

**El proceso de implementación del Sistema Integral de Seguridad para el
Ejercicio de la Política (SISEP) en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
(PDET): un análisis comparado en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía
y Norte del Cauca (2017-2024)**

Maestrante: Ilit Dahab Mora Vargas

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto

Profesor: Jose Francisco Puello Socarrás

10 de diciembre de 2025

LISTADO DE SIGLAS

ACIN	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
AT	Alerta Temprana
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
FGN	Fiscalía general de la Nación
IAN	Instancia de Alto Nivel
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
STCIV	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
UEI	Unidad Especial de Investigación
UNP	Unidad Nacional de Protección

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1 Matriz comparativa para el análisis de la implementación del SISEP en clave territorial.

Tabla 2 Matriz de análisis de los niveles de implementación del SISEP en las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca

Tabla 3. Normativa por medio de la cual se reglamentan las Instancias y disposiciones en relación con las garantías de seguridad contempladas en el punto 2.4 del Acuerdo Final de Paz,

Tabla 4. Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo emitidas entre 2017 y 2024 para la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Tabla 5. Municipios que comprende la subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca.

Tabla 6. Análisis comparado de la implementación del SISEP en las subregiones PDET del Alto Patía y Norte del Cauca y el Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño (2017- 2024)

Tabla 7. Análisis comparado de los niveles de implementación del SISEP en las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca (2017 – 2024)

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1. Mapa administrativo de la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Figura 2. Homicidios de lideres, lideresas sociales y personas en proceso de reincorporación de la FARC en la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (2017 - 2024)

Figura 3. Mapa administrativo de la subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca

Figura 4. Balance Financiero 2017-Primer trimestre 2025 SISEP

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	7
Palabras clave.....	7
Introducción	8
Capítulo 1. Donde comienza la ruta: presentación del proyecto de investigación	11
1.1 Justificación	11
1.2 Pregunta de investigación	13
1.3 Hipótesis.....	13
1.4 Objetivos	13
1.4.1 Objetivo general.....	13
1.4.2 Objetivos específicos	14
1.5 Estado de la cuestión sobre la implementación de políticas públicas en contextos de paz y territorios PDET.....	15
1.6 Marco teórico	21
1.6.1 La implementación de políticas públicas: enfoques y dimensiones analíticas	21
1.6.2 Factores que condicionan la efectividad en la implementación	23
1.6.3 Implementación en contextos de posconflicto y territorios PDET	26
1.6.3.3 Efectividad diferenciada: entre la norma y la práctica.....	29
1.7 Marco metodológico	30
1.7.1 Enfoque de investigación	30
1.7.2 Técnicas de recolección de información	31
1.7.3 Hermenéutica.....	32
Capítulo 2. Enfoques, actores y mecanismos institucionales del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)	37
2.1 Enfoques del SISEP	38
2.2 Actores institucionales y su articulación.....	39
2.3 Mecanismos institucionales y operativos.....	42
2.4 Coherencia entre enfoques, actores y mecanismos.....	45
2.5 Conclusiones del capítulo.....	46
Capítulo 3. Comparación del proceso de implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca (2017-2024)	47
3.1 Contextualización de los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca	49

3.2	La articulación interinstitucional en la implementación del SISEP en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca	56
3.3	Asignación y gestión de recursos para la implementación del SISEP en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca	62
3.4	Adaptación territorial del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca	65
3.5	Conclusiones del capítulo	70
Capítulo 4. Efectividad diferenciada en la implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024.....		75
4.1	Implementación efectiva del SISEP en territorios PDET: entre el diseño normativo y las capacidades territoriales.....	76
4.2	Factores explicativos que determinan los niveles de implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca.....	78
5.	Conclusiones	83
6.	Recomendaciones para fortalecer la implementación del SISEP en territorios PDET	86
	Referencias	87
	Anexo 1	99

Resumen

La presente investigación analiza la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) en dos territorios PDET —el Bajo Cauca Antioqueño y Norte del Cauca y el Alto Patía y Norte del Cauca— con el fin de identificar los factores que explican las variaciones territoriales en la eficacia de las estrategias de prevención y protección previstas en el Acuerdo Final de Paz. Aunque el SISEP constituye un componente central para garantizar el ejercicio democrático en territorios priorizados con el Acuerdo, la literatura existente aborda de manera fragmentada la seguridad, la protección y la territorialización de los PDET, sin examinar de forma integrada su articulación en el nivel local.

El estudio adopta un enfoque cualitativo con un diseño metodológico comparado, que permite contrastar cómo un mismo marco institucional se despliega en territorios con configuraciones sociopolíticas, institucionales y de seguridad diferenciadas. A partir del análisis documental de normativa, lineamientos institucionales, informes de verificación y entrevistas a fuentes primarias, se examinan las dinámicas de coordinación interinstitucional, asignación y ejecución de recursos, así como adaptabilidad territorial del sistema.

Los resultados evidencian que la efectividad del SISEP depende de la interacción entre capacidades institucionales locales, articulación interinstitucional, capacidad presupuestal y capacidad de agencia de la sociedad civil. La comparación muestra que, mientras algunos avances responden a la estructura normativa del sistema, las brechas de implementación se explican por limitaciones estructurales y contextuales que afectan de forma diferenciada a los dos territorios. La investigación ofrece insumos analíticos para fortalecer las garantías de seguridad en la construcción de paz territorial.

Palabras clave: SISEP, Políticas públicas, implementación, PDET, seguridad

Introducción

La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye uno de los desafíos más importantes en materia de política pública contemporánea en Colombia. Entre sus disposiciones estratégicas, se encuentra el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) diseñado para garantizar las condiciones necesarias para que líderes y lideresas sociales, así como personas en proceso de reincorporación, organizaciones políticas y comunidades puedan ejercer sus derechos en territorios históricamente atravesados por la violencia. Pese a ello, persisten patrones de agresión y riesgo que afectan gravemente el ejercicio democrático en múltiples regiones del país, particularmente en los territorios priorizados como Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), donde se concentran los mayores niveles de conflictividad armada, debilidad institucional y presencia de economías ilegales.

A pesar de la relevancia estratégica del SISEP para la consolidación de la paz territorial, la literatura disponible presenta vacíos significativos. Si bien existen informes y análisis que documentan los avances y las limitaciones de la implementación del Acuerdo de Paz — producidos por entidades como el Instituto Kroc, CINEP, CERAC, CEPDIPO y otros organismos de verificación internacionales— los estudios suelen abordar la protección, la seguridad y los PDET como dimensiones aisladas. Son escasas las investigaciones que examinan de manera sistemática y en simultáneo cómo el diseño del SISEP se traduce en prácticas territoriales específicas o cómo su funcionamiento se ve condicionado por los contextos políticos, institucionales y sociales propios de los denominados territorios PDET. Este vacío adquiere especial relevancia en un escenario donde la violencia contra los liderazgos sociales y personas en proceso de reincorporación continúa siendo un obstáculo central para la consolidación del posacuerdo.

En este marco, la presente investigación analiza la implementación del SISEP en dos territorios PDET —el Bajo Cauca Antioqueño y Norte del Cauca y el Alto Patía y Norte del Cauca— con el fin de identificar los factores que explican las variaciones territoriales en la eficacia de los mecanismos de prevención y protección. La elección de estos casos responde tanto a su centralidad en la agenda nacional de implementación del Acuerdo como a su persistente exposición a amenazas y dinámicas de seguridad complejas. El estudio emplea un enfoque cualitativo y un diseño metodológico comparado, que permite explicar de manera rigurosa las similitudes y diferencias entre ambos territorios, atendiendo a elementos como la capacidad institucional, la coordinación intergubernamental, la presencia de actores armados, la configuración de los riesgos y las condiciones de participación política.

Además de su relevancia empírica, esta investigación aporta un enfoque analítico novedoso para el estudio de políticas públicas en contextos de posacuerdo. Al examinar de manera integrada la relación entre el SISEP y los PDET, es posible contribuir a superar la fragmentación con la que tradicionalmente se ha abordado la implementación del Acuerdo de Paz y además se ofrece un marco interpretativo que articula normas, instituciones y territorialidades. Asimismo, los hallazgos permiten reflexionar sobre las tensiones y posibilidades que enfrenta la política de seguridad para el ejercicio de la política en escenarios donde aún persisten dinámicas de violencia política y disputas armadas. En última instancia, este estudio busca contribuir al debate público y académico sobre los desafíos de la implementación efectiva de una paz territorial en Colombia, resaltando la necesidad de políticas de seguridad coherentes, contextualizadas y respetuosas de los derechos humanos.

El documento se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se presenta el proyecto de investigación y su diseño (hipótesis, pregunta de investigación, objetivos, estado

de la cuestión, marco teórico y marco metodológico). En el segundo capítulo, se describen los enfoques, actores y mecanismos institucionales del SISEP. En el tercer capítulo, se analiza la implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca en materia de articulación interinstitucional, asignación y ejecución de recursos, así como la adaptación territorial del sistema. Finalmente, en el cuarto apartado se concluye desde una lógica comparada la efectividad diferenciada del SISEP en estos PDET y se proponen las recomendaciones de política que posibilitarían fortalecer la implementación del Acuerdo de Paz en general y del SISEP y los PDET en particular.

Capítulo 1. Donde comienza la ruta: presentación del proyecto de investigación

1.1 Justificación

La presente investigación se justifica por la necesidad de comprender de manera rigurosa y comparada los procesos de implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) en territorios PDET, un campo poco explorado por la literatura existente pese a su centralidad para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz (AFP). Aunque diversos informes institucionales y académicos han documentado avances y obstáculos de la implementación del Acuerdo en general—como los del Instituto Kroc, CINEP, CERAC o CEPDIPO—estos análisis tienden a abordar el SISEP y los PDET como dimensiones separadas, sin examinar la articulación entre la arquitectura nacional de seguridad política y las realidades territoriales donde debería operar. Dicho vacío investigativo limita la comprensión de los factores que explican por qué la política de protección presenta variaciones sustantivas entre regiones en las que persisten amenazas contra líderes sociales, liderazgos comunitarios y personas en proceso de reincorporación.

La relevancia de este estudio radica en que la implementación del SISEP constituye uno de los pilares institucionales de los puntos 2.1.2.1 y 3.4.7 del Acuerdo Final, en tanto busca garantizar condiciones de seguridad para el ejercicio político en territorios afectados por la violencia armada y las dinámicas del conflicto interno en Colombia. Evaluar su despliegue en zonas PDET resulta crucial, ya que estos territorios en esencia fueron priorizados para establecer un andamiaje institucional que permitiese disminuir las brechas de desigualdad y los rezagos de la violencia. Sin embargo, en la realidad concentran altos niveles de conflictividad armada, presencia de economías ilegales y débil capacidad estatal, condiciones que hacen más exigente la traducción territorial del diseño institucional. Explorar cómo opera el SISEP en estos contextos permite comprender no solo los avances, sino también las brechas estructurales

y operativas que condicionan la efectividad de las estrategias de prevención y protección para garantizar el derecho fundamental a la vida.

Asimismo, el estudio tiene una justificación metodológica, pues se evidenció la ausencia de investigaciones que empleen la metodología comparada para analizar la conjugación SISEP–PDET. La comparación entre dos territorios con características contextuales divergentes, pero sometidos al mismo marco institucional, permite identificar con mayor rigurosidad aquellos factores explicativos que de otro modo no emergen de los estudios descriptivos o desde las aproximaciones exclusivamente normativas. Finalmente, la investigación tiene un fundamento ético y político, ya que busca aportar conocimiento que permita mejorar las condiciones de garantía para el ejercicio democrático en territorios afectados por la violencia, en coherencia con el enfoque de derechos, la participación ciudadana, la no discriminación y la centralidad de las comunidades establecidos en el Acuerdo Final de Paz.

1.2 Pregunta de investigación

¿De qué manera la articulación interinstitucional, la asignación y ejecución de recursos, así como las características socioinstitucionales y territoriales específicas de cada región configuraron diferentes grados de efectividad en la implementación del SISEP como una estrategia para la protección para los líderes, las lideresas sociales y personas en proceso de reincorporación en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024?

