<b>META CUATRIENIO</b>	1. 1 2. 1
<b>RESPONSABLE</b>	1. MIN TICS / CLARO 2. MIN TICS / CLARO
<b>AVANCES</b>	1. Desde el 2020 se suscribió convenio entre Min tic, Claro y el municipio para la instalación de la torre de comunicaciones. A la fecha no hay reporte de avances sobre este proyecto Vereda Caño Troce 2. Desde el 2020 se suscribió convenio entre Min tic, Claro y el municipio para la instalación de la torre de comunicaciones. A la fecha no hay reporte de avances sobre este proyecto vereda Vetas Central

#### PILAR 7

<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Familias en su tierra ´FEST´ 4 veredas Tibú: Versalles, San Isidro, Buenos Aires, La Angalia.</b> <b>4 veredas El Tarra Veredas: San Isidro, Oru, La Fría, El Mirador</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades en técnicas de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria
<b>ESTADO</b>	En Ejecución
<b>PRESUPUESTO</b>	\$ 1.621.317.737,00
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$ 1.244.000.000,00
<b>INDICADORES</b>	Familias beneficiarias
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Familias
<b>LÍNEA BASE</b>	189
<b>META CUATRIENIO</b>	189
<b>RESPONSABLE</b>	ART / DPS / UNIDAD DE VICTIMAS/ GOBERNACIÓN
<b>AVANCES</b>	La ART aprobó un proyecto para Tibú (Implementación de viveros temporales para aportar a la recuperación de la cobertura forestal y flora nativa en áreas naturales del municipio de Tibú, por un valor de \$ 1.244 millones de pesos. Financiados parcialmente por la Gobernación y la ART. El avance del proyecto regional durante el periodo 2021 y 2022 es avanzado.
<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>Seguridad Alimentaria 8 veredas Tibú: Vetas Oriente, Vetas Central, La Ceiba, Km 28, Km 15, Caño Troce, Caño Toneles, Campo Raya Alta</b>
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS</b>	Implementación del programa familias en su tierra ´FEST´ a través de la implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades en técnicas de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria
<b>ESTADO</b>	En ejecución
<b>PRESUPUESTO</b>	\$ 1.320.056.475,40
<b>ESTRUCTURACIÓN Y/O FORMALIZACIÓN</b>	\$-0-
<b>INDICADORES</b>	Familias beneficiarias
<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	Familias

<b>LÍNEA BASE</b>	150
<b>META CUATRIENIO</b>	150
<b>RESPONSABLE</b>	DPS / UNIDAD DE VICTIMAS
<b>AVANCES</b>	El programa familias en su tierra de DPS se estructuró desde el 2016 y se está ejecutando en varios municipios del país. No se encontraron datos sobre el avance, metas y número de beneficiarios del municipio de Tibú. Programa a cargo y con el presupuesto del DPS

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de aceleración incorporada al PEII del Catatumbo

La tabla relaciona los proyectos priorizados del municipio de Tibú, y aquellos multimunicipios que lo incluyan o impacten con su ejecución que se corresponden a los incluidos en la matriz de aceleración de los pilares 1, 2 6 y 7. Los proyectos están registrados en la plataforma central-PDET de la ART dentro del periodo 2018 – 2022. La tabla incluye el estado en que se encuentra registrado cada proyecto, (en estructuración, estructurado, estructurado y financiado, en ejecución y terminado). En la última columna se incluyó el avance que registra cada uno y permite determinar si tuvo o no avances en el periodo 2020 – 2022. De los 35 proyectos o iniciativas asociadas a los pilares directamente relacionados con el desarrollo integral de campo, punto 1 del AFP, en 17 de ellos se presentaron avances parciales respecto a cómo se encontraban en la matriz de aceleración. En el periodo 2020-2022, se culminaron 10 y en los otros 8 no se presentó avance alguno.

En relación con el estado de cada uno de los proyectos específicos de Tibú del PDET subregión del Catatumbo, puede afirmarse que de los 18 que presentan avances parciales, la mayoría corresponden a proyectos de infraestructura, entre otros, mejoramiento, adecuación y construcción de vías regionales y terciarias, adecuación de centros educativos, instalación de torres de comunicaciones etc. Cuya estructuración se encontraba avanzada al inicio del 2020, lo cual facilitó su avance en cuanto a la obtención de la financiación de diferentes fuentes.



De acuerdo con lo anterior, este número de proyectos del pilar 2, no es representativo frente a la implementación del punto 1 del AFP al tratarse, en su mayoría, de pequeñas obras de mejoramiento y adecuación de vías regionales y terciarias, cuyo aporte a la reforma rural integral no es significativa. Distinto pasa con los pilares 1 y 6 y 7 que tienen que ver con la formalización y adjudicación de tierras, inversiones en proyectos agrícolas productivos, asistencia técnica agropecuaria etc., afines directamente a la Reforma rural Integral, proyectos que no han presentado avances importantes o no se encuentran financiados.

Como un ejemplo de lo anterior, se tienen como fuentes importantes de financiación de los proyectos del AFP, los provenientes del presupuesto general de la nación, de la cooperación internacional y del OCAD-Paz, tercera fuente que más recursos ha aportado a esta subregión, en su mayoría para obras de infraestructura. Con corte diciembre 2021, en la subregión del Catatumbo, según datos del Gobierno Nacional, se ha invertido en 61% de los proyectos de transporte, que corresponde a una inversión total de \$847.000 millones. Estos recursos provienen del Presupuesto General de la Nación, del cual se comprometieron \$483.000 millones, \$180.000 millones de la cooperación internacional, \$138.000 millones de Asignación para la Paz – Ocad - Paz, y \$35.000 millones por el mecanismo de obras por impuestos y otras fuentes.<sup>37</sup>

En la figura 2 planeación vial a 15 años para el PDET de la subregión del Catatumbo, se puede evidenciar que el avance del pilar 2 que corresponde a obras de infraestructura, se diseñó el plan vial a 15 años para esta subregión con una considerable inversión, pero otros pilares como el de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y uso del Suelo, o Reactivación económica y

---

<sup>37</sup> (2022). Diario de la República. Municipios del Catatumbo ya tienen una planeación vial por los próximos 15 años. <https://www.larepublica.co/economia/municipios-del-catatumbo-ya-tienen-una-planeacion-vial-por-los-proximos-15-anos-3331671>

Producción agropecuaria se encuentran sin avances e inversiones que vayan a la par con el de infraestructura.

## Figura 2.

*Planeación vial a 15 años para el PDET de la subregión del Catatumbo.*



Fuente: Diario La República, 28 de marzo de 2022, recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/municipios-del-catatumbo-ya-tienen-una-planeacion-vial-por-los-proximos-15-anos-3331671>

Con base en lo anterior, en la tabla 3 se presentan los proyectos específicos del Municipio de Tibú incluidos en la matriz de aceleración del PEII relacionándolos según avances parciales, terminados y aquellos que no tuvieron ninguna actividad durante el periodo 2020-2022. Lo anterior con el propósito de evidenciar que los proyectos de infraestructura son los que más avanzaron en el periodo y que los relacionados con el Pilar 1 y el 6 (Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y uso del Suelo; y Reactivación económica y Producción agropecuaria) son los que presentaron menor avance. Sobre el pilar 1, se trae a colación el análisis efectuado por el instituto Kroc en el informe del año 2022, en el que se indica que la distribución del Fondo de Tierras fue dispar en las zonas PDET.

De acuerdo con la información provista por la ANT, a noviembre de 2021 ingresaron 1.454.898,102 hectáreas al Fondo de Tierras distribuidas en 15.051 predios, de los cuales, el 54% se ubicaron en zonas PDET. De este total de hectáreas ingresadas en el Fondo de Tierras en zonas PDET, el 59% se ubicaron en tres subregiones: Sur de Bolívar, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Arauca, específicamente en los siguientes municipios: Solano (Caquetá)203; San Pablo (Bolívar)204; Tame (Arauca)205; Cantagallo (Bolívar)206; y, Santa Rosa del Sur (Bolívar)207. En contraste, se identificaron subregiones que no lograron completar el 1% de participación en el Fondo de Tierras, estas regiones y los porcentajes de participación fueron: Sur de Córdoba 0,5%; Pacífico Medio 0,3%; Pacífico y Frontera Nariñense: 0,3%; Chocó: 0,1%; Sur del Tolima: 0,1%; y, Catatumbo: 0,1% (Instituto Kroc, 2022).

**Tabla 4.**

*Relación de los proyectos PDET Municipio de Tibú, y su estado de avance periodo 2020 – 2022*

<b>PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORIZADOS</b>	<b>ACCIONES O PROYECTOS ESPECÍFICOS</b>	<b>ESTADO 2020</b>	<b>ESTADO DIC 2022</b>
Ordenamiento Social de la propiedad Rural. Proyecto financiado por USAID "Nuestra Tierra Próspera" en Apoyo a la Agencia Nacional de Tierras	Formular el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Financiado, en Estructuración: El programa se encuentra en su fase de planeación y coordinación con el Gobierno Nacional para la implementación del mismo.	<b>SIN AVANCES</b>
	Implementar el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a través del Barrido Predial Masivo. (Se estiman 8000 predios rurales de los cuales 4508 se estiman informales) (56% de informalidad)	Financiado, en Estructuración: El programa se encuentra en su fase de planeación y coordinación con el Gobierno Nacional para la implementación de este.	<b>AVANCE PARCIAL</b>
	Creación y fortalecimiento de la Oficina Municipal de Tierras (OMT) para generar sostenibilidad en la formalización.	En estructuración	<b>TERMINADO</b>

	Apoyar los procesos de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a través del incentivo, innovador y necesario, de la formalización de la propiedad. (Se estiman 1704 predios con afectación de estos cultivos)		<b>AVANCE PARCIAL</b>
Vías Regionales: Vía La Gran Alianza	Tramo 2 Versailles - Orú - Pacelli - Luis Vero - Las Mercedes	Financiado, por estructurar y ejecutar	<b>TERMINADO</b>
	Tramo 3 Las Mercedes -Caldasia - Sardinata	Sin Financiación, por Estructurar y ejecutar	<b>AVANCE PARCIAL</b>
Vías Regionales: Vía Tibú - La Mata:	Tramo Tibú - Versailles 4km	Financiado, por estructurar y ejecutar	<b>TERMINADO</b>
Vías Rurales Tibú 2 trayectos	Mejoramiento de la vía Versailles - la Angalia	Financiado en estructuración	<b>TERMINADO</b>
	Mejoramiento de la vía entrada Vereda Oru - L5	Financiado en estructuración	<b>TERMINADO</b>
Electrificación Rural	Electrificación rural a 557 hogares de 17 veredas. Sardinata: Parcelas, El Progreso, El Comienzo, Santa Cruz, El Placer, Miraflores, La Garita, El Rodeo, Planadas, Caño Grande, El Recreo, Bellavista, Chiquinquirá, La Pita, La fría, Los Curos. Tibú: San Isidro	En Ejecución	<b>SIN AVANCES</b>
Infraestructura Educativa. Mejoramiento 16 Centros Educativos Rurales Tibú: San Isidro. Sardinata: El Recreo, Caño Grande, Parcelas, El Rodeo, La Fría, San Gil, Planadas, La Pradera, El Progreso, Chiquinquirá, El Tarra: Casco urbano, Filogringo y Oru.	CER Horacio Olave - Sede San Isidro CER El Recreo: Sede El Recreo / Sede La Chapolita CER La Divina Esperanza - Sede Caño Grande CER La Divina Esperanza - Sede El Divino Niño CER La Divina Esperanza - Sede El Rodeo CER La Divina Esperanza - Sede La Fria CER San Gil - Sede San Gil CER La Divina Esperanza - Sede Planadas I.E. Monseñor Sarmiento Peralta - Sede La Pradera CER La Divina Esperanza - Sede Santa Celina CER La Divina Esperanza - Sede Chiquinquirá I.E. Filo El Gringo - Sede Principal I.E. Oru Bajo - Sede Oru Bajo (Sede Secundaria) I.E. Oru Bajo - Sede Oru Bajo (Sede Primaria) "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede principal)" "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede Primero de Enero)"	Por financiar estructurar y ejecutar	<b>AVANCE PARCIAL</b>

Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 29 veredas	Proyectos Ganaderos y Cacao. Tibú (9): Pacelli, San Antonio, San Isidro, San Marcos, Santa Cruz, El Rosario, Buenos Aires, San Martín, San Francisco Javier.	En Estructuración, por financiar ejecución.	<b>AVANCE PARCIAL</b>
Familias en su tierra 'FEST'	Implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades en técnicas de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria	En Ejecución	<b>AVANCE PARCIAL</b>
4 Veredas Tibú: Versalles, San Isidro, Buenos Aires, La Angalia.			
4 Veredas El Tarra			
Veredas: San Isidro, Oru, La Fria, El Mirador.			
Formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT) en el Municipio de Tibú sobre 18 veredas área 1 y 8 veredas área 2	Formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT). Programa Protierras en Municipio Tibú.	Financiado en estructuración	<b>AVANCE PARCIAL</b>
Formalización de la propiedad de entidades de derecho público (ANT).	Formalización de predios de 8 Centros educativos Municipio Tibú en veredas La Gabarra, Vetas Central, Campo Raya Alto (Campo Raya Bajo), Km 23, Palmeras Mirador (Casa De Zinc), Caño Toneles, Caño Toneles (Parte Baja), La Neiva.	Por Formalizar	<b>AVANCE PARCIAL</b>
Vías Regionales: Vía Tibú - La Gabarra	Tramo 1 La Cuatro - 21.9 Km	Financiado en Estructuración Por financiar y ejecutar	<b>TERMINADO AVANCE PARCIAL</b>
	Tramo 2 Km 22 - Km 40	En ejecución 18 Km	<b>TERMINADO. AVANCE PARCIAL</b>
	Tramo 3 Km 40 - La Gabarra	Por financiar y ejecutar 3 puentes Financiado, por Estructurar y ejecutar 7 km Por financiar estructurar y ejecutar 10 km	<b>TERMINADO. SIN AVANCES</b>
Vías Rurales Tibú 10 trayectos por \$11.452 millones (5 por \$7.900 por financiar; 5 por \$3.552 financiados)	Estructuración del proyecto del mejoramiento de la vía Caño indio - Mirador: Tramo 1: Puente Betas y Escuela Vereda Caño Indio para un tramo de 5 km Estructuración del proyecto del mejoramiento de la vía Caño indio - Mirador: Tramo 2: Mirador y Puente beta de 11 km Mejoramiento de la vía central La Gabarra - Vereda caño troce Mejoramiento de la vía Km43 - Vereda El Silencio Mejoramiento de la vía Palmeras mirador - El progreso Mejoramiento de la vía Campo dos - campo giles - Km 30 - El	En Estructuración, por financiar ejecución.	<b>SIN AVANCES</b>
		Por Estructurar y financiar	<b>SIN AVANCES</b>
		Por Estructurar y financiar	<b>TERMINADO</b>
		Por Estructurar y financiar	<b>TERMINADO</b>
		Por Estructurar y financiar	<b>TERMINADO</b>
		Financiado en estructuración	<b>TERMINADO</b>

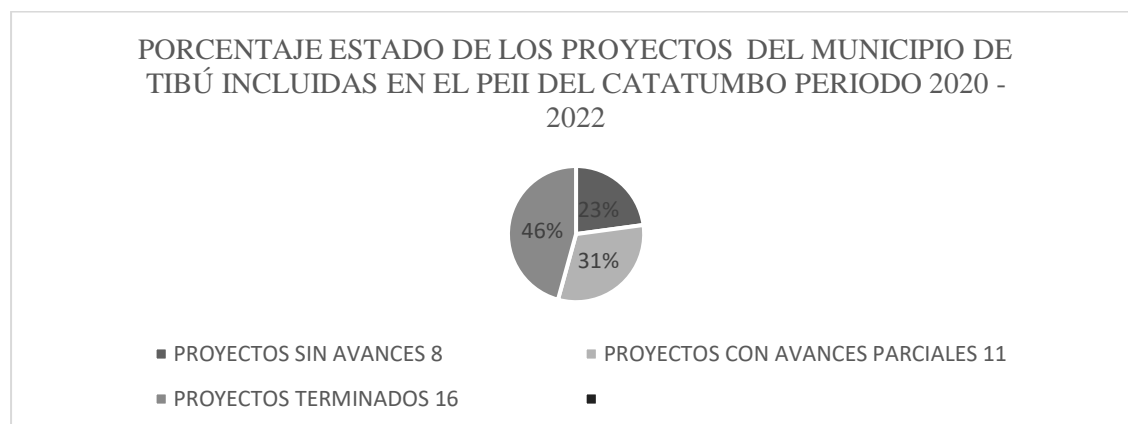
	Porvenir		
	Mejoramiento de la vía km 28 - Vetas de Oriente	Financiado en estructuración	<b>TERMINADO</b>
	Mejoramiento de la vía Matecoco - Monte Adentro	Financiado en estructuración	<b>TERMINADO</b>
	Mejoramiento de la vía La Gabarra - M24	Financiado en estructuración	<b>TERMINADO</b>
	Mejoramiento de la vía km 25 La Gabarra - vereda Galán	Financiado en estructuración	<b>TERMINADO</b>
Comunicaciones y acceso a internet 2 Torres en Tibú.	Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Caño Troce	En Ejecución	<b>SIN AVANCES</b>
	Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Vetas Central	En Ejecución	<b>SIN AVANCES</b>
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria Tibú - La Gabarra.	Proyecto Regional de Cacao	En Estructuración, por financiar ejecución.	<b>AVANCE PARCIAL</b>
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 9 veredas Tibú: Trinidad; Trocha Ganadera; Km 15; El Silencio; La Gabarra; Vetas Central; Nuevo Sol; Caño Indio.	Proyectos Ganaderos, Cacao y Caucho	En Estructuración, por financiar ejecución.	<b>AVANCE PARCIAL</b>
Seguridad Alimentaria 8 veredas Tibú: Vetas Oriente, Vetas Central, La Ceiba, Km 28, Km 15, Caño Troce, Caño Toneles, Campo Raya Alta	Implementación del programa familias en su tierra 'FEST' a través de la implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades en técnicas de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria	En Ejecución	<b>SIN AVANCES</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la matriz de aceleración del Catatumbo y de la ART

Nota: De los 36 proyectos específicos focalizados en el municipio de Tibú, el 23% no registró ningún avance, el 46% fue terminado, y el 31% presentó avances parciales durante el periodo 2020-2022. De los proyectos e iniciativas que se terminaron en el periodo, más del 80% se encontraban estructurados y financiados en el 2020, lo cual facilitó su ejecución y culminación durante el 2021 y 2022

**Cuadro 7.**

*Porcentaje estado proyectos municipio Tibú incluidos en el PEII periodo 2020-2022.*



Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se indicó, de los 16 proyectos terminados durante el periodo 2020-2022, la mayoría corresponden a pequeñas obras de adecuación y mejoramiento de vías terciarias del municipio, y que ya se encontraban estructurados y financiados en el 2020, por lo que su culminación dentro del periodo era previsible. Se determinó que de la mayoría de los proyectos que presentaron avances parciales, pasaron del estado por estructurar a estructurados, pero sin financiación, en ese sentido se registró el avance precario en el periodo estudiado.

**Figura 3.**

*Estadística inversión por vigencia y fuente movilizadora del municipio de Tibú 2018-2022.*



Fuente: aplicativo central-PDET, Agencia de Renovación del Territorio ART corte 30 de noviembre de 2022

Nota: La figura 3 presenta los montos de inversión desde el 2018 al 2022, de los proyectos del municipio de Tibú discriminado la fuente movilizador. OCAD-PAZ aportó aproximadamente el 62% de la inversión total y Obras PDET alrededor del 34 % del total. La mayoría de los recursos fueron destinados a obras de infraestructura ubicadas en el pilar 2.

Los datos relacionados en la figura 3, muestran que la financiación más alta para el municipio de Tibú fue en el 2020 por valor de \$79.083.000.000 millones de pesos y en el 2021 de \$32.337.000.000 millones, valor que sumado a la financiación del 2018 y 2019 suman en total \$154.893.000.000, es decir aproximadamente el 24% del total financiado para la subregión del Catatumbo, cifra que asciende a \$639.677.000.000 millones de pesos.

De los \$154.893.000.000, financiados a los proyectos de Tibú durante el periodo 2020-2022, según el cuadro 6, se destinaron \$111.710.000.000 al pilar 2 *proyectos de infraestructura y*



*adecuación de tierras*, es decir un 72% del total. Situación que deja mucho que pensar sobre los avances de los otros siete pilares.