1.3 Hipótesis

Si la efectividad diferenciada en la implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024 se explica por la interacción entre tres factores clave: (i) la capacidad institucional local en términos de asignación de recursos y disponibilidad de capital humano, (ii) el grado de articulación interinstitucional alcanzado, y (iii) las dinámicas socioterritoriales específicas de cada región, las cuales condicionan la adaptación territorial de las estrategias de protección para líderes sociales y personas en proceso de reincorporación, entonces para los casos de estudio, se presentaron efectividades diferenciadas aunque ambos territorios enfrentaron limitaciones similares en la asignación de recursos y en las dinámicas de coordinación entre actores. Sin embargo, el ajuste contextual de las estrategias de protección determinó el grado de implementación efectiva.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Analizar cómo la articulación interinstitucional, la asignación y ejecución de recursos y las características socioinstitucionales y territoriales específicas de cada región configuraron diferentes grados de efectividad en la implementación del SISEP como una estrategia para la protección para los líderes y las lideresas sociales y personas en proceso de reincorporación en

los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024

1.4.2 Objetivos específicos

- i. Caracterizar los enfoques, los actores y los mecanismos institucionales involucrados en el diseño del SISEP en el marco del Acuerdo de Paz.
- ii. Determinar las similitudes y las diferencias en el proceso de la implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024, desde la articulación interinstitucional, la asignación de recursos y la adaptación territorial de las políticas de protección frente a las situaciones de riesgo que enfrentan líderes sociales y personas en proceso de reincorporación.
- iii. Comparar los distintos niveles de efectividad de la implementación del SISEP entre 2017 y 2024 en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca, en términos de la asignación y ejecución de recursos, y las características socioinstitucionales y territoriales de cada región.

1.5 Estado de la cuestión sobre la implementación de políticas públicas en contextos de paz y territorios PDET

El estudio de la implementación de políticas públicas ha recorrido un largo trayecto en la ciencia política y la administración pública. Los trabajos de Pressman y Wildavsky (1984) marcaron un punto de partida al mostrar cómo las grandes expectativas formuladas desde el centro político pueden desvanecerse en la práctica debido a la fragmentación institucional y a la multiplicidad de actores que intervienen en los procesos de ejecución. En la misma línea, Bardach (1977) describió la implementación como un juego en el que se negocian constantemente recursos y objetivos mientras que Sabatier y Mazmanian (1980) propusieron un marco analítico para identificar las condiciones que favorecen o limitan la implementación efectiva: la claridad de los objetivos, la disponibilidad de recursos y la existencia de apoyo político sostenido.

El giro hacia el análisis de la práctica cotidiana propiciado por Lipsky (1980) resaltó el papel de los *street-level bureaucrats*, mostrando que la política se concreta en las decisiones diarias de funcionarios de base que, con limitaciones de recursos y discrecionalidad, terminan reinterpretando y adaptando los lineamientos centrales. Posteriormente, Hill y Hupe (2002) plantearon un enfoque multinivel, en el que la implementación se entiende como un entramado de procesos macro, organizativos y operativos. Este recorrido muestra que la implementación no es un ejercicio lineal ni puramente técnico, sino un proceso político atravesado por tensiones, adaptaciones y contingencias (Goggin et al., 1990; Grindle & Thomas, 1991).

En América Latina, varios autores han problematizado estas dinámicas. Grindle y Thomas (1991) sostienen que la capacidad estatal es un factor decisivo, vinculada al capital humano, los recursos administrativos y la legitimidad institucional. Roth Deubel (2014) sintetiza esta preocupación al señalar que la implementación es el momento en el que “la política, hasta entonces hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos,

en realidad palpable” (p. 214). Peters (2015), por su parte, resalta la importancia de la coordinación interinstitucional y las redes de gobernanza para evitar duplicidades y contradicciones, mientras que Brinkerhoff (2011) insiste en la necesidad de flexibilidad en contextos de fragilidad estatal. Estos aportes han sido retomados para analizar la implementación en escenarios de posconflicto, donde los márgenes de incertidumbre son especialmente altos.

Ahora bien, la literatura de seguimiento sobre la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios priorizados con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) evidencia avances institucionales y materiales, pero con fuertes brechas territoriales y de seguridad. Los informes de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación (CINEP–CERAC) señalan que, aunque se han consolidado instrumentos como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Fondo PDET y los OCAD Paz, la ejecución real de las iniciativas priorizadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) sigue siendo desigual, con un marcado contraste entre subregiones (CINEP–CERAC, 2023). En efecto, se han logrado avances en infraestructura, conectividad y proyectos productivos en algunos territorios, pero los resultados agregados no se traducen aún en transformaciones estructurales de las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado y los territorios más afectados por las dinámicas de conflictividad (CINEP–CERAC, 2022).

Uno de los principales condicionantes identificados por los observatorios es la persistencia de la violencia y de los riesgos de seguridad, que afectan tanto la ejecución de proyectos como la participación comunitaria. Según la Secretaría Técnica (CINEP–CERAC, 2023), la presencia de grupos armados luego de la desmovilización, las amenazas contra líderes sociales y personas en proceso de reincorporación, y las disputas territoriales limitan el alcance de la implementación y reproducen las condiciones de vulnerabilidad que el Acuerdo buscaba superar. En la misma línea, el Instituto Kroc (2023) advierte que la seguridad física de los

actores locales y la protección de la participación política son factores determinantes para el éxito o el estancamiento de la paz territorial.

En el plano institucional, la literatura coincide en que existe un déficit de articulación interinstitucional y continuidad política. El CINEP (2022) ha documentado que la fragmentación entre niveles de gobierno —nacional, departamental y municipal—, así como los cambios de prioridades administrativas, provocan discontinuidades en la ejecución y en la financiación de los proyectos PDET. El Kroc (2022) complementa este diagnóstico señalando la necesidad de una planificación multianual y de mecanismos de coordinación que garanticen la sostenibilidad técnica y financiera de las intervenciones.

Otro eje problemático recurrente en los balances de implementación es el financiamiento y la gobernanza de los recursos. Informes de Transparencia por Colombia (2023) y del CINEP (2022) alertan sobre demoras en la asignación de recursos, baja capacidad de estructuración técnica en los entes territoriales y riesgos de corrupción que afectan la eficiencia del gasto. Estas limitaciones generan desconfianza comunitaria y amenazan la sostenibilidad de los procesos, especialmente en zonas donde la presencia institucional es históricamente débil.

El Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEDIPO) también identifica que la experiencia de implementación ha sido afectada por una débil presencia estatal en los territorios, lo que limita la capacidad de operar los enfoques étnicos, de género y de participación comunitaria, de modo que “la calidad de la participación y la pertinencia cultural de los proyectos” aún no alcanza los estándares planteados en el Acuerdo (CEDIPO, 2025, p. 1).

En términos de resultados sociales, los observatorios coinciden en que se han producido mejoras parciales en conectividad, educación e infraestructura básica, pero que las brechas

estructurales —particularmente en acceso a tierras, salud y oportunidades económicas— siguen siendo amplias.

Ahora bien, estas discusiones se han aterrizado entre otras a la experiencia de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), establecidos por el Decreto 893 de 2017, y con los cuales se busca transformar estructuralmente las condiciones de vida en 170 municipios priorizados por su afectación histórica en el conflicto

La literatura sobre los PDET muestra que, a pesar de avances, persisten importantes desafíos. García Giraldo (2020) evidencia que, aunque se han dado pasos en infraestructura rural y conectividad, la baja capacidad técnica de los gobiernos locales, los retrasos en licitaciones y la falta de seguimiento institucional han limitado su impacto. Por ejemplo, en el Alto Patía y Norte del Cauca, Posso Rosero (2022) analiza cómo las mujeres rurales han vivido la implementación del PDET, encontrando que la participación femenina en la formulación y seguimiento sigue siendo reducida, lo que limita la apropiación comunitaria. Ojeda (2021), en un estudio sobre Vistahermosa (Meta), subraya que la gobernanza local ha abierto espacios de deliberación, pero persisten brechas entre lo discutido en las mesas y las mejoras tangibles en servicios y seguridad.

En regiones como el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Niño Ramírez et al. (2025) identifican avances en proyectos productivos y participación comunitaria, pero también rezagos críticos en infraestructura básica, acceso a justicia y medidas de protección. En este mismo territorio, la Agencia de Renovación del Territorio (2024) documenta cómo las comunidades han priorizado obras de inversión social y productiva, aunque el ritmo de ejecución ha sido desigual por limitaciones presupuestales y trámites administrativos. De manera complementaria, Montoya Henao (2019) advierte que los componentes ambientales

tienden a ocupar un lugar secundario frente a la infraestructura, pese a su relevancia para la sostenibilidad de los procesos.

En cuanto al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), creado por el Decreto Ley 895 de 2017, que tiene como propósito garantizar la seguridad de líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación en proceso de reincorporación, la literatura académica directa es aún incipiente. Sin embargo, diversos informes y balances han subrayado retos similares a los anteriormente expuestos. El Instituto Kroc (2023) y el PNUD-PRIO (2023) coinciden en que la protección de líderes y personas en proceso de reincorporación enfrenta problemas de coordinación institucional, demora en la entrega de medidas y dificultades para operar en territorios con presencia de economías ilegales. Estos vacíos reflejan la brecha entre el diseño centralizado del sistema y la necesidad de adaptación territorial a dinámicas locales específicas. En municipios PDET, donde la desconfianza hacia el Estado es alta y las amenazas persisten, la implementación del SISEP se ve condicionada por la capacidad estatal local, la articulación con autoridades comunitarias y la credibilidad de las medidas de protección.

La literatura sobre la implementación del Acuerdo Final y las políticas asociadas al posconflicto ofrece una base documental abundante en forma de informes institucionales y de centros de investigación. Entre los más citados se cuentan los barómetros y reportes del Instituto Kroc, que proporcionan evaluaciones periódicas a nivel nacional; sin embargo, su aproximación agregada ha sido señalada por algunos como insuficiente para capturar las dinámicas territoriales y étnicas que caracterizan a los PDET. De hecho, autores como Puello-Socarrás (2025) señalan que las guías teórico-metodológicas adoptadas por esta organización resultan conceptual y metodológicamente frágiles e inadecuadas, y después de ocho años sus avances siguen sin responder a las exigencias analíticas y prácticas del proceso de paz.

En contraste, las secretarías técnicas de verificación y centros locales como CINEP y CERAC han producido informes orientados a la verificación y seguimiento con un enfoque territorial —incluyendo documentos específicos sobre las 16 zonas PDET— que documentan avances diferenciales, cuellos de botella y problemas de coherencia entre el diseño nacional y la implementación local. Estos informes son esenciales para entender las heterogeneidades entre zonas PDET.

Organizaciones y centros de pensamiento como CEPDIPO han complementado ese diagnóstico con análisis sobre planeación supramunicipal y propuestas de intervención territorial que identifican brechas en gobernanza y financiación para la ejecución de proyectos PDET. Estos aportes permiten vincular la discusión política con problemas prácticos de implementación. Adicionalmente, existen documentos oficiales y reportes de rendición sobre el SISEP que registran recursos, proyectos y resultados parciales; no obstante, los documentos muestran variaciones en ejecución y limitaciones para evaluar el impacto real en territorios específicos. Esto refuerza la necesidad de análisis que combinen evidencia administrativa con verificación territorial

A pesar de la riqueza documental descrita, persiste un vacío epistemológico y empírico relevante: la conjugación sistemática del SISEP con las zonas PDET no aparece tratada de manera sistemática en la literatura. En particular, no se identifican investigaciones que articulen (i) una metodología comparada de casos dentro del periodo de estudio, (ii) el seguimiento detallado de la implementación de SISEP por caso PDET, y (iii) una discusión crítica sobre por qué las diferencias territoriales afectan la eficacia institucional. Este vacío es el núcleo del aporte original de la investigación.

1.6 Marco teórico

El presente marco teórico tiene como propósito ofrecer los fundamentos conceptuales y analíticos que orientan esta investigación sobre la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024. En particular, se abordan los principales enfoques sobre la implementación efectiva de políticas públicas, prestando especial atención a los factores que explican su desempeño diferenciado en contextos de alta conflictividad y debilidad institucional. Para ello, se examinan categorías analíticas como la articulación interinstitucional, la capacidad institucional local y la adaptación territorial, las cuales permiten comprender los retos y oportunidades de llevar a la práctica una política de protección en escenarios complejos.

1.6.1 La implementación de políticas públicas: enfoques y dimensiones analíticas

Dentro del campo de la administración pública, el estudio de las políticas públicas ocupa un lugar relevante, lo que hace imprescindible abordar su definición, dado que ha sido interpretada de diversas maneras a lo largo del tiempo. Según Knoepfel (2007), una política pública consiste en “una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”. Esta idea sugiere que las políticas públicas pueden tener distintos grados de obligación y buscan influir en el comportamiento de los grupos sociales que causan el problema, así como en los intereses de quienes sufren sus efectos. En ese orden este abordaje investigativo tendrá como fin centrarse en la fase de implementación como unidad de análisis.

Para efectos de la presente investigación, la implementación de políticas públicas será entendida como el conjunto de procesos, decisiones y acciones a través de los cuales los propósitos de la política se transforman en resultados concretos, en medio de tensiones entre diseño, actores y contexto (Roth Deubel, 2014). Este proceso implica una serie de decisiones intermedias que pueden alterar significativamente los objetivos originales del diseño (Pressman y Wildavsky 1984).

Desde esta perspectiva, la implementación no es una fase neutra o meramente técnica, sino profundamente política y contingente, donde la implementación no avanza en una sola dirección, sino que se construye a partir de idas y vueltas constantes entre decisiones, ajustes y aprendizajes (Rain & Rabinovitz, 1978). Esta mirada pone en duda la idea de que implementar una política pública sea simplemente seguir una secuencia lineal —de la norma a las directrices, y de ahí a la evaluación—. Más bien, lo que ocurre en la práctica es un proceso mucho más dinámico, donde cada etapa influye y se entrelaza con las otras.

Ahora bien, analizar la implementación efectiva de una política pública únicamente a partir del cumplimiento formal de sus objetivos resulta insuficiente. Es necesario considerar aspectos más amplios como la capacidad de las instituciones para ejecutarla, la coherencia entre lo que se diseña y se ejecuta, la participación de los actores implicados y la capacidad de adaptación frente a contextos cambiantes. Para ello se considerarán de manera transversal cuatro factores propuestos por Viennet & Pont (2017) a la luz del análisis propuesto: el diseño de la política, la participación de los actores involucrados, el contexto institucional en el que se desarrolla y la estrategia de implementación. Para los autores, estos elementos son fundamentales para orientar una ejecución efectiva y no deben analizarse de forma aislada, sino en su conjunto.

1.6.2 Factores que condicionan la efectividad en la implementación

La literatura entorno a la implementación efectivas de las políticas públicas identifica múltiples factores a nivel político, organizacional y operacional. No obstante, para efectos de esta investigación se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

1.6.2.1 Capacidad institucional

Diversas corrientes coinciden en que la capacidad institucional es un factor clave para explicar los niveles de efectividad en la implementación de políticas públicas. En el marco de este ejercicio de investigación, se entenderán como el conjunto de condiciones que permiten al Estado ejecutar decisiones desde el capital humano y los recursos técnicos hasta la estabilidad organizativa y la legitimidad institucional (Grindle y Thomas, 1991). En ese entendido, una política puede fracasar incluso si está bien diseñada, si no se cuenta con capacidades mínimas para ejecutarla, algo especialmente visible en contextos como los territorios PDET, donde la presencia estatal ha sido históricamente frágil y desarticulada.

En el contexto latinoamericano O'Donnell (1993) aporta un elemento sustancial para el análisis y señala que el carente despliegue territorial de los Estados ha generado la existencia de “zonas marrones” donde la legalidad no opera plenamente, y donde el acceso a derechos y servicios depende más de arreglos informales o de la mediación de actores no estatales que de la acción directa del Estado. Esto plantea, en ambos casos, que la implementación no puede pensarse como una cuestión puramente administrativa o técnica, sino como una relación desigual entre Estado y sociedad que requiere del reconocimiento estatal de otras formas de organización, cuidado, protección preexistentes en los territorios PDET.

1.6.2.2 Articulación interinstitucional

La coordinación entre diferentes niveles de gobierno —nacional, departamental y municipal—, así como entre múltiples sectores o dependencias como seguridad, justicia y desarrollo social, son elementos clave para lograr una implementación efectiva de las políticas públicas. Una articulación deficiente puede derivar en duplicidades, contradicciones o incluso vacíos de acción que terminan debilitando la respuesta institucional. Como señala Peters (2015), en contextos complejos donde convergen múltiples actores, la gobernanza colaborativa y la formación de redes de políticas (*Policy Networks*) resultan fundamentales para establecer mecanismos de cooperación y toma de decisiones conjunta.

Esta noción de articulación no se limita únicamente al plano institucional. Supone también la existencia de canales formales de comunicación, roles bien definidos, esfuerzos complementarios y, sobre todo, una disposición política para construir una acción pública coordinada y corresponsable. En territorios como los PDET, esta articulación adquiere matices particulares, ya que involucra no solo a entidades estatales, sino también a autoridades locales, organizaciones sociales, liderazgos comunitarios y, en muchos casos, a formas propias de gobierno que operan fuera del marco formal del Estado.

Así, en el marco de esta investigación, se entiende la articulación interinstitucional no solo como un criterio de gestión pública, sino como una condición estructural y política para la implementación efectiva. En territorios como los PDET, donde convergen múltiples formas de autoridad y experiencias de organización comunitaria, la articulación implica también reconocer y respetar esa diversidad, y construir mecanismos de coordinación que no solo sumen actores, sino que reconfiguren las relaciones de poder y permitan una participación sustantiva de quienes históricamente han sido excluidos del diseño e implementación de las políticas.

1.6.2.3 Adaptación territorial

Uno de los desafíos centrales en la implementación de políticas públicas en territorios como los PDET es evitar que las estrategias diseñadas a nivel nacional se apliquen de manera mecánica, desconectadas de las condiciones reales del entorno. Brinkerhoff (2011) se aproximó a la adaptación territorial entendiéndola como la capacidad institucional para ajustar el enfoque, los mecanismos de intervención y las acciones operativas a partir de una lectura situada de los problemas. Este proceso no implica abandonar los principios rectores de la política, sino reinterpretarlos a la luz de realidades locales. En esa línea, la implementación efectiva del SISEP depende en buena medida de su capacidad para traducir normas generales en estrategias ajustadas a cada región.

Como plantea Lipsky (1980), los funcionarios que operan en terreno —los llamados *burócratas de nivel de calle*— juegan un papel crucial en este proceso, ya que son quienes, en última instancia, interpretan, ajustan o incluso transforman las políticas según los recursos disponibles, los márgenes de autonomía institucional y las dinámicas locales. Este margen de interpretación no es un defecto del sistema, sino una condición estructural de toda política que busca ser efectiva en contextos complejos.

En entornos atravesados por diferentes condiciones estructurales de vulnerabilidad y, como ocurre en amplias zonas de los PDET, la adaptación territorial no es solo deseable: es una condición indispensable para que las políticas tengan sentido y logren resultados. En este tipo de contextos, las estrategias de protección de líderes sociales y personas en proceso de reincorporación deben responder a amenazas específicas, actores territoriales concretos y configuraciones locales de poder.

1.6.2.4 Asignación y ejecución de recursos

Una política pública, por más sólida que sea en su formulación, requiere de condiciones materiales para hacerse realidad. La disponibilidad, oportunidad y correcta ejecución de recursos financieros, técnicos y humanos es lo que, en última instancia, determina si una política podrá implementarse de manera efectiva. Roth Deubel (2014), plantea que la viabilidad de una política no debe medirse únicamente por su existencia normativa, sino por su capacidad de ser sostenida en el tiempo con recursos adecuados y bien gestionados. Para Roth, la “efectividad” de una política requiere que los instrumentos, las instituciones y los recursos estén alineados con el problema que se busca transformar. De lo contrario, la política se convierte en una promesa incumplida.

En el marco de esta investigación, la asignación y ejecución de recursos se entiende como una condición estructural que habilita o limita la implementación efectiva del SISEP. La disponibilidad de personal, infraestructura, presupuesto y herramientas técnicas no es un detalle logístico, sino parte fundamental de la garantía de protección para líderes sociales y personas en proceso de reincorporación. Más aún, la equidad territorial en la distribución de los recursos, y la capacidad local para gestionarlos de manera autónoma y transparente, se presentan como dimensiones críticas para evaluar la coherencia entre el discurso y la práctica de las políticas públicas.

1.6.3 Implementación en contextos de posconflicto y territorios PDET

En el marco del Acuerdo de Paz en Colombia, la implementación territorial cobra especial relevancia. Autores como González (2020) y Jaramillo (2021) han señalado que la puesta en marcha de políticas como los PDET y el SISEP depende de la capacidad del Estado para articularse con actores locales, adaptarse a contextos altamente diferenciados y responder a riesgos de seguridad persistentes.

En zonas como el Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca, la presencia de economías ilegales, la disputa territorial entre grupos armados y la desconfianza hacia las instituciones configuran entornos desafiantes para la implementación. En este sentido, la literatura sobre políticas públicas en contextos frágiles (Brinkerhoff, 2011) destaca la necesidad de enfoques incrementales, flexibles y participativos, que reconozcan la complejidad local y prioricen el fortalecimiento institucional desde abajo.

De esta manera, en el marco de la firma del Acuerdo Final de Paz (AFP) se establecieron algunos instrumentos con miras a materializar el principio de fortalecimiento institucional de carácter territorial. Para efectos de la presente investigación se abordará el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Sistema Integrado de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

Cabe señalar que en el Punto 6 del Acuerdo Final de Paz se establece los criterios orientadores para la implementación, verificación y refrendación, los cuales se fundamentan en un enfoque de derechos, la igualdad y la no discriminación, la participación efectiva de las comunidades, la integración territorial y el fortalecimiento institucional. Estos criterios buscan garantizar que la ejecución del Acuerdo ocurra con base en principios de objetividad, transparencia y corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, asegurando además la incorporación transversal del enfoque de género y el reconocimiento de las particularidades étnicas y territoriales (Acuerdo final para la terminación del conflicto, Punto 6, 2016).

1.6.3.1 Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) serán entendidos como un instrumento de planificación y gestión subregional para implementar la Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo Final de Paz (AFP). Su objetivo es transformar estructuralmente el campo colombiano, especialmente en las regiones más afectadas por el conflicto armado, la

pobreza y la presencia de economías ilegales; y busca que las comunidades puedan incidir activamente en la identificación y solución de las problemáticas de inequidad rural.

Es importante resaltar que Los PDET están estrechamente articulados con diversos componentes del Acuerdo Final de Paz, especialmente con los subpuntos de la Reforma Rural Integral —acceso y uso de tierras, formalización de la propiedad y planes nacionales para la reforma rural—, así como con medidas sobre participación política, garantías de seguridad, sustitución de cultivos ilícitos y reparación integral para la paz (Puello-Socarrás, Jiménez & Mora, 2021).

1.6.3.2 Sistema Integrado de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) es un conjunto articulado de medidas, mecanismos e instituciones creadas para garantizar la protección y seguridad de quienes participan en la actividad política, especialmente de los movimientos surgidos tras la firma del Acuerdo Final de Paz, así como de los partidos de oposición, líderes sociales y defensores de derechos humanos. Su propósito es asegurar que el ejercicio político se realice sin amenazas, estigmatización ni violencia, promoviendo así una democracia amplia, plural y pacífica.

De acuerdo con el Decreto 895 de 2017 de la Presidencia de la República de Colombia (2017):

“El SISEP “tiene como finalidad garantizar la seguridad y protección a quienes ejerzan la actividad política, en especial a los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como a los demás movimientos y partidos políticos” (art. 2).

1.6.3.3 Efectividad diferenciada: entre la norma y la práctica

La idea de efectividad diferenciada implica que una misma política puede tener resultados disímiles dependiendo del contexto territorial, la interacción entre actores y los arreglos institucionales presentes. Esta visión está en línea con Sabatier y Mazmanian (1980), quienes argumentan que la implementación debe evaluarse con fundamento en variables como la claridad de los objetivos, la estructura legal, las condiciones sociales y políticas locales, y el compromiso de los actores encargados de ejecutarla.

En el caso del SISEP, la investigación parte de la premisa de que los factores determinantes de su efectividad no se limitan a la asignación de recursos, sino que incluyen la articulación interinstitucional efectiva y la adaptación de las estrategias de protección a las condiciones locales de riesgo y violencia.