### Cuadro 8.

*Valor de la inversión por pilares municipio de Tibú 2020-2022.*

3. MUNICIPIO				
TIBÚ		PILARES	NO. PROYECTOS	VALOR INVERSIÓN
Valor Inversión:	\$129,749.49	1. ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	0	\$0.00
Nº. Proyectos:	56	2. INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS	16	\$111,710.02
<b>COMPARTIDA:</b> ARGELIA, BARBACOAS, BELÉN DE LOS ANDAQUÍES, BRICEÑO, CÁCERES, CALAMAR, CAUCASIA, CONVENCION, CUMBITARA, EL BAGRE, EL CARMEN, EL CHARCO, EL RETORNO, EL ROSARIO, EL TAMBO, EL TARRA, FRANCISCO PIZARRO, GUAPI, HACARÍ, LA MACARENA, LA MONTAÑITA, LEGUÍZAMO, LÓPEZ, MAGÜI, MILÁN, MIRAFLORES, MONTELÍBANO, OLAYA HERRERA, ORITO, POLICARPA, PUERTO ASÍS, PUERTO CAICEDO, PUERTO GUZMÁN, PUERTO LIBERTADOR, PUERTO RICO, ROBERTO PAYÁN, SAN ANDRES DE TUMACO, SAN CALIXTO, SAN JOSÉ DEL FRAGUA, SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, SAN MIGUEL, SANTA BÁRBARA, SARDINATA, SOLANO, TARAIZÁ, TEORAMA, TIBÚ, TIERRALTA, TIMBIQUÍ, VALDIVIA, VALLE DEL GUAMUEZ, VILLAGARZÓN, VISTA HERMOSA		3. SALUD RURAL	1	\$124.72
		4. EDUCACIÓN RURAL Y PRIMERA INFANCIA RURAL	15	\$2,467.31
		5. VIVIENDA RURAL, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	4	\$12,991.29
		6. REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	4	\$1,119.23
		7. SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	0	\$0.00
		8. RECONCILIACIÓN, CONVIVENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	15	\$1,324.83
		MULTIPILAR:	1	\$12.09
		• ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO		
		• RECONCILIACIÓN		
• CONVIVENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ				
Valor Inversión:	\$230,740.73			
Nº. Proyectos:	16			

Fuente: aplicativo central-PDET, Agencia de Renovación del Territorio ART, corte 30 de noviembre de 2022

**5.1.2. Análisis de coherencia entre el objetivo, los instrumentos plan medidas reforzadas de protección a la población y plan único de seguridad, respecto a las metas alcanzadas en el periodo.** La tabla 5 realiza la desagregación simultánea de los componentes más relevantes de las dos políticas públicas con el propósito de contrastar los objetivos, actores, problemas a resolver de cada una, instrumentos, y población objetivo. En esa medida, y en el marco de coherencia entre políticas, se analiza la congruencia, sincronía, puntos de encuentro y

desencuentro y demás características que determinen la correlación que amerite profundizar la génesis y efectos en los espacios de política.

**Tabla 5.**

*Descripción elementos de las dos políticas PEII – PDET municipio de Tibú.*

POLÍTICA	ACTORES PRINCIPALES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y ESPECÍFICO	PROBLEMA POR RESOLVER	INSTRUMENTOS	POBLACIÓN OBJETIVO
<b>PEII</b>	Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, de Justicia, del Interior Fiscal General Consejeros presidenciales para la estabilización y para la Seguridad Nacional Director Departamento Administrativo de Prosperidad Social como gerente del Comité Ejecutivo de la ZEII, Miembros del Comité Estratégico ZEII, Gobernador de Norte de Santander, alcaldes del Catatumbo, Autoridades militares y de Policía regionales y locales	Fortalecimiento del Estado social de Derecho Control institucional del territorio, a partir de la construcción de legalidad y legitimidad democrática Proteger a la población y contribuir a su bienestar Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad Implementación de los PDET de forma integra Disrupción de las economías ilícitas	Altos índices delitos Presencia de grupos ilegales Economías ilícitas Ausencia de Estado en el territorio Aumento de cultivos ilícitos	Plan de medidas reforzadas de protección a la población, Plan de aceleración de PDET Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho Plan Único de Seguridad	Población residente del Catatumbo Población visitante o de paso por el territorio
<b>PDET Municipio o Tibú</b>	Asambleas comunitarias Comisiones municipales de planeación participativa Sector empresarial Autoridades étnicas Autoridades municipales	Sentar las bases para la transformación estructural del campo del Municipio de Tibú, Crear condiciones de bienestar para la población étnica y rural, Proteger la riqueza pluriétnica y multicultural, promover la economía campesina. Reducir la pobreza rural.	Pobreza rural Ausencia de oportunidades de desarrollo Conflicto social y armado Tenencia y producción de la tierra Cultivos ilícitos	Hoja de ruta Grupos motor Planes de desarrollo regionales Proyectos específicos Convenios Programas de desarrollo	Población rural y municipal de Tibú Comunidades indígenas y étnicas del territorio

---

Fuente: Elaboración propia

La tabla 5 permite comparar los actores que participaron en la formulación y en la implementación de las dos políticas, de un lado se puede evidenciar que el PEII fue diseñado y es implementado con mayor grado por autoridades del orden nacional, allí está el presidente de la república, ministros y especialmente los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional, las fases operativas están a cargo de autoridades militares y administrativas del orden regional y local. Por su lado, los PDET de la Subregión del Catatumbo y los proyectos específicos de Tibú, fueron diseñados desde abajo, por las propias comunidades veredales y del municipio, característica sustancial de los PDET de incluir a las comunidades destinatarias de los proyectos no solamente en su formulación sino en el seguimiento y participación en la fase de implementación.

Mientras que los objetivos del PEII están dirigidos al tema de la seguridad, la intervención y control del territorio y proteger a los habitantes con la presencia de la autoridad militar, los PDET se orientan a la transformación estructural del campo por medio de estrategias de desarrollo agrario que disminuyan la pobreza rural. Son objetivos que apuntan a garantizar el Estado social de Derecho por vías diferentes, Una con la intervención de las autoridades del orden nacional y otra con la participación de las comunidades. El problema que resolver para el PEII es la ilegalidad que reina en el territorio, reducir la capacidad de los grupos armados organizados GAOs ilegales respecto a sus actividades ilícitas como los cultivos de hoja de coca, minería ilegal, contrabando de combustibles, trata de personas, dominio territorial, etc., por su parte los PDET apuntan a acabar con la pobreza rural, al desarrollo integral del campo por medio de una estrategia interinstitucional, participativa y articulada que favorezca a los habitantes de los municipios más afectados por el conflicto armado, es decir cerrar brechas frente a la

desigualdad generada por las oportunidades que tienen los habitantes de las zonas urbanas. Los instrumentos del PEII son de naturaleza operativa de intervención del territorio, por su forma de articularse con la Política de Defensa y Seguridad-PDS, su punta de lanza son los militares que buscan asegurar el territorio antes que cualquier otra iniciativa. Los PDET despliegan instrumentos de trabajo articulados con los Planes de Desarrollo buscando la implementación de proyectos e iniciativas que favorezcan directamente a los habitantes en los temas asociados a los pilares, Es así como se generan programas y estrategias para asegurar la financiación a partir del municipio, de la ART, recursos de regalías, de cooperación internacional ACAD-PAZ, etc., que asegure la inversión y el desarrollo durante los próximos 10 años. Los instrumentos tienen que ver con la forma en que se aterrizan y apalancan los proyectos específicos de Tibú.

De acuerdo al objetivo de los PDET relacionado con sentar las bases para la transformación estructural del campo, su desarrollo integral, según los datos presentados por el gobierno nacional en el informe de seguimiento a la implementación de los PDET publicado por la ART en el mes de agosto de 2022, respecto al pilar 1 en la subregión del Catatumbo, durante el periodo 2018 y 2022, el número de familias campesinas beneficiadas con títulos de formalización y acceso a tierras fue de 227 familias, siendo los municipios de Sardinata (127), Hacarí (63) y Teorama (15), los más beneficiados. Esta cifra representó sólo el 0,7% del total en las 16 subregiones PDET. Tibú, sólo tuvo un avance del 0.1% respecto a la cifra que se pretende alcanzar al tener un total de 98 hectáreas formalizadas y adjudicadas (26 predios) durante el periodo estudiado. Este dato coincide con lo reportado en el informe del Instituto Kroc de 2022, sobre el seguimiento y avances en la implementación de ellos PDET<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup>Álvarez, J. E., Vásquez, M. G., Linares, B. F., Rincón, A. R., Contreras, A. M. R., Idrovo, C. S., Florez, C. S., Ditta, E., Pulido, E. G., Martín, G., García, I. Z., Díaz, J. M., Quinn, J., Joshi, M., Giancola, M. B., Valencia, M. C., Ortiz, N. R., McQuestion, P., & Roldán, T. M. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones

Al contrario de los objetivos de protección del agua y la biodiversidad que persigue el gobierno con las ZEII, en la subregión del Catatumbo, durante el periodo estudiado, se presentó la deforestación de 24.649 hectáreas que corresponden al 5.5% del total de hectáreas deforestadas en las 16 subregiones PDET; el municipio de Tibú presentó la mayor deforestación entre todos los municipios de la subregión al registrar 18.053 hectáreas deforestadas (ibidem). Esta cifra muestra que la estrategia de protección del agua y la biodiversidad contemplados en el PEII no se cumplieron en la subregión y mucho menos en el municipio de Tibú<sup>39</sup>.

De lo anterior se colige una diferencia sustancial entre ambas políticas porque finalmente, cada una de ellas se fundamenta en la forma en que se mira y lee el país, en la génesis que tuvo la formulación de las macro políticas de paz y de seguridad como fuentes ideológicas de cada uno de los dos planes, es así que se hace la lectura de los elementos de las dos políticas públicas objeto de análisis y que arrojan una coherencia negativa entre los objetivos, instrumentos y las metas.

## Conclusiones

Las Zonas Futuro -establecidas por el Gobierno a través del Decreto 2278 de 2019-, no son congruentes con los postulados del punto 1 del AFP por tener un enfoque en la seguridad, vía presencia militar, en la intervención de los territorios a través de los PEII, cuyos lineamientos son formulados por el alto gobierno nacional, contrariando el sentido y propósito de los PDET que

---

desde el monitoreo a la implementación. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

<sup>39</sup> (2022). Informe de seguimiento a la implementación de los PDET, pág. 75. ART, Dirección de Información y Prospectiva.

tienen entre otras, la vocación de ser elaborados a partir de metodologías participativas que involucran a las comunidades veredales, municipales y regionales, es decir desde las necesidades de sus habitantes.

Culminada la vigencia del periodo del gobierno impulsor de la Política de Defensa y Seguridad PDS, se pudo observar en la subregión del Catatumbo, municipio de Tibú, que la consolidación del Estado Social de Derecho, la seguridad de la ciudadanía, y la disrupción del delito en el territorio no se concretaron, según resultados del análisis de coherencia. Por el contrario, los grupos armados organizados incrementaron su accionar manteniendo los índices y tasas de homicidio muy por encima de la media nacional. Se deforestó significativamente para la ampliación de cultivos ilícitos, se aumentó la presencia y el actuar de los grupos armados que hacen presencia en este territorio.

Si bien es cierto que el estudio de coherencia interna del PEII arrojó información sólida sobre la sincronía y congruencia entre sus objetivos y los instrumentos, entre las líneas estratégicas y los plenes concretos, y entre los actores y los objetivos, lo es también que los resultados de las metas indican que ni los objetivos, ni los instrumentos se corresponden.

La formulación de la política no se ajustó a las dimensiones del problema a resolver, la intervención militar, era necesaria pero no suficiente para garantizar la vigencia del Estado social de Derecho, Se trataba de articular los programas y planes con la ciudadanía, de involucrar a la institucionalidad multinivel en la atención de los asuntos puntuales de cada región, de hacer presencia permanente en los territorios con programas sociales efectivos y articulados con los demás proyectos que se encontraban en la fase de implementación, como los PDET y no de imponer el control territorial por medio de las fuerzas militares.