1.7 Marco metodológico

1.7.1 Enfoque de investigación

La presente investigación se inscribe en el campo de los estudios sobre implementación de políticas públicas, con un enfoque cualitativo en perspectiva comparada.

Según Sartori (1994), la comparación permite identificar tanto similitudes como diferencias en el comportamiento de un mismo fenómeno en contextos distintos, lo cual contribuye a formular inferencias analíticas más sólidas. En la misma línea, Collier (1993) sostiene que los estudios comparados posibilitan la construcción de tipologías y el análisis de variaciones en los procesos, lo cual resulta particularmente útil para el estudio de la implementación de políticas en escenarios heterogéneos.

La selección de casos se encuentra en consonancia con lo planteado por Lijphart (1971, p. 687), ya que tanto el Bajo Cauca Antioqueño como el Alto Patía y Norte del Cauca forman parte de los municipios priorizados por los PDET y están cubiertos por el SISEP, pero presentan condiciones sociohistóricas y político-institucionales diferenciadas, es decir, cuentan con rasgos que permiten abordar comparativamente el análisis. En el Bajo Cauca, diversos informes señalan la persistencia de economías ilegales, la disputa entre múltiples actores armados y una débil presencia estatal como rasgos estructurales del territorio (Procuraduría General de la Nación, 2020; Defensoría del Pueblo, 2018). En contraste, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca se caracteriza por una alta densidad organizativa comunitaria y por procesos de articulación territorial que han permitido mayores niveles de coordinación para la implementación del PDET (Agencia de Renovación del Territorio, 2022; CINEP & CERAC, 2024)

El análisis comparado se estructurará en torno a tres ejes: (1) capacidad institucional en la implementación de medidas de protección y proyectos PDET; (2) coordinación

interinstitucional entre entidades nacionales, departamentales, municipales y comunitarias; y (3) adaptación territorial de las políticas frente a dinámicas locales de seguridad, conflictividad y participación. Estos ejes permiten articular los marcos teóricos sobre implementación (Lipsky, 1980; Hill & Hupe, 2002; Roth, 2014) con los hallazgos empíricos recientes sobre paz territorial en Colombia (García Giraldo, 2020; Ojeda Moreno, 2021; PRIO & PNUD, 2023).

Metodológicamente, se empleará la técnica de estudio de caso comparado (Yin, 2014), en el que cada subregión se analizará como un caso independiente para luego establecer patrones de convergencia y divergencia.

1.7.2 Técnicas de recolección de información

Se emplearán principalmente dos técnicas recolección de información a fin de responder a los objetivos establecidos en la investigación:

a) Revisión documental de fuentes secundarias

Análisis documental de normatividad, planes de acción, informes institucionales y balances de implementación del Acuerdo Final de Paz producidos por instituciones públicas del orden nacional y territorial que tengan competencia en lo concerniente a la implementación del Acuerdo. A su vez, Incluye el análisis de informes producidos por eventos de pensamiento, observatorios y órganos verificadores de lo establecido en el Acuerdo como CEPDIPO, CINEP, Kroc, CERAC, Naciones Unidas, Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y literatura académica sobre implementación del Acuerdo de Paz, políticas de seguridad y protección.

b) Entrevistas semiestructuradas

Dirigidas a funcionarios públicos (2), líderes y lideresas sociales (8), personas en proceso de reincorporación (2), así como a representantes de organizaciones locales vinculadas con la implementación del SISEP en los territorios (2). Las entrevistas permitirán explorar en profundidad las perspectivas tanto de la institucionalidad aterrizada en funcionarios públicos como de los sujetos de derechos protegidos dentro del sistema. Esta técnica es un dispositivo que permite en este caso particular captar la complejidad contextual y las racionalidades que guían la acción social y pública como lo señala Packer (2018), frente a la garantía de seguridad por medio de la implementación del SISEP.

Del mismo modo, siguiendo a Packer (2018), se plantea que el uso de estas técnicas debe interpretarse desde un enfoque conceptual que otorgue coherencia al proceso investigativo y fortalezca su orientación hacia la garantía de los derechos humanos, lo que reafirma su validez como estudio cualitativo. De esta manera, el enfoque comparado no busca generalizar resultados a todo el país, sino comprender en profundidad las dinámicas de implementación del SISEP y los PDET en dos territorios clave. Ello permitirá iluminar los factores que explican la variabilidad en la efectividad de la implementación, así como aportar insumos analíticos para fortalecer la política pública en escenarios de construcción de paz.

1.7.3 Hermenéutica

La dimensión hermenéutica de la metodología propuesta parte de la lectura rigurosa y contextualizada de los documentos normativos, técnicos y operativos que orientan la implementación del SISEP en los territorios PDET.

Este enfoque asume, como señala Ángel (2011), que comprender un fenómeno social implica reconstruir los sentidos que los actores producen y las interpretaciones que subyacen a los textos institucionales, de modo que la investigación no se limita a describir procedimientos,

sino que busca desentrañar las lógicas políticas, históricas y epistemológicas que los sostienen. En ese orden de ideas, el análisis documental permite identificar cómo se configuran las categorías de protección, prevención y riesgo en los instrumentos del SISEP, y cómo estas adquieren significados diferenciados en territorios atravesados por conflictos y desigualdades estructurales.

Ahora bien, la hermenéutica, de la mano con las entrevistas a fuentes primarias posibilita contrastar estos discursos institucionales con las dinámicas reales de los territorios, reconocer tensiones y desafíos existentes, y construir una interpretación comprensiva que articule las prácticas de implementación con los mandatos del Acuerdo de Paz y las realidades territoriales.

Como parte del análisis comparado, se elaboró una tabla comparativa que sintetiza las principales similitudes y diferencias entre la implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca. Esta herramienta analítica permite organizar sistemáticamente la información obtenida a partir del análisis documental y de los insumos territoriales, articulándola con las variables definidas en los objetivos de investigación —la articulación interinstitucional, la asignación de recursos y la adaptación territorial de la política—. Siguiendo la lógica de comparación estructurada propuesta por Lijphart (1971), la tabla facilitará la identificación de patrones, contrastes y variaciones contextuales en la implementación del SISEP, así como comprender cómo los factores institucionales y territoriales condicionan su funcionamiento. La construcción de esta matriz comparativa se integra al componente hermenéutico del estudio, al permitir una lectura relacional de los casos y una representación sintética de los mecanismos que explican las diferencias en los resultados de la política en los dos territorios analizados.

Tabla 1 Matriz comparativa para el análisis de la implementación del SISEP en clave territorial

Variable	Indicadores o categorías de análisis
Articulación interinstitucional	- Coordinación multinivel - Funcionamiento de los mecanismos territoriales del SISEP - Flujo de información y toma de decisiones - Participación de actores locales
Asignación de recursos	- Disponibilidad de capacidades técnicas y humanas - Recursos financieros y logísticos - Sostenibilidad institucional - Tipo de medidas implementadas (reactivas/ preventivas)
Adaptación territorial del SISEP	- Traducción del diseño nacional a dinámicas locales - Integración con el PDET - Lectura y caracterización del riesgo - Participación comunitaria en la adecuación de medidas

Fuente: Elaboración propia

Además del análisis comparado, esta investigación incorpora una matriz orientada a evaluar los niveles de implementación del SISEP en cada territorio PDET, utilizando como referentes los criterios de implementación efectiva formulados por Sabatier y Mazmanian (1979). De acuerdo con estos autores, la efectividad depende de la claridad y coherencia del diseño normativo, la capacidad de los implementadores y las condiciones externas que facilitan o bloquean la ejecución. Estos criterios se articulan con los aportes de Roth (2002), Grindle y Thomas (1991) y Viennet y Pont (2017), quienes destacan la importancia de las capacidades institucionales, organizativas y contextuales para materializar lo dispuesto por la política.

La tabla propuesta integra estas dimensiones para analizar cómo cada territorio —Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y Alto Patía y Norte del Cauca— presenta niveles diferenciados de implementación entre 2017 y 2024, según sus condiciones institucionales, organizativas, políticas y de conflictividad. Esta matriz permite traducir los hallazgos cualitativos en un instrumento comparativo que facilita evaluar la efectividad del SISEP y comprender las tensiones entre su diseño normativo y las capacidades territoriales para operarlo.

Tabla 2 Matriz de análisis de los niveles de implementación del SISEP en las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca

Item	Criterio de implementación efectiva	Indicadores operativos para el análisis
1	Claridad y coherencia del diseño normativo	– Definición de objetivos – Claridad de rutas y protocolos – Consistencia normativa–operativa
2	Capacidad institucional para la implementación	– Recursos humanos y técnicos – Coordinación interinstitucional – Autoridad operativa – Presencia territorial de entidades del SISEP
3	Condiciones externas	– Conflictividad y actores armados – Economías ilícitas

Item	Criterio de implementación efectiva	Indicadores operativos para el análisis
		– Apoyo político local – Confianza institucional
4	Adaptación territorial del sistema	– Traducción del diseño a acciones – Adaptación territorial – Seguimiento y evaluación – Flexibilidad operativa
5	Nivel resultante de implementación	– Bajo / Medio / Alto

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 2. Enfoques, actores y mecanismos institucionales del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

Introducción

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) constituye uno de los pilares de las garantías de seguridad pactadas en el Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016. Fue creado mediante el Decreto Ley 895 de 2017 como parte del desarrollo normativo del punto 2.1.2 del Acuerdo de Paz y tiene como finalidad de garantizar condiciones seguras para la participación política de líderes/as sociales y personas en proceso de reincorporación. Este sistema busca prevenir la violencia principalmente contra estos sectores poblacionales fortaleciendo la presencia estatal y la confianza ciudadana en los territorios con mayores impactos del conflicto armado

El presente capítulo tiene como propósito caracterizar los enfoques, actores y mecanismos institucionales involucrados en el diseño del SISEP, a partir del marco jurídico que le dio origen y específicamente en el punto 2 del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito en 2016. Esta caracterización permite comprender el papel central de la garantía de condiciones de seguridad para la participación política transformando la concepción de la seguridad trascendiendo de un paradigma centrado en el control y contención militar para establecer uno orientado a enfoques de derechos humanos, de seguridad humana y de protección integral, establecidos en el Acuerdo.

El capítulo se estructura en cinco secciones que abordan de manera articulada los componentes fundamentales del SISEP. En primera instancia, se presenta una contextualización del enfoque conceptual y metodológico que orienta su diseño.

Posteriormente, se describen los actores institucionales definidos por el Sistema, así como los mecanismos de articulación que permiten su funcionamiento coordinado. La tercera sección está dedicada al análisis de los principios rectores y dispositivos institucionales que sustentan la arquitectura operativa del SISEP. A continuación, se desarrolla una reflexión crítica sobre la coherencia interna entre los enfoques adoptados, los actores involucrados y los mecanismos implementados. Finalmente, aunque el Acuerdo Final de Paz propuso una visión renovada de la seguridad basada en la protección integral y la articulación institucional, la implementación del SISEP sigue siendo limitada, lo que mantiene riesgos significativos para firmantes y liderazgos sociales.

2.1 Enfoques del SISEP

El SISEP se fundamenta en principio en un enfoque de seguridad humana que desplaza la concepción tradicional de seguridad centrada en el control militar, hacia una visión integral orientada a la protección de la vida, la libertad y los derechos de las personas que participan en la vida política y social. Según el segundo artículo del Decreto Ley 895 de 2017, el sistema busca “garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política (Presidencia de la República de Colombia, 2017). De esta forma se busca abordar las amenazas estructurales relacionadas con la seguridad y cuál es su impacto en el ejercicio político y de manera diferencial materializan riesgos de carácter diferenciado en los territorios.

Ahora bien, el SISEP aboga por el respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos bajo principios de no discriminación, acceso a la justicia y reparación integral que permite alinearlos con los estándares internacionales y regionales de Derechos Humanos.

Asimismo, el SISEP incorpora un enfoque diferencial y de género, reconociendo las vulnerabilidades particulares que enfrentan mujeres, comunidades rurales, pueblos étnicos y

defensores de derechos humanos. Esta perspectiva transversal pretende que las políticas de seguridad respondan a los contextos locales y territoriales, donde persisten dinámicas de riesgo derivadas del conflicto armado y de las economías ilícitas.