En ese contexto, al hacer el análisis, ya no del PEII, sino entre las dos políticas, se encuentra que, tanto la formulación, objetivos e instrumentos no son congruentes, ni se complementan. Se nota la ausencia de un lente alineador o de un ejercicio de sincronía entre ambas políticas. Podría afirmarse que la estrategia ZEII y los PEII se superpusieron desde el nivel central a los programas, planes y proyectos asociados a la implementación del AFP.

Los resultados de la implementación de los planes incluidos en el PEIII de la subregión del Catatumbo son opuestos a las metas que se persiguen con los PDET focalizados al municipio de Catatumbo al ser un municipio que mantuvo altos los indicadores de violencia (número y tasa de homicidios por cada 100.00 habitantes), o la cantidad de hectáreas deforestadas durante el periodo evaluado la cual se incremento exponencialmente durante el periodo estudiado.

La aceleración de los PDET de la subregión, particularmente de aquellos focalizados al municipio de Tibú, como un instrumento de gestión del PEII registró que, a excepción de los proyectos de infraestructura, no hubo avances significativos que permitan afirmar que la aceleración de los proyectos fue efectiva.

El estudio de la coherencia interna del PEII permitió analizar sus componentes respecto a los resultados de las metas, situación compleja cuando precisamente los resultados en cada una de las líneas de intervención son negativos evidenciando que la aplicación de los instrumentos en el territorio no correspondió en sus resultados con la situación deseada, ni con los objetivos estratégicos y específicos. Podría afirmarse que la Política de Defensa y Seguridad materializada por medio de las ZEII y los PEII fracasó en el municipio de Tibú. Con la presencia permanente del alto número de efectivos militares en la zona urbana y rural, el número creciente de homicidios, amenazas y hechos de violencia entre los grupos armados que hacen presencia en la

región, se generó incertidumbre, apatía y desconfianza por parte de la comunidad que repercutió negativamente en las dinámicas de implementación del AFP.

Lo importante es que, con el análisis de coherencia adelantado, se pudo establecer que los PDET tienen un valor estratégico en un marco de legitimidad democrática pues, gracias a la planeación participativa, el gobierno nacional hoy en día, cuenta con información actualizada sobre las necesidades de los municipios priorizados a partir del ejercicio participativo que vinculó directamente las iniciativas y propuestas desde lo veredal y municipal, en un ejercicio de alto impacto por su carácter nacional de gran alcance y calado. Con la información recolectada y sistematizada en los PRMT, cualquier administración del orden nacional, como el caso del actual gobierno, regional o local, dispondrá de insumos relevantes a la hora de cristalizar políticas públicas de alto valor por contener un diagnóstico efectivo.<sup>40</sup>

Se puede colegir que, con los resultados obtenidos del análisis aplicado, se hace evidente la necesidad que, desde el gobierno nacional, regional y municipal, se generen lineamientos que permitan estudiar y verificar con anterioridad a la formulación y diseño de nuevas políticas públicas su pertinencia y congruencia respecto a todas aquellas que se están gestionando y que correspondan a la implementación del AFP en los territorios.

Situación que impactaría positivamente la eficiencia en la inversión de recursos públicos, porque podría ampliarse la cobertura, o mejorar los servicios que se lleven a la población. En torno al tema de la seguridad, la protección de la población civil en principio ha estado en el centro de la política de seguridad en el país durante las últimas dos décadas, pero no ha logrado convertirse en el principio rector de la mayor parte de las operaciones militares. Por el contrario,

---

<sup>40</sup> Esta conclusión coincide con los aportes del informe Logros y Aciertos en la implementación de los PDET, 2022, consultado en <https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/09/Logros-y-Aciertos-en-la-implementacion-de-los-PDET-Final-1.pdf>



la acción militar en gran medida, a través de operaciones en el territorio contra objetivos determinados equivale a la protección de los civiles, pero no es así porque estas mismas operaciones frecuentemente ponen a los civiles en riesgo directo de represalias violentas por parte de los grupos armados y no cumplen con el objetivo de dismantelar o debilitar las finanzas ilegales que los fortalece. El daño colateral que causan a la población civil mina la confianza local en las fuerzas militares y al mismo tiempo, fortalece la capacidad de los grupos armados para ejercer control social y territorial.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Conclusión articulada con el Artículo: Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia”, International Crisis Group, Sept de 2022, consultado en: <https://www.crisisgroup.org/es/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/95-trapped-conflict-reforming-military-strategy-save-lives>

## Recomendaciones

La institucionalidad en su conjunto debe adelantar investigaciones que aborden análisis de coherencia entre programas del gobierno nacional respecto a los PDET en otros territorios en las fases de implementación, lo cual permitirá, por un lado, ampliar el análisis de limitaciones, fortalezas y oportunidades del proceso; y por el otro comparar la implementación de las políticas en diferentes contextos territoriales.

El proceso de construcción y ejecución de los PDET debe también ser articulado con el contexto normativo donde se están gestionando, y con los otros puntos del AFP. De otra parte, se deben contextualizar en el marco de las competencias de las diferentes instituciones que participan en el territorio donde se están implementando. Esto permitirá optimizar sus alcances y construir una red interdependiente local y/o regional que pueda potenciar las posibilidades de financiación y sus resultados en la subregión correspondiente.

Se debe garantizar mayor desconcentración en la asesoría técnica para la implementación del Acuerdo Final a las regiones PDET, lo anterior para garantizar liderazgos regionales y/o municipales y articulaciones sólidas y operativas en los mismos territorios entre varias agencias, organizaciones, autoridades locales, sectores privados, universidades regionales y sectores privados comprometidos con la implementación. De acuerdo con lo indicado por el Instituto Kroc, esto garantizará una gestión más cercana a la gente, mejor contextualizada, y por ende más efectiva y creíble.

Se hace necesario revisar los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de los PDET, porque los que existen no son suficientes y presentan inconsistencias, para el caso en concreto, durante el periodo objeto de estudio se tomó reportes generados por la ART y el DNP de sus herramientas de acceso público para visualizar y hacer

seguimiento a la implementación del PDET subregión del Catatumbo y los del municipio de Tibú. En el caso de la ART, portal Central PDET registra las obras terminadas y los proyectos que ya cuentan con presupuesto y que se encuentran en diferentes etapas de implementación. En el caso del DNP, cuenta con el portal Sinergia y monitorea los avances del Plan Nacional de Desarrollo y periódicamente actualiza el indicador Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas.

Se pudo constatar que ambas herramientas utilizadas para obtener los reportes pertinentes tienen varias limitaciones para obtener información sobre el estado efectivo de los proyectos. Según el informe del Instituto Kroc de 2022, las inconsistencias de los dos aplicativos se debe, principalmente, a que en el sistema Central PDET no existe la asociación de los proyectos a las iniciativas, mientras que en la información de Sinergia no hay información financiera ni de interventoría o ejecutor. Sumado a estas limitaciones, la Contraloría identificó en su informe de Julio de 2021 inconsistencias entre la información reportada por la ART y el estado de los proyectos según los mismos ejecutores. De acuerdo con la situación planteada, se hace difícil hacer seguimiento desde lo financiero y desde los avances a los PDET.

Acorde con lo anterior, se debe fortalecer el enfoque participativo en la implementación de los PDET cualificando el sistema de monitoreo y evaluación para poder brindar información sobre el avance de las iniciativas PDET. Este enfoque puede fortalecerse incluyendo actores locales y comunitarios, y en general a veedurías ciudadanas en el proceso de alimentación de los mecanismos de información de los proyectos. Es prioritario que la ART y DNP establezcan un plan de seguimiento especial al Pilar 1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo del PDET con el objetivo de articular las iniciativas con las acciones previstas y así lograr los indicadores del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

## Referencias

- André-Noël, R. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- André-Noël, R. (2010). (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Doctorado EPRI-APPGP, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- André-Noël, R. (2013). (Ed.), *El Análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 430 p.
- APRILE, N., Vásquez, M. (2017) *La paz como política pública y la legitimación democrática de los acuerdos*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 62, n. 2, p. 209 – 225. <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50721>
- Bobbio, N. (1996) "Los derechos humanos hoy en día", en Norberto Bobbio el filósofo y la política: antología, traducción de José Fernández Santillán y Ariella Aureli. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 193-202.
- Bobbio, N. (1997). *Teoría general del derecho*, Santa Fé de Bogotá, Temis.
- Cejudo, G., Michel, C. (2016). *Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&tlng=es)
- Cejudo, Guillermo M., y Cynthia Michel (2017) *La política social en los estados: un análisis de integración*, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE. Ciudad de México.

Charles, D. (2008). *La guerra y la paz: Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Icaria Editorial.

*Construcción de paz y post conflicto*. Departamento Nacional de planeación DNP.

<https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Construcci%C3%B3n-de-paz-y-postconflicto.aspx>

Documentos producidos por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político CPDIPO:

- i. (2020) De la “paz ausente” a la “paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. <https://cepdipo.org/portfolio/doc-dieciseis/>;
- ii. (2019). Grandes mentiras sobre los presuntos incumplimientos de las FARC, No. 15. <https://cepdipo.org/portfolio/doc-quince/>;
- iii. Documento de trabajo 19. *Siete proposiciones que demuestran por qué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz*. Bogotá, abril de 2020.

Echavarría, J. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales.  
<https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

Germán, J. (1993) Teoría general de los derechos humanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 79.

González, C. (2010) *Seguridad Ciudadana: un derecho fundamental*. Editorial Fundación El Libro Total.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M. (2010) *Metodología de la Investigación*. 5° Ed. McGraw-Hill, Ciudad de México, D. F.
- Jiménez, W., Soler P. (2013) *Manual para el estudio Y análisis de políticas públicas y la gobernabilidad*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Lasswell, H. (1974) “*La política como reparto de la influencia*” Editorial Aguilar.
- Lasswell, H. (1992) “*La concepción emergente de las ciencias políticas*”. Colección antologías de Políticas Públicas. Primera antología, México.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*- México: Fondo de Cultura Económica.
- Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>
- Meny, Y., Thoenig, J.C. (1992) “*Las políticas públicas*”. Editorial Talleres Gráficos Huope S. A.
- Miles, M.B., Huberman, M., Saldaña, J. (2014). Drawing and Varying Conclusions. Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook, 275–322. <https://www.theculturelab.umd.edu/uploads/1/4/2/2/14225661/miles-huberman-saldana-designing-matrix-and-network-displays.pdf>
- Müller, P. Las políticas públicas, 3.<sup>a</sup> ed. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-las-politicas-publicas-3-a-ed-9789587105667.html>
- Nogueira, H. (2009) *La interpretación constitucional de los derechos humanos*, Lima, Perú, Ediciones Legales. pp. 11 y 14.
- Ocampo, J. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá: Editorial Norma.

Ray, P. (2013) “The Science of Evaluation: A Realist Manifesto”.

<https://www.deepdyve.com/lp/sage/ray-pawson-2013-the-science-of-evaluation-a-realist-manifesto-JCyFBw0syc?key=sage>

Román, M. (2015). Tesis Doctoral “Los Derechos Humanos en el pensamiento de Norberto Bobbio”. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Getafe.

Sanoni, Ch,P. (2015), Politics of Regulation of ICTs for Telemedicine: Analysis of Rural Areas of Peru, Tesis de la Universidad de Tsukuba, Japón.

Valencia, G. D. (2017). *Organizarse para negociar la paz. Un análisis político transaccional de las estructuras de gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*, Tesis doctoral, Universidad de Antioquia.

Velásquez, R. (2009). “*Hacia una nueva definición del concepto política pública*”, en Revista Desafíos No.20, Universidad de Rosario, Bogotá.

(2016). Youtube. Las políticas públicas de la nueva gobernanza democrática. FLACSO.

<https://www.youtube.com/watch?v=bDEXkbyTRWI>

(2016). Youtube. ¿Qué son las políticas públicas y cuál es su relación con la gestión pública?

PUCP. <https://www.youtube.com/watch?v=BHBM8d80UGU>

(2016). Youtube. El Estado, la política y las políticas públicas. REMURPE.

<https://www.youtube.com/watch?v=jUbZ07pms6A>

(2019). “Zonas futuro, Zonas Estratégicas de intervención Integral. Transformación de los territorios con Legalidad, Emprendimiento y Equidad”. Presidencia de la República, Consejería Presidencia para las Comunicaciones. Infografía.

<https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf>

- (2019). Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz, Congreso de la República. “¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del Gobierno Duque? Retos y Recomendaciones”  
[https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8\\_65cb9590aead4a1dba52704146147f18.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aead4a1dba52704146147f18.pdf)
- (2020). “Cuarto informe de verificación de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia”. Centro de Investigaciones y Educación Popular CINEP. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/839-cuarto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
2020. “Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación diciembre 2020 a noviembre 2021” Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Universidad de Notre Dame.  
[https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf)
- (2020). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Contraloría General de la República-CGR. Contraloría delegada para el Posconflicto.  
<https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto>  
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seguimien+to+politic+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>
- (2020). Territorios PDET-PNIS en tensión con las Zonas Futuro. PARES.  
<https://pares.com.co/2020/07/21/territorios-pdet-pnis-en-tension-con-las-zonas-futuro/>
- (2020). Zonas Futuro, intervención para militarizar los territorios. Tronchando Sin Fronteras.  
<https://trochandosinfronteras.info/zonas-futuro/>



(2021). “El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: Apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación”. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro. Notre Dame, IN and Bogotá, Colombia.

(2021). Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz. Procuraduría General de la Nación. Procuraduría delegada Para El Seguimiento Al Acuerdo De Paz Procuraduría delegada Para Asuntos Ambientales Y Agrarios.

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007\\_01\\_2021.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf)

(2021). Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. CINEP/PPP-CERAC.

(2022). Inversión Regionalizada: Subregión del Catatumbo. ART.

<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/inversion-subregional/> <sup>42</sup>

(2022). Duque deja un Tibú más violento y fracturado. La Silla Vacía.

<https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/duque-deja-un-tibu-mas-violento-y-fracturado/>

<https://verdadabierta.com/zonas-futuro-territorios-donde-podrian-incrementarse-las-violaciones-de-derechos-humanos/>

---

<sup>42</sup> En esta sección se visualiza la gestión realizada por la ART a través de las fuentes movilizadoras para la inversión en los municipios PDET a nivel subregional de los proyectos Terminados, Ejecutados y Entregados a través de fuentes como el OCAD Paz, Obras por Impuestos, Obras PDET ART, ART – Fondo Colombia en Paz, Obras PDET PGN, como resultado de la implementación de los PDET.

<https://observatoriopazvalle.gov.co/zonas-futuro-una-estrategia-dirigida-a-desdibujar-la-paz-territorial-del-acuerdo-final-sandra-naranjo-aristizabal-y-diana-machuca-perez/>

[https://www.revistaizquierda.com/images/easyblog\\_articles/1128/Izq80\\_art08.pdf](https://www.revistaizquierda.com/images/easyblog_articles/1128/Izq80_art08.pdf)

### **Lista De Tablas, Cuadros Y Figuras**

Tabla 1. *Estructura y elementos del PEII del Catatumbo*

Tabla 2. *Objetivos, instrumentos y metas logradas del Plan Especial de Intervención Integral para el Catatumbo PEII Catatumbo en el periodo 2020-2022.*

Tabla 3. *Avance de los Proyectos y programas específicos Municipio de Tibú, registrados en la ART correspondientes a los PDET de la subregión del Catatumbo, periodo 2019-2022.*

Tabla 4. *Relación de los proyectos PDET Municipio de Tibú, y su estado de avance periodo 2020 – 2022.*

Tabla 5. *Descripción elementos de las dos políticas PEII – PDET municipio de Tibú.*

Figura 1. *Estadísticas de inversión por fuente movilizadora municipio de Tibú.*

Figura 2. *Planeación vial a 15 años para el PDET de la subregión del Catatumbo.*

Figura 3. *Estadística inversión por vigencia y fuente movilizadora municipio de Tibú 2018-2022.*

Cuadro 1. *Normograma relacionado con las dos políticas públicas analizadas.*

Cuadro 2. *Iniciativas PDET - pacto municipal de Tibú por pilares.*

Cuadro 3. *Fases de los planes del PEII para el Catatumbo.*

Cuadro 4. *Relación de las veredas del municipio de Tibú objeto de intervención.*

Cuadro 5. *Homicidios Municipio de Tibú 2018-2022.*

Cuadro 6. *Tasa de homicidios del Municipio de Tibú periodo 2018-2022.*

Cuadro 7. *Porcentaje estado proyectos municipio Tibú incluidos en el PEII periodo 2020-2022.*

Cuadro 8. Valor de la inversión por pilares municipio de Tibú 2020-2022.

## Anexos

## Anexo A.

*Ficha de lectura para reseña de documentos.*

FICHA DE LECTURA PARA LA RESEÑA DE DOCUMENTO							
Herramienta: Formato-Ficha Elaboración Estado del Arte	FECHA 2020	Facultad de Postgrados ESAP	Maestría en DOHH-GT y P				
1. DATOS GENERALES * Fuente Arial 8							
Nombre del estudiante	E-mail:			Semestr e			
Programa	Sem.	Lugar de origen del documento		Tipo de documento			
Título del documento	Autor@s		E-mail		Clasificación	Titular	
Profesor-director Trabajo de grado							
2. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES A LA FICHA DE LECTURA (Fuente Arial 10)							
<small>Este espacio está reservado para el profesor director de la Investigación</small>							
3. REFERENCIACIÓN ANALÍTICA DEL DOCUMENTO							
3.1. RESUMEN DEL DOCUMENTO							
3.2. CITA O CITAS DE LOS PLANTEAMIENTOS CENTRALES DEL DOCUMENTO							
3.3. PALABRAS y/o CONCEPTOS CLAVES DEL DOCUMENTO							
3.4. ¿CUAL ES EL PLANTEAMIENTO CENTRAL DEL DOCUMENTO?							
3.5. ¿CUAL ES EL PROPOSITO DEL AUTOR(A)							
3.6. PREGUNTA(S) QUE SUSCITA EL DOCUMENTO							
3.7. SENALE CATEGORIAS QUE SE EXPRESAN POLEMICAS EN EL DOCUMENTO							
3.8. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA DEL DOCUMENTO							
Nombre Completo del Estudiante		Firma digitalizada			Fecha de entrega		

Fuente: Facultad de Posgrados, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2022

## Anexo B.

Matriz de aceleración de los PDET del Catatumbo incorporada en el PEII del Catatumbo.

Área	Pilares PDET	Programas y Proyectos Priorizados	Acciones Específicas	Estado	\$ Presupuesto	\$ Estructuración y/o formalización	Indicador	UND	Línea Base	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Meta cuatrienio	Responsable	Observaciones
La : Sardinata, Tibú, El Tarra.	Pilar 1	Ordenamiento Social de la propiedad Rural. Proyecto financiado por USAID "Nuestra Tierra Próspera" en Apoyo a la Agencia Nacional de Tierras	Focalizar el Municipio de Sardinata para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.	Financiado , en Estructuración: El programa se encuentra en su fase de planeación y coordinación con el Gobierno Nacional para la implementación del mismo.	\$ -	\$ -	% Municipio Focalizado	Municipios	1	1	-	-	1	ANT / UPRA / MIN. AGRICULTURA USAID	Es importante resaltar que el programa Nuestra Tierra Próspera esta articulando acciones en el municipio de Tibú con el programa ProTierra de Mercy Corps en donde se desarrollaran los lineamientos para la creación y funcionamiento de las OMT y además es un municipio priorizado para el fortalecimiento de las líneas productivas por medio de la metodología de APP - (pilar 6).
			Formular el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural		\$ -	\$ -	% Plan Formulado y adoptado por la ANT	Planes	1	-	1	-	100%	ANT / USAID	
			Implementar el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a través del Barrido Predial Masivo. (Se estiman 8000 predios rurales de los cuales 4508 se estiman informales) (56% de informalidad)		\$ -	\$ -	No. Predios identificados y No. Predios titulados	Predios	2.400	-	-	1.200	1.200	ANT / USAID	
			Actualizar el Catastro rural y urbano de Sardinata.		\$ -	\$ -	% Catastro rural y urbano actualizado	Catastro	5.334	-	-	1	100%	ANT / USAID	
			Creación y fortalecimiento de la Oficina Municipal de Tierras (OMT) para generar sostenibilidad en la formalización.		\$ -	\$ -	OMT creada y en funcionamiento	OMT	1	1	-	-	1	ANT / USAID / Municipio	

		Apoyar los procesos de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a través del incentivo, innovador y necesario, de la formalización de la propiedad. (Se estiman 1704 predios con afectación de estos cultivos)		\$ -	\$ -	No. Predios identificados con cultivos ilícitos y No. Predios formalizados que sustituyen los cultivos ilícitos	Predios	1.000	-	-	1.000	1.000	ANT / USAID	
	<b>Formalización de la propiedad de entidades de derecho público.</b>	Formalización de predios de 10 Centros Educativos Municipios: <b>Sardinata:</b> en veredas El Recreo, Caño Grande, Parcelas, El Rodeo, La Fria, San Gil, Planadas, La Pradera, El Progreso, Chiquinquirá <b>Tibú:</b> Vereda San Isidro. <b>El Tarra:</b> Zona Urbana y veredas Filo Gringo y Oru	Por Formalizar	\$ -	\$ 128.000,00	No. Predios formalizados de entidades de derecho público (escuelas)	Predios	16	-	16	-	16	ANT / USAID	16 predios de instituciones educativas.
<b>Pilar 2</b>	<b>Vías Regionales:</b> Vía La Gran Alianza	Tramo 2 Versalles - Orú - Pacelli - Luis Vero - Las Mercedes	Financiado, por estructurar y ejecutar	\$ 53.200.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	70	-	-	70	70	ART - F. Buffet - INVIAS	Faltan los estudios y Diseños Presentada a Howard G. Buffet Foundation Project (14 Millones de Dólares)
		Tramo 3 Las Mercedes - Caldasia - Sardinata	Sin Financiación, por Estructurar y ejecutar	\$ 50.000.000,00	\$ 4.000.000,00	Km vías mejoradas	Km	30	-	-	30	30	ART - INVIAS - GOBERNACIÓN	