A su vez, el sistema no se limita a un marco reactivo de protección individual, sino que promueve medidas preventivas y colectivas, articuladas con los principios de no repetición e incorporando un enfoque territorial en el que se reconoce la necesidad de una implementación territorializada especialmente de cara a los territorios PDET que enfrentan retos particulares en el contexto del posacuerdo.

2.2 Actores institucionales y su articulación

El SISEP se diseñó como una estructura interinstitucional de alto nivel, en la que convergen entidades del Gobierno Nacional, la Fuerza Pública, órganos de control y representantes de la sociedad civil. Esta arquitectura busca asegurar la coordinación estatal en materia de seguridad política y fortalecer el liderazgo civil en la gestión de la seguridad.

Para estos fines, el sistema se encuentra encabezado por cinco instancias: Instancia de Alto Nivel (IAN), Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), Comité de Impulso a las Investigaciones, Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema y el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

2.2.1 Instancia de Alto Nivel del SISEP (IAN)

Creada por el Decreto Ley 895 de 2017, la cual se constituye como el órgano central del sistema. Está integrada por el presidente de la República o su delegado, los ministros del Interior, Defensa y Justicia, el comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Policía Nacional, el consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el director de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y un delegado del partido surgido del tránsito de las FARC-EP a la política legal, que se encuentran en el artículo 6 (Presidencia de la República de Colombia,

2017). Su función principal consiste en garantizar la implementación, articulación y seguimiento del sistema, así como establecer mecanismos de interlocución con las entidades territoriales.

2.2.2 Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)

La instancia fue creada mediante el Decreto Ley 154 de 2017 con el objetivo de formular y dar seguimiento a la política pública y criminal orientada al desmantelamiento de organizaciones y prácticas delictivas responsables de homicidios, masacres y otras formas de violencia dirigidas contra personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales y políticos, así como contra quienes participan en la implementación del Acuerdo de Paz y en procesos de construcción de paz. Asimismo, contempla acciones frente a las estructuras criminales sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

En su composición participan representantes del Gobierno Nacional, la Fuerza Pública, los entes de control, la Fiscalía General de la Nación y delegados de la sociedad civil. Hasta el año 2022, su actividad se había limitado a la expedición del reglamento interno. No obstante, en 2024 se logró un avance significativo con la adopción, mediante el Decreto 665 de 2024, de la política pública criminal y del plan de acción permanente para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales.

2.2.3 Comité de Impulso a las Investigaciones

Instancia liderada por la Fiscalía General de la Nación, orientada a promover el esclarecimiento de crímenes contra quienes ejercen la política o defienden derechos humanos (Presidencia de la República de Colombia, art. 11, 2017). El Comité fue creado de manera autónoma por la Fiscalía General de la Nación, mediante la Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022. Sin embargo, de acuerdo con una respuesta emitida por la entidad a la Fundación Ideas

Para la Paz, es necesaria su articulación en la Instancia de Alto Nivel a fin de generar procesos de cohesión operativa en relación con la investigación de crímenes relacionados con líderes, líderes sociales y personas en proceso de reincorporación.

2.2.4 Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema

Conforme al artículo 10 del Decreto ley 895 de 2017, la Comisión tiene la responsabilidad de supervisar los avances del SISEP y proponer recomendaciones orientadas a su fortalecimiento. Se contemplaba que esta instancia contara con un sistema interinstitucional de planeación, información y monitoreo, además de incluir la representación de partidos y movimientos políticos. Este sistema permitiría evaluar el desempeño y los resultados obtenidos, así como ajustar las estrategias y procedimientos necesarios para garantizar condiciones de seguridad en el ejercicio de la actividad política. No obstante, este mandato sigue sin cumplirse, ya que ni la Comisión ni el sistema han sido puestos en marcha.

De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2025), el 4 de septiembre de 2024, la subcomisión técnica de la Instancia de Alto Nivel preaprobó sus lineamientos y directrices con el fin de determinar la metodología para monitorear y hacer seguimiento a cada instancia, plan y programa del SISEP, considerando que tienen objetivos, acciones e indicadores específicos.

2.2.5 Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario

Sistema creado mediante el Decreto 2124 de 2017. Desde ese momento, la Defensoría del Pueblo asumió de forma autónoma la emisión de Alertas Tempranas (AT), documentos que

recogen un análisis detallado sobre los riesgos presentes en distintos territorios y que incluyen recomendaciones dirigidas a entidades del nivel nacional y local. La responsabilidad de coordinar la respuesta rápida ante estas alertas recae en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), liderada por el Ministerio del Interior y donde confluyen diferentes entidades del orden nacional llamadas a la respuesta de las Alertas Tempranas.

2.3 Mecanismos institucionales y operativos

El artículo cuarto del Decreto Ley 895 de 2017 estructura el SISEP en cuatro componentes fundamentales, que articulan la acción del Estado en materia de seguridad para la política:

2.3.1 Adecuación normativa e institucional

Las medidas contempladas incluyen, en primer lugar, la creación de una Instancia de Alto Nivel encargada de coordinar acciones estratégicas frente a la violencia contra actores políticos; en segundo lugar, la revisión y adecuación del marco normativo con el propósito de aumentar las sanciones y el costo jurídico de los delitos cometidos contra quienes ejercen la actividad política; y finalmente, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para investigar y judicializar estas conductas, garantizando una respuesta más efectiva del sistema de justicia.

Este componente dio campo a la creación de los decretos y programas que dan soporte al sistema, los cuales se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 3 Normativa por medio de la cual se reglamentan las Instancias y disposiciones en relación con las garantías de seguridad contempladas en el punto 2.4 del Acuerdo Final de Paz

Norma	Instancia o disposición
Decreto Ley 895 de 2017	Creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)

Norma	Instancia o disposición
Decreto Ley 898 de 2017	Creación de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación
Decreto Ley 154 de 2017	Creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)
Decreto 299 de 2017	Creación del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección
Decreto 300 de 2017	Modificación de la estructura de la Unidad Nacional de Protección (UNP) – Creación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección
Decreto 2124 de 2017	Creación del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción de rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo de Paz (SAT)
Decreto 660 de 2018	Creación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios
Resolución de la Fiscalía General de la Nación 1- 017 del 6 de abril de 2022	Creación del Comité de Impulso a las investigaciones

Fuente: Elaboración propia

El marco normativo que sustenta el SISEP refleja un avance significativo en la institucionalización de garantías para el ejercicio de la participación política en contextos de posacuerdo. En términos formales, su diseño responde a los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz, mediante la expedición de normas y decretos que definen su estructura, los niveles de seguimiento y las instancias de articulación interinstitucional.

2.3.2 Prevención

A través del *Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida*, reglamentado por medio del Decreto 2124 de 2017, el Estado busca anticipar y mitigar riesgos contra líderes, defensores y personas en proceso de reincorporación mediante la articulación de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y la acción coordinada del Ministerio del Interior y otras entidades por medio de la CIPRAT. Desde 2017 la Defensoría del Pueblo por medio de su Sistema de Alertas Tempranas ha emitido en total 344 Alertas Tempranas (Defensoría del Pueblo, 2025).

2.3.3 Protección

Comprende por una parte el *Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios*, creado mediante el Decreto 660 de 2018 como parte de los compromisos suscitados del Acuerdo de Paz. Su propósito central es prevenir las violaciones a los derechos humanos en zonas históricamente afectadas por la violencia, mediante un enfoque colectivo, preventivo e interinstitucional. Este programa fortalece las medidas de protección de carácter colectivo orientado principalmente a comunidades rurales y urbanas, organizaciones sociales y políticas, y personas defensoras de derechos humanos que enfrentan niveles de riesgo altos y extremos en sus territorios. A través de este programa, se busca fortalecer las capacidades locales para proteger la vida, la integridad y la libertad de quienes trabajan por la paz, la justicia social y la transformación de sus entornos.

Por otra parte, el *Programa de Protección Integral* para la población firmante del Acuerdo, fue reglamentado mediante el Decreto 0638 del 10 de junio de 2025, y está dirigido a los exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación, sus familias, y los miembros del partido o movimiento político surgido de esa transición denominado COMUNES (Presidencia de la República de Colombia de Colombia, 2025). Su creación responde al compromiso del Estado colombiano de proteger a quienes firmaron el Acuerdo de Paz de 2016, reconociendo que la seguridad debe ir más allá de escoltas y vehículos blindados, y debe incluir una mirada integral que garantice sus derechos fundamentales.

2.3.4 Evaluación y seguimiento

Este eje que permanece en fase de consolidación busca establecer un sistema de planeación e información que permita monitorear el desempeño del SISEP y ajustar sus estrategias con base en evidencia (FIP, 2025).

2.4 Coherencia entre enfoques, actores y mecanismos

El diseño del SISEP representa un avance normativo y conceptual significativo que adopta un discurso alineado con la seguridad humana y los derechos humanos que permitan garantizar la protección individual y colectiva tanto de quienes ejercen roles de liderazgo en sus contextos comunitarios como personas en proceso de reincorporación de las FARC-EP y personas en proceso de reincorporación. Sin embargo, revela a su vez múltiples tensiones.

La pluralidad de los actores, entidades y mecanismos diseñados aportó legitimidad e integralidad, sin embargo, desde el diseño esto puede constituir algunos conflictos de interés entre los distintos sectores del Estado que están involucrados y en términos de operatividad, también desde el orden nacional y territorial. A su vez, el SISEP desde el diseño plantea algunos retos relacionados con la falta de un liderazgo claro, pues pese a la existencia de la Instancia de Alto Nivel, se ha dificultado la consolidación de un Sistema realmente integral.

De acuerdo con la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP/PPP – CERAC), el Sistema ha adolecido de profundas diferencias entre las partes que lo componen y de un escaso dinamismo por parte del gobierno nacional para el desarrollo de sesiones plenarias (CINEP/PPP–CERAC, 2021, p. 80)

2.5 Conclusiones del capítulo

El diseño del SISEP permite evidenciar que el Acuerdo Final de Paz trajo consigo otras miradas y enfoques relacionados con la seguridad y la protección. El mandato suscitado desde allí estableció la necesidad de garantizar la participación política con garantías mínimas de seguridad implementando enfoques diferenciales —étnico- racial, de género, territorial—, articulación interinstitucional e integralidad en las medidas. De igual forma, se han evidenciado algunos logros normativos importantes para dar vida al Sistema.

No obstante, a pesar de los avances normativos en la creación del SISEP, varias de sus instancias continúan sin plena implementación, lo que ha limitado su capacidad de articulación y seguimiento. De acuerdo con la Corte Constitucional, existen diversos obstáculos vinculados al funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño y el Comité de Impulso a las Investigaciones. Aunque estas instancias han sido formalmente creadas, su operatividad resulta limitada debido a la ausencia de una periodicidad y agenda definidas para sus sesiones, así como a la falta de información clara, suficiente y sistematizada sobre el desarrollo de sus funciones y los resultados alcanzados en materia de seguimiento a las garantías de seguridad de las personas en proceso de reincorporación (Corte Constitucional de Colombia, 2025).

Este pronunciamiento de la Sala suscitó en el marco del seguimiento periódico a la Sentencia SU020/22, en la que se declaró un estado de cosas inconstitucional debido a la baja implementación del componente de garantías de seguridad para la población firmante del Acuerdo Final de Paz, sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes (Corte Constitucional de Colombia, 2022). Estos desbalances se han traducido en una persistencia de hechos victimizantes contra esta población, pero a su vez para líderes y lideresas sociales en los territorios.

Capítulo 3. Comparación del proceso de implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca (2017-2024)

Introducción

El SISEP constituye una estrategia clave para la garantía de derechos y la protección de la vida política y social bajo el contexto del Acuerdo final de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las otrora FARC-EP. La relevancia de este sistema es aún mayor cuando se analiza su implementación en territorios históricamente marcados por una alta conflictividad y la presencia de economías ilegales. Es importante destacar que en el marco del Acuerdo, estos territorios fueron priorizados y agrupados en 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– que de acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio (2022) se constituyeron como instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza, las economías ilegales y la debilidad institucional, con el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y contribuir a la construcción de una paz estable y duradera (p. 1).

En este contexto, los territorios del Bajo Cauca Antioqueño y Nordeste Antioqueño, así como el Alto Patía y Norte del Cauca se establecieron como dos de estas zonas focalizadas, lo que implica una conjugación de las medidas encaminadas a implementar de forma sinérgica y articulada diferentes medidas de política pública encaminadas a las garantías de no repetición, desarrollo sostenible y construcción de paz. Sin embargo, algunos estudios resaltan retos importantes en materia de implementación del enfoque territorial en los PDET. García (2020) expuso que estas falencias responden en esencia a las limitaciones impuestas por las decisiones centralizadas que desconocen las necesidades locales.