<b>Vías Regionales:</b> Vía Tibú - La Mata:	<b>Tramo Tibú - Versalles 4km</b>	Financiado, por estructurar y ejecutar	\$ 22.040.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	4	-	-	4	4	ART - F. Buffet - INVIAS	Tramo de 4km financiado por Howard G. Buffet - Previsto ejecución por Invias Ing Militares. Por Estructurar: diseños de obras especiales (Puentes - Viaductos-obras especiales) 64 k Ejecución: pavimentación de 1.4 Km del puente rojo hasta el casco urbano de El Tarra ANI.
<b>Vías Rurales</b> Sardinata 3 trayectos	Mejoramiento de la vía desde el puente río Nuevo Presidente hacia La Quebrada las Indias	Financiado, estructurado por ejecutar	\$ 500.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	0,3	0,3	-	-	0,3	ART - INVIAS Colombia Rural	INVIAS esta proyectando realización de convenios con los municipios. 2020 - 2021. Depende de que logre concertar la intervención de 70 municipios. Financiación OCAD
	Mejoramiento de la vía Sardinata - Las Mercedes del K2+000 al K7+000	Financiado, estructurado por ejecutar	\$ 1.155.515.782,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	0,5	0,5	-	-	0,5	ART - Invias (Colombia Rural)	Pendiente INVIAS envíe cartilla definitiva para que el Municipio contrate. OCAD PAZ
	Mejoramiento de la vía Sardinata - Las Mercedes K0+000 al K2+000 en el municipio de Sardinata	En ejecución	\$ 4.999.540.479,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	2	2	-	-	2	ART - Municipio OCAD PAZ	Inició obra en Noviembre 2019 - Financiación OCAD
<b>Vías Rurales</b> Tibú 2 trayectos	Mejoramiento de la vía Versalles - la Angalia	Financiado en estructuración	\$ 4.210.008.600,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	17	-	17	-	17	ART - F. Buffet	1,1 M (US)
	Mejoramiento de la vía entrada Vereda Oru - L5	Financiado en estructuración	\$ 3.052.942.800,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	12	-	12	-	12	ART - F. Buffet	0,8 M (US)
<b>Comunicaciones y acceso a internet</b>	Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Filogringo en el Municipio del Tarra	En Ejecución	\$ 900.000,00	\$ -	Torre construida y en servicio	Torre	1	1	-	-	1	MIN TICS / CLARO	
<b>Electrificación</b>	<b>Electrificación rural a 557 hogares</b> de 17	En	\$	\$	Hogares	Hogare	557	357	200	-	557	1. Minis	No hay reportes sobre la ejecución del

	<b>n Rural</b>	veredas. Sardinata: Parcelas, El Progreso, El Comienzo, Santa Cruz, El Placer, Miraflores, La Garita, El Rodeo, Planadas, Caño Grande, El Recreo, Bellavista, Chiquinquirá, La Pita, La Fria, Los Cueros. Tibú: San Isidro	Ejecución	9.905.85 9.452,00	-	on interco nexión electrifi cación rural	s						terio de Mina s- CENS /EPM	proyecto en la vereda San Isidro del Municipio de Tibú
	<b>Infraestructura Educativa.</b> Mejoramiento 4 Centros Educativos Rurales Sardinata: El Placer, La Pita, Las Pailas El Tarra: Km 77	CER San Gil - Sede El Placer CER El Recreo - Sede La Pita CER San Gil - Sede Pailas Institución Educativa Filo El Gringo - Sede Kilometro 77	Por financiar estructurar y ejecutar	\$ 400.000,00	\$ 40.000,00	Centro Educativo Mejorado	Centro Educativo	4	-	4	-	4	ART / MEN / MUNIC IPI O	Valores estimados. Tienen los predios formalizados.
<b>Pilar 4</b>	<b>Infraestructura Educativa.</b> Mejoramiento 16 Centros Educativos Rurales Tibú: San Isidro. Sardinata: El Recreo, Caño Grande, Parcelas, El Rodeo, La Fria, San Gil, Planadas, La Pradera, El Progreso, Chiquinquirá, El Tarra: Casco urbano, Filogringo y Oru.	CER Horacio Olave - Sede San Isidro CER El Recreo: Sede El Recreo / Sede La Chapolita CER La Divina Esperanza - Sede Caño Grande CER La Divina Esperanza - Sede El Divino Niño CER La Divina Esperanza - Sede El Rodeo CER La Divina Esperanza - Sede La Fria CER San Gil - Sede San Gil CER La Divina Esperanza - Sede Planadas I.E. Monseñor Sarmiento Peralta - Sede La Pradera CER La Divina Esperanza - Sede Santa Celina CER La Divina Esperanza - Sede Chiquinquirá I.E. Filo El Gringo - Sede Principal I.E. Oru Bajo - Sede Oru Bajo	Por financiar estructurar y ejecutar	\$ 2.350.000,00	\$ 140.000,00	Centro Educativo Mejorado	Centro Educativo	16	-	11	5	16	ART / MEN / MUNIC IPI O	Valores estimados. Se requiere la formalización de los predios.

		(Sede Secundaria) I.E. Oru Bajo - Sede Oru Bajo (Sede Primaria) "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede principal)" "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede Primero de Enero)"															
Pilar 6	Reactivación Económica y Producción Agropecuaria Sardinata	Proyecto Regional de Ganadería para 424 familias.	En Estructuración, por financiación, por ejecución.	\$ -	\$ -	Familias beneficiarias de proyecto productivo	Familias	424	-	-	424	424	ART / Min. Agricultura				
	Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 29 veredas	Proyectos Ganaderos y Cacao. Tibú (9): Pacelli, San Antonio, San Isidro, San Marcos, Santa Cruz, El Rosario, Buenos Aires, San Martin, San Francisco Javier. Sardinata: (15) Luis Vero, Las Mercedes, Las Palmas, La Fria, Jericó, La Pita, El Rodeo, Bellavista, Santa Cruz, San Francisco, Los Curos, Guaduas Parte Alta, El Recreo Chiquinquirá, El Comienzo. El Tarra (5): Bello Horizonte, Km 77, Tres Aguas, Nuestra Señora Del Carmen, El Mirador.	En Estructuración, por financiación, por ejecución.	\$ -	\$ -	Familias beneficiarias de proyecto productivo	Familias	-	-	-	-	-	ART / Min. Agricultura / Departamento	Por definir familias			
Pilar 7	Familias en su tierra 'FEST' 4 Veredas Tibú: Versalles, San Isidro, Buenos Aires, La Angalia. 4 Veredas El Tarra Veredas: San Isidro, Oru, La Fria, El Mirador.	Implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria	En Ejecución	\$ 1.621.317.737,00	\$ -	Familias beneficiarias	Familias	189	189	-	-	189	DPS / UNIDAD DE VICTIMAS	Calculo estimado para las veredas de los municipios del Tarra: 56 \$ 480.644.750 Tibú: 133 \$ 1.140.672.988			
	RES@ Municipio de Sardinata	Red de Seguridad Alimentaria Las Mercedes, San Martin de Loba, Cto. La	En Ejecución	\$ 612.615.936,00	\$ -	Familias beneficiarias	Familias	200	200	-	-	200	DPS				



		Victoria, La Ceiba, San Roque, El Líbano, El Bojoso, El Rubí																
Pilar 1	Formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT) en el Municipio de Tibú sobre 18 veredas área 1 y 8 veredas área 2	Formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT). Programa Protierras en Municipio Tibú.	Financiado en estructuración	\$ -	\$ 15.750.000,00	No. Predios identificados y No. Predios titulados	Predios	960	-	500	500	ANT / MERCI CORPS	960 predios, 24 veredas; Proyecto general 4,3 millones de dólares, \$ 15.750 millones de pesos. Recursos Fundación Buffet Operador Mercy Corps y ANT Zonas libres de afectaciones ambientales (PNN y Ley 2a Sentencia 052) Firmó memorando de entendimiento ANT. contratación de personal Oficina en Tibú					
	Formalización de la propiedad de entidades de derecho público (ANT).	Formalización de predios de 8 Centros educativos Municipio Tibú en veredas La Gabarra, Vetas Central, Campo Raya Alto (Campo Raya Bajo), Km 23, Palmeras Mirador (Casa De Zinc), Caño Toneles, Caño Toneles (Parte Baja), La Neiva.	Por Formalizar	\$ -	\$ -	No. Predios Formalizados de entidades de derecho público (escuelas)	Predios	8	8	-	-	8	ANT / MERCI CORPS	8 predios de instituciones educativas.				
Pilar 2	Vías Regionales: Vía Tibú - La Gabarra	Tramo 1 La Cuatro - 21.9 Km	Financiado en Estructuración	\$ -	\$ 1.440.000,00	Estudios y Diseños	Estudios	1	1	-	-	1	INVIAS	Estudios y Diseños de 18 Km en desarrollo por INVIAS				
			Por financiar y ejecutar	\$ 30.000.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	18	-	18	18	MIN. TRANSPORTE / INVIAS	Construcción de 18 km por evaluar posible financiación OCAD PAZ.					
		Tramo 2 Km 22 - Km 40	En ejecución 18 Km	\$ 90.000.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	18	18	-	-	18	MDN - Ingenieros Militares - INVIAS	MDN - Ingenieros Militares - INVIAS				
			Por financiar y ejecutar 3 puentes	\$ -	\$ -	Puentes construidos	Puente	3	-	-	3	Gobernación	Falta ajuste a años y construcciones puentes de oraya (PR27+200), o Esmeralda (PR 800) y el puente de vetas (PR 38+600)					
	Tramo 3 Km 40 - La Gabarra	Financiado, por Estructurar y ejecutar 7 km	\$ 39.900.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	7	5	2	-	7	ART - F. Buffet						
		Por financiar estructurar y ejecutar 10 km	\$ 18.000.000,00	\$ 1.800.000,00	Km vías mejoradas	Km	10	-	-	10		Falta la financiación 0 km apróx.						
	Vías Rurales Tibú 10 trayectos por \$11.452 millones (\$ por \$7.900 por financiar; 5 por \$3.552 financiados)	Estructuración del proyecto del mejoramiento de la vía Caño indio - Mirador: Tramo 1: Puente Betas y Escuela Vereda Caño Indio para un tramo de 5 km	En Estructuración, por financiar ejecución.	\$ 1.200.000,00	\$ 100.000,00	Km vías mejoradas	Km	5	-	-	5	ART	La ART se encuentra realizando estudios y diseños proyecto por un costo aproximado de 10 millones entre el puente Betas y Escuela Caño Indio a un tramo de 5 km. Se espera que el proyecto esté estructurado en el mes de febrero para seguir los recursos a su ejecución.					
			Por Estructurar y financiar	\$ 2.500.000,00	\$ 200.000,00	Km vías mejoradas	Km	11	-	-	11	ART						
		Mejoramiento de la vía Km43 - Vereda El Silencio	Por Estructurar y financiar	\$ 1.200.000,00	\$ 100.000,00	via rural mejorada	Vía	1	-	-	1	1	Alcaldía					
			Por Estructurar y financiar	\$ 1.200.000,00	\$ 100.000,00	via rural mejorada	Vía	1	-	-	1	1	Alcaldía					
Mejoramiento de la vía Campo dos - campo giles - Km 30 - El Porvenir		Financiado en estructuración	\$ 5.760.271,80	\$ -	Km vías mejoradas	Km	23	-	-	23	23	Alcaldía						
		Financiado en estructuración	\$ 3.752.484,8	\$ -	via rural mejorada	Km	15	-	-	15	15	ART - F. Buffet						

		Oriente		00,00	-														
		Mejoramiento de la vía Matecoco - Monte Aentro	Financiado en estructuración	\$ 1.753.126.200,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	7	-	7	-	7	ART - F. Buffet						
		Mejoramiento de la vía La Gabarra - M24	Financiado en estructuración	\$ 2.980.313.400,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	12	-	-	12	12	ART - F. Buffet						
		Mejoramiento de la vía km 25 La Gabarra - Vereda Galán	Financiado en estructuración	\$ 5.008.932.000,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	20	-	-	20	20	ART - F. Buffet						
	Comunicaciones y acceso a Internet	Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Caño Troce	En Ejecución	\$ 900.000.000,00	\$ -	Torre construida y en servicio	Torre	1	1	-	-	1	MIN TICS / CLARO						
		Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Vetas Central	En Ejecución	\$ 900.000.000,00	\$ -	Torre construida y en servicio	Torre	1	1	-	-	1	MIN TICS / CLARO						
Pilar 4	Infraestructura Educativa. Mejoramiento 8 Centros Educativos Rurales Tibú: La Gabarra, Vetas Central, Campo Raya Alto (Campo Raya Bajo), Km 23, Palmeras Mirador (Casa De Zinc), Caño Toneles, Caño Toneles (Parte Baja), La Neiva.	I. E. Concentración de Desarrollo rural La Gabarra CER La Serpentina - Sede Vetas Central CER La Serpentina - Sede San Antonio CER La Serpentina - Sede San Martín CER La Serpentina - Sede Casa De Zinc CER Puerto Barco - Sede Mi Linda Infancia CER Puerto Barco - Sede Km 47 (Sede Satélite) CER Puerto Barco - Sede La Neiva	Por Estructurar y financiar	\$ 800.000.000,00	\$ 80.000.000,00	Centro Educativo Mejorado	Centro Educativo	8	-	-	8	8	ART / MEN / MUNICIPIO	Valores estimados. quiere adelantar una primera etapa de implementación con un costo estimado de 65 millones de pesos.					
	Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 9 veredas Tibú: Trinidad; Trocha Ganadera; Km 15; El Silencio; La Gabarra; Vetas Central; Nuevo Sol; Caño Indio.	Proyecto Regional de Cacao	En Estructuración, por financiar ejecución.	\$ -	\$ -	Familias beneficiarias de proyecto productivo	Familias	-	-	-	-	-	ART / Min. Agricultura						
Pilar 6	Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 9 veredas Tibú: Trinidad; Trocha Ganadera; Km 15; El Silencio; La Gabarra; Vetas Central; Nuevo Sol; Caño Indio.	Proyectos Ganaderos, Cacao y Caucho	En Estructuración, por financiar ejecución.	\$ -	\$ -	Familias beneficiarias de proyecto productivo	Familias	-	-	-	-	-	ART / Min. Agricultura / Departamento	Por definir familias					
Pilar 7	Seguridad Alimentaria 8 veredas Tibú: Vetas Central, La Ceiba, Km 28, Km 15, Caño Troce, Caño Toneles, Campo Raya Alta	Implementación del programa familias en su tierra "FEST" a través de la implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades en técnicas de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria	En Ejecución	\$ 1.320.056.475,40	\$ -	Familias beneficiarias	Familias	150	150	-	-	150	DPS / UNIDAD DE VICTIMAS	El programa familias en su tierra de DPS para Tibú 769 familias beneficiarias un valor de \$ 0,282,377					

Fuente PEII del Catatumbo

## Anexo 3

*Avance de los Proyectos y programas específicos Municipio de Tibú, registrados en la ART correspondientes a los PDET de la subregión del Catatumbo, periodo 2019-2022.*

Pilares PDET	Programas y Proyectos Priorizados	Acciones Específicas	Estado	Presupuesto	\$ Estructuración y/o formalización	Indicador	UN D	Línea Base	Meta	Responsable	Avances
Pilar 1	Ordenamiento Social de la propiedad Rural. Proyecto financiado por USAID "Nuestra Tierra Próspera" en Apoyo a la Agencia Nacional de Tierras	Formular el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Financiado, en Estructuración: El programa se encuentra en su fase de planeación y coordinación con el Gobierno Nacional para la implementación del mismo.	\$ -	\$ -	% Plan Formulado y adoptado por la ANT	Planes	1	100%	ANT / USAID	Con corte 31 de Noviembre 2022 el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Social del Municipio de Tibú no se había adoptado ni aprobado (fuente Observatorio de Tierras Rurales de la Agencia Nacional de Tierras, informe de rendición de cuentas Tibú 2022)
		Implementar el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a través del Barrido Predial Masivo. (Se estiman 8000 predios rurales de los cuales 4508 se estiman informales) (56% de informalidad)	Financiado, en Estructuración: El programa se encuentra en su fase de planeación y coordinación con el Gobierno Nacional para la implementación de este.	\$ -	\$ -	No. Predios identificados y No. Predios titulados	Predios	2400	1200	ANT / USAID	Avance parcial con financiación internacional (FUNDACIÓN HOWARD G BUFFETT). En el municipio de Tibú se hizo entrega de 75 predios, (zona urbana), y 2 predios en la zona rural. El avance es precario respecto a la meta de 1.200 propuesta para el cuatrienio (fuente reporte central-PDET, de la ART
		Creación y fortalecimiento de la Oficina Municipal de Tierras (OMT) para generar sostenibilidad en la formalización.		\$ -	\$ -	OMT creada y en funcionamiento	OMT	1	1	ANT / USAID / Municipio	Meta cumplida. Se formalizo la OMT del municipio de Tibú en el 2021

		Apoyar los procesos de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a través del incentivo, innovador y necesario, de la formalización de la propiedad. (Se estiman 1704 predios con afectación de estos cultivos)	\$	\$	No. Predios identificados con cultivos ilícitos y No. Predios formalizados que sustituyeron los cultivos ilícitos	Predios	1.000	1.000	ANT / USAID	Durante el periodo 2020 – 2022, se fomentó e incrementó la erradicación forzosa por parte de la fuerza pública generando tensiones, protestas, y un paro cívico en la región del Catatumbo en el 2021, que tuvo una duración de dos meses y que afectó la economía de toda la subregión. No hay evidencia de la estructuración y financiación de este proyecto en la región del Catatumbo, salvo los reportes del número de hectáreas cultivadas con hoja de coca y número de hectáreas erradicadas con la intervención de la fuerza pública, datos publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el 2020 y 2022.	
Pil ar 2	Vías Regionales: Vía La Gran Alianza	Tramo 2 Versailles - Orú - Pacelli - Luis Vero - Las Mercedes	Financiado, por estructura y ejecutar	\$ 53.200.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	70	70	ART - F. Buffet - INVIA S	Adjudicado, su ejecución inició en noviembre de 2021, y las obras presentan retrasos generados por falta de garantías de seguridad para los equipos y contratistas.
		Tramo 3 Las Mercedes - Caldasia - Sardinata	Sin Financiación, por Estructura y ejecutar	\$ 50.000.000,00	\$ 4.000.000,00	Km vías mejoradas	Km	30	30	ART - INVIA S - GOBERNACIÓN	Se han financiado y contratado algunos tramos de la vía, los cuales presentan retrasos durante el 2022. Avances parciales

<b>Vías Regionales:</b> Vía Tibú - La Mata:	<b>Tramo Tibú - Versalles 4km</b>	Financiado, por estructurar y ejecutar	\$ 22.040.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	4	4	ART - F. Buffet - INVIA S	Adjudicado, su ejecución inició en noviembre de 2021, y las obras presentan retrasos generados por falta de garantías de seguridad para los equipos y contratistas. Avances parciales llevados a cabo por ingenieros militares en varios tramos de la vía
<b>Vías Rurales</b> Tibú 2 trayectos	Mejoramiento de la vía Versalles - la Angalia	Financiado en estructuración	\$ 4.210.008.600,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	17	17	ART - F. Buffet	Proyecto terminado en el 2022
	Mejoramiento de la vía entrada Vereda Oru - L5	Financiado en estructuración	\$ 3.052.942.800,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	12	12	ART - F. Buffet	Proyecto terminado en 2022
<b>Electrificación Rural</b>	<b>Electrificación rural a 557</b> hogares de 17 veredas. Sardinata: Parcelas, El Progreso, El Comienzo, Santa Cruz, El Placer, Miraflores, La Garita, El Rodeo, Planadas, Caño Grande, El Recreo, Bellavista, Chiquinquirá, La Pita, La Fria, Los Curos. Tibú: San Isidro	En Ejecución	\$ 9.905.859.452,00	\$ -	Hogares con interconexión eléctrica rural	Hogares	557	557	1. Ministerio de Minas - CENS /EPM	No hay reportes sobre la ejecución del proyecto en la vereda San Isidro del Municipio de Tibú durante el periodo 2020-2022
<b>Infraestructura Educativa.</b> Mejoramiento 16 Centros Educativos Rurales Tibú: San Isidro. Sardinata: El Recreo, Caño Grande, Parcelas, El Rodeo, La Fria, San Gil, Planadas, La Pradera, El Progreso, Chiquinquirá, El Tarra: Casco urbano,	CER Horacio Olave - Sede San Isidro CER El Recreo: Sede El Recreo / Sede La Chapolita CER La Divina Esperanza - Sede Caño Grande CER La Divina Esperanza - Sede El Rodeo El Divino Niño CER La Divina Esperanza - Sede El Rodeo CER La Divina Esperanza - Sede La Fria CER San Gil - Sede San Gil CER La Divina Esperanza - Sede Planadas I.E. Monseñor Sarmiento Peralta - Sede La Pradera CER La Divina Esperanza - Sede Santa Celina	Por financiar estructura y ejecutar	\$ 2.350.000,00	\$ 140.000,00	Centro Educativo Mejorado	Centro Educativo	16	16	ART / MEN / MUNIC / IPIO	Con relación al mejoramiento del CER de San Isidro, municipio de Tibú, se encuentra en la fase de convocatoria del contrato MT-SV-SAMC-012-2022, publicada en el Secop II en el mes de octubre de 2022. (Avance parcial)