El propósito de este capítulo entonces es determinar las similitudes y diferencias en el proceso de implementación del SISEP en esos dos territorios seleccionados entre los años 2017 y 2024, focalizando el análisis en tres ejes estratégicos: la articulación interinstitucional, la asignación de recursos y la adaptación territorial de las políticas de protección frente a las situaciones de riesgo que enfrentan líderes y lideresas sociales, personas en proceso de reincorporación y personas en proceso de reincorporación. Esta comparación resulta pertinente por varias razones: primero, permite visibilizar cómo contextos con trayectorias, capacidades institucionales y dinámicas de violencia distintas influyen en la ejecución de una política nacional; segundo, porque frente a la heterogeneidad territorial que caracteriza al posacuerdo, contrastar dos realidades permite extraer lecciones sobre los determinantes de éxito o insuficiencia; y tercero, porque el enfoque comparado en este tipo de políticas aporta un análisis matizado de las condiciones bajo las cuales las medidas de protección institucional logran legitimidad, cobertura y eficacia.

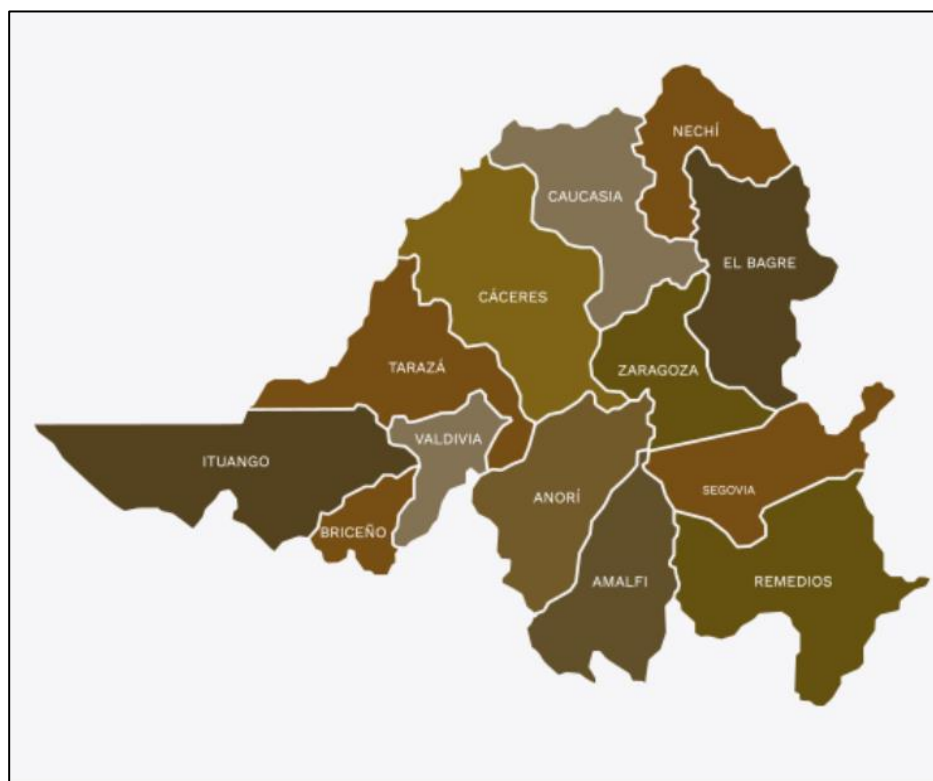
En ese sentido, el capítulo se estructura en cinco secciones: primero se realiza una contextualización de ambos territorios – Bajo Cauca Antioqueño y Nordeste Antioqueño , Alto Patía y Norte del Cauca – que permitirá reconocer sus semejanzas y diferencias relevantes para la política de protección; en segunda instancia se presenta un análisis de la articulación interinstitucional del SISEP en cada territorio; tercero, se examina la asignación y gestión de recursos relacionados con la protección en cada caso; en cuarta medida se realiza una revisión de la adaptación territorial de las medidas contempladas en el SISEP; y finalmente se identifican las variaciones en la implementación para cada caso.

3.1 Contextualización de los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca

3.1.1 PDET del Bajo Cauca y Nordeste antioqueño

El Bajo Cauca y Nordeste de Antioqueño es una de las 16 subregiones PDET que se encuentra conformada por 13 municipios del departamento de Antioquia – Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza – y por 17.657 kilómetros cuadrados.

Figura 1 Mapa administrativo de la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (ART)

En esta zona se registra una población de aproximadamente 439.538 habitantes de los cuales casi la mitad (49,4 %) vive en zonas rurales y tiene una alta vocación minera y ganadera. La vocación económica de las subregiones del Bajo Cauca y el Nordeste antioqueño se define por una marcada dualidad entre lo lícito y lo ilícito. Por un lado, existe una vocación productiva

basada en la extracción minera y la agroindustria. No obstante, esta economía formal convive y es distorsionada por actividades ilícitas de alta rentabilidad. La presencia de cultivos de coca, con 7.619 hectáreas reportadas solo en el Bajo Cauca para 2022 (UNDOC, 2023), y el control de la minería ilegal por parte de grupos armados, generan una economía paralela que determina en gran medida el uso del suelo, desincentiva la inversión lícita y perpetúa ciclos de violencia en el territorio.

En relación con las economías de naturaleza ilícita, con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz en 2016, las dinámicas de conflictividad en esta zona se han reconfigurado de manera tal que confluyen diferentes grupos armados de carácter irregular como el Clan del Golfo, el ELN, y las disidencias de los Frentes 18 y 36 de las FARC, quienes actualmente se encuentra bajo coordinación de alias “Jhon Mechas” y “Andrey Avendaño”.

Estos grupos armados han empleado diferentes repertorios de violencia con graves implicaciones humanitarias y sociales en la región. Al respecto, desde la Defensoría del Pueblo, se han emitido 21 Alertas Tempranas de inminencia entre 2018 y 2024 (Ver tabla 1) para estos municipios en las que expone una disputa territorial y una confrontación directa del Clan del Golfo contra una alianza entre las disidencias de las FARC y el ELN (Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, 2025).

Bajo este contexto, en 2024 la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) documentó nueve emergencias humanitarias en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño en las que por lo menos 7.204 personas se vieron obligadas a desplazarse forzosamente por el accionar de grupos armados de carácter irregular, aumentando este fenómeno en un 882% con respecto al año inmediatamente anterior (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2025). A su vez, la Fundación Ideas para la Paz identificó que mientras que la tasa de homicidios nacional es de 14 por 100.000

habitantes, en los municipios PDET es de 22,7, siendo el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño la tercera con mayores cifras de homicidios en las 16 subregiones PDET (Fundación Ideas para la Paz, 2024).

Tabla 4 Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo emitidas entre 2017 y 2024 para la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Municipio	No. De Alertas Tempranas emitidas 2017- 2024
Amalfi	1
Anorí	1
Briceño	1
Cáceres	2
Caucasia	2
El Bagre	2
Ituango	1
Nechí	1
Remedios	2
Segovia	2
Tarazá	3
Valdivia	1
Zaragoza	2
Total Alertas Tempranas	21

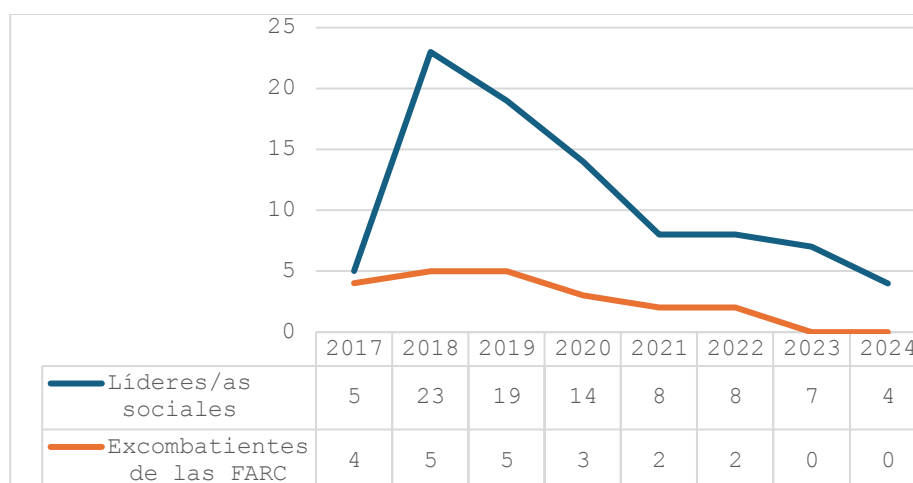
Fuente: Elaboración propia

Estas dinámicas de violencia también han tenido efectos diferenciados y directos contra quienes ejercen roles de liderazgo, personas en proceso de reincorporación y excombatientes que residen en la subregión. De acuerdo con cifras del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (2025), se registraron 96 homicidios de líderes y líderes sociales y con base en información del Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos coordinado por la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (2025), en estos municipios han sido asesinados 22 personas en proceso de reincorporación de las FARC hasta el 31 de diciembre de 2024.

De acuerdo con la ARN y la Fiscalía General de la Nación, citadas por la Fundación Ideas para la Paz (2024), hasta mayo de 2024 se identifican 27 situaciones de riesgo reportadas

por igual número de personas que permanecen en proceso de reincorporación. Asimismo, que en la subregión han sido asesinadas 17 personas en reincorporación (p. 20).

Figura 2. Homicidios de líderes, lideresas sociales y personas en proceso de reincorporación de la FARC en la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (2017 - 2024)



Fuente: Elaboración propia

Estas cifras muestran que la violencia en la subregión no solo persiste, sino que adquiere un carácter selectivo y altamente regresivo, afectando de manera directa a líderes sociales, personas en proceso de reincorporación y excombatientes. Aunque tras el pico de 2018 se observó una reducción inicial, persiste una tendencia de violencia que revela los desafíos en materia de garantías de protección para estas poblaciones y la necesidad urgente de fortalecer las medidas institucionales para salvaguardar a quienes por sus roles se encuentran en mayor exposición a la violencia selectiva y letal.

3.1.2 PDET del Alto Patía y Norte del Cauca

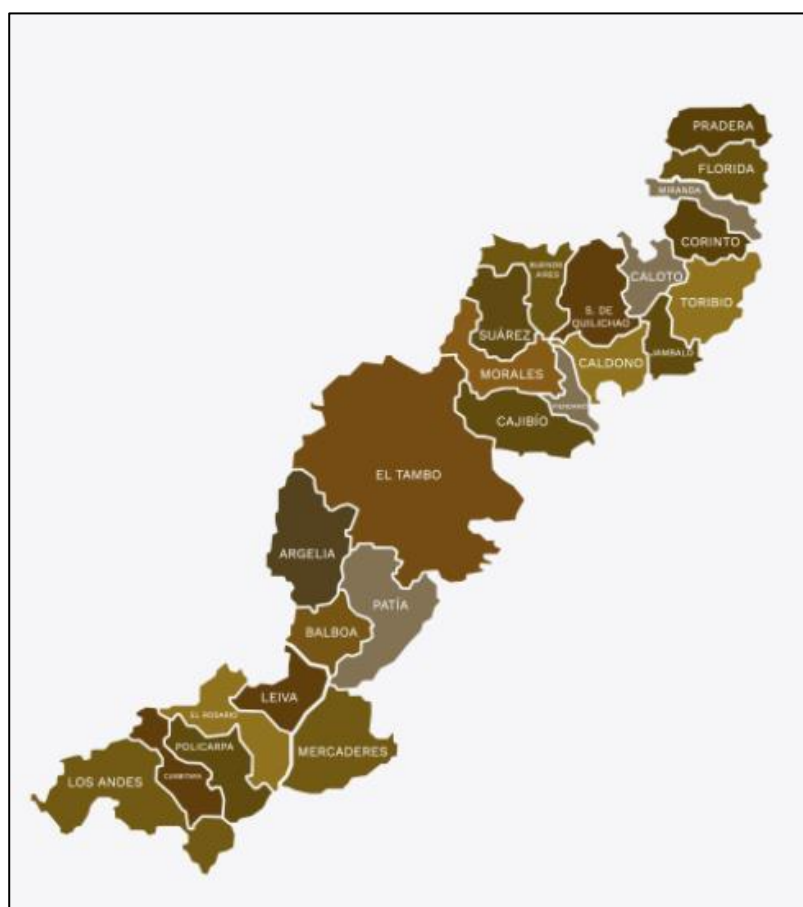
La subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca comprende 23 municipios de los departamentos de Cauca, Nariño y dos municipios del sur del Valle del Cauca.

Tabla 5. Municipios que comprende la subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca

Departamento	Municipio
Cauca	Argelia
	Balboa
	Buenos Aires
	Cajibío
	Caldono
	Caloto
	Corinto
	Jambaló
	Miranda
	Mercaderes
	Morales
	Patía
	Piendamó
	Santander de Quilichao
	Suárez
	Toribio
	El Tambo
Nariño	Cumbitara
	El Rosario
	Leiva
	Los Andes
	Policarpa
Valle del Cauca	Florida
	Pradera

Fuente: Elaboración propia

Figura 3 Mapa administrativo de la subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (ART)

Esta subregión tiene una particularidad social y cultural ya que conviven pueblos indígenas —especialmente Nasa y Misak—, comunidades afrodescendientes y amplios sectores campesinos, todos con fuertes procesos organizativos y autoridades propias, cuyos liderazgos han sido determinantes para la defensa del territorio y la autonomía comunitaria.

La economía del Alto Patía y del Norte del Cauca se sostiene en prácticas agrícolas tradicionales como el café, la caña panelera y los cultivos de pancoger, aunque estas actividades han sido afectadas por la expansión de cultivos de uso ilícito y por la presencia de corredores estratégicos utilizados para el narcotráfico. El corredor del Patía, en particular, conecta el Macizo Colombiano con Nariño y la costa Pacífica, convirtiendo la región en un espacio de alta disputa entre actores armados ilegales. Esta importancia estratégica explica, en parte, la

intensidad del control territorial que ejercieron las otrora FARC-EP durante décadas y las disputas que emergieron tras su desmovilización, protagonizadas por diferentes facciones de las disidencias de las FARC y el ELN, principalmente.

Las acciones de estos actores han profundizado la conflictividad, generando escenarios de reclutamiento forzado de niñez y adolescencia, amenazas contra autoridades étnicas y comunales, desplazamientos, confinamientos y ataques selectivos contra quienes ejercen liderazgo social o participan en procesos de reincorporación, tal como lo alerta la Defensoría del Pueblo por medio de la menos 32 Alertas Tempranas emitidas para estos municipios desde 2018. En esta lógica, los cultivos de uso ilícito siguen representando un factor central de conflictividad y control territorial, puesto que entre 2018 y 2023, el número de hectáreas de coca aumentó en un 87%, lo que confirma la persistencia de economías ilegales que impactan la seguridad y las posibilidades de desarrollo rural (Agencia de Renovación del Territorio, 2024).

Asimismo, el Ministerio de Justicia informó que, para el periodo 2022–2023, el país registró un incremento del 10 % en las áreas sembradas de coca, siendo los departamentos de Cauca y Nariño los más afectados (Ministerio de Justicia, 2024). Este crecimiento consolida enclaves de producción ilícita, refuerza la influencia de grupos armados y limita la transición hacia economías legales y sostenibles en el territorio.

A pesar de estas dificultades, el Alto Patía y el Norte del Cauca se caracterizan por una fuerte institucionalidad comunitaria. Organizaciones indígenas como el CRIC y la ACIN, consejos comunitarios afrodescendientes y asociaciones campesinas han sido pilares en la defensa de los derechos colectivos y en la exigencia de implementación del Acuerdo. Sin embargo, la combinación de disputas armadas, presiones de economías ilegales y retrasos en la acción estatal continúa generando riesgos diferenciados para líderes sociales, autoridades

étnicas y personas en proceso de reincorporación. Bajo este contexto se ha registrado el homicidio de 72 personas en proceso de reincorporación de las FARC y de 283 líderes y líderes sociales.

La subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca combina una marcada diversidad étnica —Resguardos indígenas, consejos afrodescendientes, campesinos y mestizos— con desafíos institucionales marcados que han favorecido la proliferación de cultivos ilícitos y la violencia en el territorio donde se presenta a su vez una alta tasa de presencia de cultivos de uso ilícito y de grupos armados de carácter irregular (Agencia de Renovación del Territorio, 2018). Esta expansión territorial ilegal refuerza el control de economías delictivas, la disputa armada y los riesgos para las comunidades locales, dificultando la transición hacia economías legales y el fortalecimiento del tejido social. Esto se refleja por ejemplo en la mayor concentración de tasas de homicidios de esta subregión PDET sobre el resto de las zonas priorizadas manteniendo una tasa de crímenes de un 44,4 en 2024 (Fundación Ideas para la Paz, 2024).

3.2 La articulación interinstitucional en la implementación del SISEP en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca

El punto dos del Acuerdo Final de Paz tiene como fin erradicar la violencia política en Colombia y establecer plenas garantías para dicho ejercicio. Para estos fines, el Punto 2.1.2 estableció la creación del SISEP como instrumento para articular múltiples instancias del orden nacional y territorial a fin de salvaguardar la vida y la integridad de personas en proceso de reincorporación de las FARC y líderes/as sociales. Ahora bien, en este subapartado, se busca analizar la implementación de los mecanismos de articulación interinstitucional propuestos en el diseño del SISEP a fin de evidenciar los avances y desafíos que presentan especialmente en

las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, así como el Alto Patía y Norte del Cauca.

Como antesala al análisis territorial, es pertinente destacar que la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV) señaló en su decimoquinto informe de seguimiento al Acuerdo Final algunos progresos en materia de articulación institucional. Según la STCIV (2025), la Instancia de Alto Nivel (IAN) —órgano máximo del Sistema— incrementó la frecuencia de sus sesiones durante 2024 y el 6 de noviembre de ese año adoptó un reglamento interno orientado a fortalecer la coordinación entre sus componentes. No obstante, persisten limitaciones significativas para su consolidación como espacio efectivo de articulación y coordinación, tal como lo establece el Decreto 895 de 2017.

A nivel territorial, no se han establecido lineamientos claros de articulación por parte de la Instancia de Alto Nivel para desplegar el aparato institucional en las regiones y por ende garantizar plena implementación de lo establecido en el Acuerdo Final de Paz. De hecho, de acuerdo con la STCIV, (2024), la falta de conocimiento, interés o capacidad de los Gobiernos territoriales para implementar el sistema como primeros respondientes, lo cual constituye uno de los principales cuellos de botella para responder a los riesgos que enfrentan líderes/as sociales y personas en proceso de reincorporación que a su vez han sido alertados por la Defensoría del Pueblo por medio del sistema de Alertas Tempranas.

En ese sentido, la Instancia de Alto Nivel no ha tenido aplicación e implementación alguna en alguno de los territorios PDET analizados. Tal como lo manifestó el funcionario de la Gobernación de Antioquia entrevistado, la falta de lineamientos claros por parte de esta instancia hace que no haya hoja de ruta para la articulación territorial (Entrevistado 1, comunicación personal, 2025). Por su parte, uno de los delegados del Partido Político COMUNES, señaló que la limitada articulación entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio

de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección constituye un obstáculo central para la implementación de garantías reales de seguridad. Esta situación afecta de manera particular a territorios como el Cauca, donde “cientos de firmantes” permanecen en condiciones de vulnerabilidad, sin posibilidad de reconstruir su proyecto de vida debido a las amenazas y agresiones de grupos armados, así como a los persistentes procesos de estigmatización (Entrevistado 4, comunicación personal, 2025).

En relación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), el Decreto 0665 de 2024 reglamentó la Política Pública y el Plan de Acción Permanente para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales. A partir de esta reglamentación, se priorizaron 11 subregiones y 71 municipios para la implementación de la política y su plan operativo. En este marco, la subregión del Norte del Cauca —que incluye 10 de los municipios del Alto Patía y Norte del Cauca— fue focalizada como territorio piloto para la puesta en marcha de un modelo operativo. A su vez, la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño fue objeto de visitas de alistamiento durante 2024, como parte de la preparación para el despliegue territorial de la Comisión y la implementación temprana de la política (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2024).

Sobre el Comité de impulso a las Investigaciones liderado por la Fiscalía General de la Nación (FGN) no ha presentado mayores avances en su consolidación y por ende en el despliegue de investigaciones específicamente en relación con la violencia dirigida a líderes/as sociales, defensores de Derechos Humanos y personas en proceso de reincorporación en las subregiones PDET sujetas en esta investigación. En relación con lo anterior, la familiar de un excombatiente asesinado en febrero de 2024 en el municipio de Santander de Quilichao (Cauca) manifestó que, a pesar de haber presentado la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, hasta la fecha de la entrevista no se registran avances significativos en la investigación

ni en la identificación y captura de los responsables (Entrevistado 2, comunicación personal, 2025). La situación resulta aún más preocupante considerando que la víctima era un sujeto de especial protección por su pertenencia al pueblo indígena Nasa.

En relación con este aspecto, resulta relevante destacar que, de los 10 líderes / lideresas sociales entrevistadas para esta investigación, el 75% reportó haber recibido amenazas de muerte en el último año. Aunque en todos los casos se interpusieron las denuncias correspondientes ante la Fiscalía General de la Nación, las y los entrevistados señalaron la ausencia de avances sustantivos en las investigaciones, particularmente en lo referente a la identificación del origen, los responsables y las motivaciones de dichas amenazas.

Este argumento se refuerza con el informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia (2024), donde señalan que hasta diciembre de 2024 solo se habían dictado 98 condenas a cinco autores intelectuales responsables de crímenes a defensores/as de Derechos Humanos (p. 9). Por su parte, la Contraloría General de la República (2025) señaló que la Unidad Especial de Investigación (UEI) avanzó en la identificación de regiones con macrocriminalidad, pero los resultados siguen siendo limitados: de 2.933 casos de violencia contra líderes, defensores y firmantes, solo el 46% ha sido priorizado y apenas 354 han culminado en sentencia, lo que revela persistentes rezagos frente a la impunidad. No obstante, la STCIV destacó los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación por aumentar el número de fiscales que integran la Unidad Especial de Investigación de esta entidad para aumentar el cubrimiento en las distintas regiones del país (CTCIV, 2024b, p. 126).

A nivel operativo, el Cuerpo Élite de la Policía participó en 21 sesiones territoriales del PESP y realizó 294 coordinaciones interinstitucionales durante 2024, mostrando esfuerzos de despliegue que aún resultan insuficientes ante la magnitud de los riesgos territoriales (Contraloría General de la República, 2025b).

Finalmente, en materia de protección, la Unidad Nacional de Protección como principal responsable de la implementación de medidas de protección no cuenta con una variable de medición que permita identificar las solicitudes e implementación de medidas de protección por los riesgos que trae consigo el ejercicio político de oposición, sin embargo, desde 2017 ha implementado medidas de protección a 2.429 firmantes de paz y 4.848 defensores/as de derechos humanos, (Contraloría General de la República, 2025d) evidenciando una alta demanda como las tensiones presupuestales del sistema. Ahora bien, los datos presentados por la entidad y disponibles no permiten cuantificar la implementación de estas medidas en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, así como del Alto Patía y Norte del Cauca.

Aunado a esto, la realidad territorial de defensores/as de Derechos Humanos y personas en proceso de reincorporación de las FARC vislumbra de cierto múltiples limitaciones y desafíos que no permiten la plena garantía de seguridad bajo contextos de alta conflictividad como las subregiones PDET analizadas. Para ambas subregiones, testimonios entregados en el marco de las entrevistas realizadas coinciden en las limitaciones existentes en la implementación de un enfoque territorial que permita identificar los riesgos diferenciales en cada territorio, las condiciones geográficas para la implementación de las medidas de protección y las condiciones mismas de los solicitantes de medidas. Por ejemplo, el entrevistado 3 manifestó que *“los analistas de protección de la UNP lo llaman a uno y lo primero que le dicen es que ellos al territorio no vienen porque no es seguro”*.