	Filogringo y Oru.	CER La Divina Esperanza - Sede Chiquinquirá I.E. Filo El Gringo - Sede Principal I.E. Oru Bajo - Sede Oru Bajo (Sede Secundaria) I.E. Oru Bajo - Sede Oru Bajo (Sede Primaria) "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede principal)" "Colegio Monseñor Díaz Plata (Sede Primero de Enero)"																		
<b>Pilar 6</b>	<b>Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 29 veredas</b>	Proyectos Ganaderos y Cacao. Tibú (9): Pacelli, San Antonio, San Isidro, San Marcos, Santa Cruz, El Rosario, Buenos Aires, San Martín, San Francisco Javier. Sardinata: (15) Luis Vero, Las Mercedes, Las Palmas, La Fria, Jericó, La Pita, El Rodeo, Bellavista, Santa Cruz, San Francisco, Los Curos, Guaduas Parte Alta, El Recreo Chiquinquirá, El Comienzo.	En Estructuración, por financiar ejecución.	\$	\$	Familias beneficiarias de proyecto productivo	Familias	-	-	ART / Min. Agricultura / Departamento										La ART aprobó nueve proyectos productivos para nueve veredas de la región, una de ellas de Tibú, financiados parcialmente por la gobernación de Norte de Santander y la ART, A la fecha de corte, no hay un estimativo del número de familias beneficiadas.
<b>Pilar 7</b>	<b>Familias en su tierra 'FEST'</b> 4 veredas <b>Tibú:</b> Versalles, San Isidro, Buenos Aires, La Angalia. 4 veredas <b>El Tarra</b> Veredas: San Isidro, Oru, La Fria, El Mirador.	Implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades en técnicas de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria	En Ejecución	\$ 1.621.377,00	\$ -	Familias beneficiarias	Familias	189	189	DPS / UNIDAD DE VICTIMAS/										La ART aprobó un proyecto para Tibú (Implementación de viveros temporales para aportar a la recuperación de la cobertura forestal y flora nativa en áreas naturales del municipio de Tibú, por un valor de \$ 1.244 millones de pesos. Financiados parcialmente por la Gobernación y la ART. El avance del proyecto regional durante el periodo 2021 y 2022 es avanzado.

Pilar 1	<b>Formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT) en el Municipio de Tibú sobre 18 veredas área 1 y 8 veredas área 2</b>	Formalización de la propiedad y titulación de predios (ANT). <b>Programa Protierras</b> en Municipio Tibú.	Financiado en estructuración	\$ -	\$ 15.750.000,00	No. Predios identificados y No. Predios titulados	Predios	960	500	ANT / MERC I CORP S	El programa se encuentra en ejecución desde febrero de 2020 hasta agosto de 2023, financiado por la Fundación Howard G. Buffett, y la Agencia Nacional de Tierras. Los avances son precarios porque de los 960 predios a titular, sólo en Tibú se adjudicaron durante el 2020 - 2022 75 predios en la zona urbana y 5 predios en la zona rural que benefician a más de 900 personas
	<b>Formalización de la propiedad de entidad es de derecho público (ANT).</b>	Formalización de predios de 8 Centros educativos Municipio Tibú en veredas La Gabarra, Vetas Central, Campo Raya Alto (Campo Raya Bajo), Km 23, Palmeras Mirador (Casa De Zinc), Caño Toneles, Caño Toneles (Parte Baja), La Neiva.	Por Formalizar	\$ -	\$ -	No. Predios formalizados de entidades de derecho público (escuelas)	Predios	8	8	ANT / MERC I CORP S	Se han formalizado 3 predios en el municipio durante el periodo 2020-2022
Pilar 2	<b>Vías Regionales:</b> Vía Tibú - La Gabarra	Tramo 1 La Cuatro - 21.9 Km	Financiado en Estructuración	\$ -	\$ 1.440.000,00	Estudios y diseños realizados	Estudios y	1	1	INVIAS	Estudios y Diseños elaborados durante el periodo 2020-2022 por INVIAS
			Por financiar y ejecutar	\$ 30.000.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	18	18	MIN. TRANSPORTE / INVIAS	Parcialmente financiados y presenta avances en varios tramos de la vía. Los procesos de contratación no son consistentes, se encuentran adjudicaciones parciales de algunos tramos
		Tramo 2 Km 22 - Km 40	En ejecución 18 Km	\$ 90.000.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km	18	18	MDN - Ingenieros Militares -	Con Inversión de \$85.630 millones la Empresa

									INVIAS		
		Por financiar y ejecutar 3 puentes	\$ -	\$ -	Puentes construidos	Puente		3	3	Gobernación	ENTerritorio, realizó la obra de mantenimiento en junio de 2020, en el marco de un convenio administrativo con el Ministerio de Defensa. Proyecto estructurado y financiado por parte de la gobernación de norte de Santander e Envías en enero de 2022 incluye la construcción de dos de los tres puentes. Proyecto adjudicado y sin avances.
	Tramo 3 Km 40 - La Gabarra	Financiado, por Estructurar y ejecutar 7 km	\$ 39.900.000,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km		7	7	ART - F. Buffet	Proyecto ejecutado con inversión y cooperación privada en el 2021
		Por financiar estructurar y ejecutar 10 km	\$ 18.000.000,00	\$ 1.800.000,00	Km vías mejoradas	Km		10	10		
<b>Vías Rurales</b> Tibú 10 trayectos por \$11.452 millones (5 por \$7.900 por financiar; 5 por \$3.552 financiar dos)	Estructuración del proyecto del mejoramiento de la vía Caño Indio - Mirador: Tramo 1: Puente Betas y Escuela Vereda Caño Indio para un tramo de 5 km	En Estructuración, por financiar ejecución.	\$ 1.200.000,00	\$ 100.000,00	Km vías mejoradas	Km		5	5	ART	Durante el 2020-2022, no se registraron avances en la elaboración de los estudios y diseños por parte de la ART
	Estructuración del proyecto del mejoramiento de la vía Caño Indio - Mirador: Tramo 2: Mirador y Puente beta de 11 km	Por Estructurar y financiar	\$ 2.500.000,00	\$ 200.000,00	Km vías mejoradas	Km		11	11	ART	El proyecto no se ha estructurado y no reporta avances en el periodo 2020-2022
	Mejoramiento de la vía central La Gabarra - Vereda caño troce	Por Estructurar y financiar	\$ 1.200.000,00	\$ 100.000,00	vía rural mejorada	Vía		1	1	Alcaldía	Los proyectos han sido financiados parcialmente con recursos del municipio y se han adelantado mejoras en varios tramos de las vías. Los tres primeros tramos se encuentran terminados, en el último los avances son parciales.
	Mejoramiento de la vía Km43 - Vereda El Silencio	Por Estructurar y financiar	\$ 1.200.000,00	\$ 100.000,00	vía rural mejorada	Vía		1	1	Alcaldía	
	Mejoramiento de la vía Palmeras mirador - El progreso	Por Estructurar y financiar	\$ 1.200.000,00	\$ 100.000,00	vía rural mejorada	Vía		1	1	Alcaldía	
	Mejoramiento de la vía Campo dos - campo giles - Km 30 - El Porvenir	Financiado en estructuración	\$ 5.760.271.800,00	\$ -	Km vías mejoradas	Km		23	23	Alcaldía	



	Mejoramiento de la vía km 28 - Vetas de Oriente	Financiado en estructuración	\$ 3.752.484.800,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	15	15	ART - F. Buffet	Proyecto financiado y en ejecución con inversión y cooperación privada desde 2021
	Mejoramiento de la vía Matecoco - Monte Adentro	Financiado en estructuración	\$ 1.753.126.200,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	7	7	ART - F. Buffet	Proyecto financiado y ejecutado con inversión y cooperación privada desde 2021
	Mejoramiento de la vía La Gabarra - M24	Financiado en estructuración	\$ 2.980.313.400,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	12	12	ART - F. Buffet	Proyecto financiado y en ejecución con inversión y cooperación privada desde 2021
	Mejoramiento de la vía km 25 La Gabarra - vereda Galán	Financiado en estructuración	\$ 5.008.932.000,00	\$ -	vía rural mejorada	Km	20	20	ART - F. Buffet	Proyecto financiado y en ejecución con inversión y cooperación privada desde 2021
<b>Comunicaciones y acceso a internet</b> 2 Torres en Tibú.	Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Caño Troce	En Ejecución	\$ 900.000.000,00	\$ -	Torre construida y en servicio	Torre	1	1	MIN TICS / CLARO	Desde el 2020 se suscribió convenio entre Min tic, Claro y el municipio para la instalación de la torre de comunicaciones. A la fecha no hay reporte de avances sobre este proyecto Vereda Caño Troce
	Torre de Comunicaciones Servicios de Telefonía Móvil Vereda Vetas Central	En Ejecución	\$ 900.000.000,00	\$ -	Torre construida y en servicio	Torre	1	1	MIN TICS / CLARO	Desde el 2020 se suscribió convenio entre Min tic, Claro y el municipio para la instalación de la torre de comunicaciones. A la fecha no hay reporte de avances sobre este proyecto vereda Vetas Central
<b>Pilar 6</b> <b>Reactivación Económica y Producción Agropecuaria</b> Tibú -	Proyecto Regional de Cacao	En Estructuración, por financiar ejecución.	\$ -	\$ -	Familias beneficiarias de proyecto productivo	Familias	-	-	ART / Min. Agricultura	Proyecto estructurado, financiado y ejecutado 2020. Asistencia técnica cultivo cacao en las veredas del

	La Gabarra									municipio de Tibú. Las familias beneficiadas no fueron cuantificadas	
	<b>Reactivación Económica y Producción Agropecuaria en 9 veredas</b> Tibú: Trinidad; Trocha Ganadera; Km 15; El Silencio; La Gabarra; Vetas Central; Nuevo Sol; Caño Indio.	Proyectos Ganaderos, Cacao y Caucho	En Estructuración, por financiar ejecución.	\$ -	\$ -	Familias beneficiarias de proyecto productivo	Familias	-	-	ART / Min. Agricultura / USAID	Proyecto estructurado, financiado y ejecutado parcialmente en las áreas de la ganadería y cacao en las veredas del municipio de Tibú. Las familias beneficiadas no fueron cuantificadas
Pilar 7	Seguridad Alimentaria 8 veredas Tibú: Vetas Oriente, Vetas Central, La Ceiba, Km 28, Km 15, Caño Troce, Caño Toneles, Campo Raya Alta	Implementación del programa familias en su tierra 'FEST' a través de la implementación de huertas caseras, fortaleciendo capacidades en técnicas de producción y sostenibilidad de cultivos a partir de la práctica en una huerta comunitaria	En Ejecución	\$ 1.320.056.475,40	\$ -	Familias beneficiarias	Familias	150	150	DPS / UNIDAD DE VICTIMAS	El programa familias en su tierra de DPS se estructuró desde el 2016 y se está ejecutando en varios municipios del país. No se encontraron datos sobre el avance, metas y número de beneficiarios del municipio de Tibú. Programa a cargo y con el presupuesto del DPS

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de aceleración incorporada al PEII del Catatumbo