A su vez, la entrevistada 9 expuso como las medidas de protección carecen en el Bajo Cauca Antioqueño y Nordeste de Antioquia carecen de un enfoque de género que permita la garantía de derechos de las mujeres defensoras de Derechos Humanos, aun teniendo en cuenta el alto activismo de ellas en los procesos sociales y de defensa de Derechos Humanos y del territorio en la región:

“Nos dan dos tipos morbosos que viven pendientes de que hacemos y que no. Son nuestra sombra y al final de cuentas solo nos hacen sentir más inseguras e incómodas” (Entrevistada 9, comunicación personal, 2025).

De manera complementaria, la Entrevistada 7 señaló que la ausencia de medidas de protección extensivas a los núcleos familiares, sumada a las cargas derivadas de los roles de género en la crianza y el cuidado, limita la eficacia de los esquemas actuales. Según explicó, esta situación implica que

“Nuestros niños y padres, por ejemplo, quienes dependen del cuidado que brindamos muchas de nosotras, no pueden acompañarnos en las camionetas. Si intentan matarme, solo me ‘protegen’ a mí, no a mi mamá, que es adulta mayor, ni a mis hijos” (Entrevistada 7, comunicación personal, 2025)

Ahora bien, en esa línea la Procuraduría General de la República advirtió en el Sexto Informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz los bajos avances en la modernización de la UNP, implementación incompleta de medidas de protección, ineficiencia en la protección de firmantes del Acuerdo Final de Paz que han sufrido afectaciones pese a que cuentan con medidas implementadas por la entidad (Procuraduría General de la República, 2024). Sobre esto, una excombatiente que reside en el municipio de Cajibío expresó una alta desconfianza debido a que la entidad ha implementado sus medidas de protección “a medias”. Puntualmente señaló *“llevo dos meses esperando a que me asignen uno de los escoltas y nada. No me dan soluciones”* y exige que *“den soluciones a las necesidades, que por negligencia pueden suceder cosas que afecten la vida de la persona”*. (Entrevistada 9, comunicación telefónica 2025)

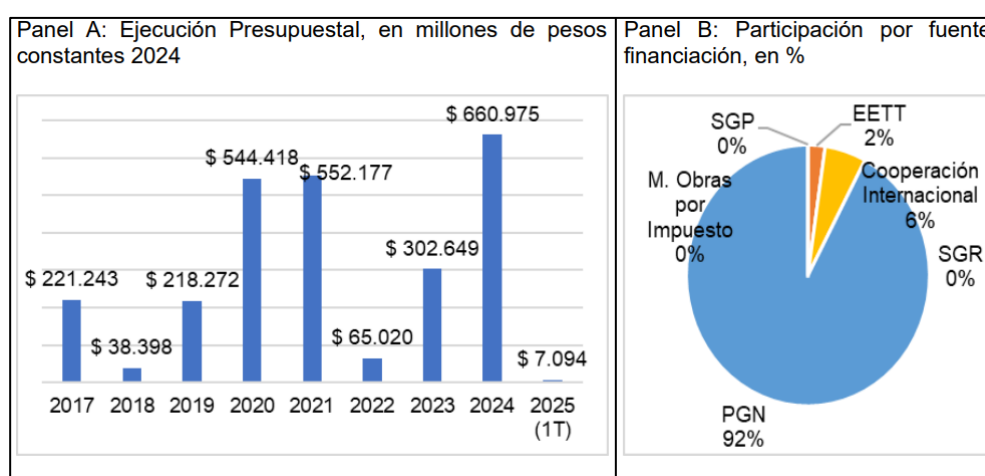
Finalmente, en materia de Prevención el Ministerio del Interior reportó que para el 2024 se brindó asistencia técnica para la formulación de 64 planes de prevención y autoprotección,

25 protocolos de protección en territorios rurales (Contraloría General de la República, 2025e, p. 400). Sin embargo, se desconoce cuántos de ellos fueron asignados a los territorios del Bajo Cauca y Nordeste de Antioquia, así como Alto Patía y Norte del Cauca.

3.3 Asignación y gestión de recursos para la implementación del SISEP en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca

En materia presupuestal, el SISEP se financia en un 92% del Presupuesto General de la Nación (PGN). De acuerdo con la Contraloría General de la República en Colombia, el porcentaje restante proviene principalmente de cooperación internacional (6%) y un menor porcentaje de recursos propios. Explícitamente, como lo muestra la siguiente figura, se evidenció un aumento presupuestal notable en 2024, año en el que la ejecución casi se duplicó respecto a 2023.

Figura 2. Balance Financiero 2017-Primer trimestre 2025 SISEP



Fuente: Contraloría General de la República (2025c, p. 398)

La UNP concentra la mayor parte de la ejecución del PGN en 2024 invirtiendo \$1.8 billones para la implementación de medidas de protección (Contraloría General de la República, 2025f, p. 409), mientras que la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, Policía Nacional y Defensoría del Pueblo ejecutan recursos menores, principalmente

en funcionamiento. En materia de metas trazadoras, el único indicador con información es la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones (PESP), que muestra avances en la formulación de planes, protocolos y convocatorias orientadas a la prevención y autoprotección en territorios priorizados. Sin embargo, persiste la ausencia de fichas técnicas y datos para los indicadores de reducción de organizaciones criminales y de violencias contra líderes sociales, lo que impide evaluar progresos sustantivos. Ahora bien, Para 2024-2026 se estiman \$168.954 millones requeridos, aún en fase de validación (Contraloría General de la República, 2025)

En materia de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, la Contraloría Señaló que El Fondo Multidonante de la ONU financia un proyecto por USD 2 millones para fortalecer capacidades investigativas, judiciales y comunitarias. Entre 2024 y 2026 se destinarán \$24.508 millones para fortalecer la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Aunque se avanzó en el diseño normativo e institucional, persiste la brecha entre formulación y ejecución efectiva frente a contextos de alta violencia.

En cuanto a lo que respecta a las estrategias de prevención y Alerta Temprana, con recursos del PGN se invirtieron hasta 2024 \$8.160 millones para la implementación de planes de prevención, autoprotección y protección colectiva (Contraloría General de la República, 2025e, p. 400). A su vez, para el desarrollo de las Alertas Tempranas, se han invertido \$21.307 millones (Contraloría General de la República, 2025g, p. 400).

Ahora bien, la distribución del gasto a nivel territorial no ha sido explícito. Por ejemplo, el informe de Implementación del Acuerdo de Paz publicado por la Gobernación de Antioquia en el primer semestre de 2024 no menciona presupuestos específicos para la implementación del SISEP en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño hasta entonces. Del mismo modo el funcionario de esta Gobernación entrevistado:

“No hay ningún presupuesto específico para este rubro puesto que no se ha establecido el marco de implementación de este sistema en el departamento y en la subregión. Por lo cual se depende de los despliegues nacionales y acciones que desde nivel central se desarrollen” (Entrevistado 1, comunicación personal, 2025).

La situación en el Alto Patía y Norte del Cauca no es muy diferente, pues no existen recursos destinados específicamente para la implementación del sistema y con base en lo manifestado por el funcionario de la Gobernación del Cauca (Entrevistado 5) y la funcionaria de la Alcaldía de Pradera, Valle del Cauca (Entrevistada 6), no hay dispositivos presupuestales para desplegar el sistema a nivel territorial. Preocupa además que los fondos para garantías de seguridad en palabras del entrevistado 5, *“se han destinado principalmente para la consolidación de la política de paz total y tratar de atender lo que pasó en el Cañón del Micay desde 2024”*. (Entrevistado 5, comunicación personal, 2025).

Si bien cada entidad ha desarrollado despliegues territoriales conforme a sus competencias y mandatos, no se evidencia implementación presupuestal coordinada en el marco del SISEP. Esta ausencia de integración limita la capacidad institucional para responder a las necesidades específicas de seguridad y obstaculiza el cumplimiento de los compromisos establecidos en los puntos 2.1.2.1 y 3.4.7 del Acuerdo Final de Paz. Así como en lo estipulado en el literal d del punto 6.1 donde se establece:

“El Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. La implementación y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas” (Acuerdo Final de Paz, 2016b, p. 104)

3.4 Adaptación territorial del SISEP en los territorios PDET del Bajo

Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca

El Acuerdo Final de Paz incorporó en su punto 6.3 el criterio de territorialidad, orientado a garantizar que la implementación tuviera un énfasis diferenciado en los niveles regional, departamental y municipal (Acuerdo Final de Paz, 2016c, p. 112). En ese sentido, en este subapartado se prestará atención a la capacidad de adaptación de las instancias y mecanismos del SISEP a las dinámicas, necesidades y realidades territoriales de los PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, así como del Alto Patía y Norte del Cauca.

Es importante señalar que, en el marco de las acciones del SISEP y como se explicó en los apartados anteriores, se priorizó la intervención en 11 subregiones y 71 municipios definidos como áreas estratégicas para la implementación de la política y su plan operativo. En este conjunto de territorios, la subregión del Norte del Cauca —que abarca diez municipios del Alto Patía y Norte del Cauca— fue seleccionada como territorio piloto para la puesta en marcha del modelo operativo. A su vez, la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño recibió visitas de alistamiento durante 2024, con el fin de preparar las condiciones necesarias para el despliegue territorial de la Comisión y la implementación temprana de la política.

En el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, se han colocado en marcha diferentes medidas para brindar protección y seguridad a defensores/as de Derechos Humanos, organizaciones sociales y personas en proceso de reincorporación. Inicialmente, en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de esta subregión se contempla dentro del pilar de reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz:

“Diseñar e implementar estrategias integrantes de seguridad, para la protección de líderes, líderes, defensores de Derechos Humanos y comunidad en general, manteniendo el enfoque de género y diferencial, en los municipios

PDET de la Subregional Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño” (Agencia para la Renovación del Territorio, 2018b, p. 21)

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2020):

“El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios, las medidas de protección para la población priorizada (defensores/as, exintegrantes de las FARC, entre otros) y el despliegue de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, junto con otras acciones orientadas a la desarticulación de estructuras criminales, continúan siendo elementos centrales en la respuesta institucional frente a los riesgos que persisten en la región” (p. 19).

En el mismo informe la Procuraduría señala que, si bien se han desarrollado diversas acciones institucionales para enfrentar los riesgos en el Bajo Cauca y el Nordeste Antioqueño —como procesos de difusión del Decreto 660 de 2018, fortalecimiento de capacidades comunitarias, aumento del pie de fuerza, priorización investigativa frente a estructuras criminales y activación de mecanismos locales de prevención y protección—, la respuesta estatal continúa siendo insuficiente frente a la magnitud de los riesgos. La Procuraduría identifica problemas estructurales que limitan la efectividad de las medidas de Garantías de Seguridad, entre ellos el desconocimiento de las autoridades locales sobre los compromisos del Acuerdo de Paz, la débil articulación entre entidades nacionales y actores territoriales, así como las dificultades para fortalecer la coordinación investigativa entre la Unidad Especial de Investigación y las fiscalías regionales.

El informe también advierte que la alta emisión de alertas tempranas no se traduce en acciones preventivas efectivas, lo que ha permitido que muchos de los riesgos identificados se

materialicen de manera recurrente. Además, señala que los espacios como la CIPRAT requieren mayor capacidad de decisión, seguimiento y cumplimiento de recomendaciones para responder de forma oportuna a la crítica situación de municipios como Ituango, Tarazá, Cáceres y Cauca. Finalmente, se destaca que las medidas de protección individual y colectiva, especialmente en áreas rurales, resultan claramente insuficientes frente al avance de los grupos armados ilegales, evidenciando la urgencia de respuestas integrales que permitan garantizar los derechos y la seguridad de las comunidades afectadas.

Sobre esto, uno de los Defensores de Derechos Humanos de esta subregión entrevistado afirmó que:

“parece que las medidas de protección se piensan desde Bogotá y no tiene nada que ver con la realidad. Como con el riesgo que yo tengo me dan un botón de pánico disque para llamar en caso de una emergencia. Mi señora yo vivo en una vereda a tres horas del casco urbano. De aquí a que llegue la Policía a auxiliarme ya me han pelado” (Entrevistado 8, comunicación telefónica, 2025)

Este argumento es reafirmado por un excambatiente que reside en uno de los municipios del Nordeste Antioqueño, quien advirtió que

“(…) Nuestros carros tienen unos bloqueos que cuando quieran desde la subdirección especializada nos los pueden apagar. Ya en dos ocasiones me han apagado el carro mientras me muevo en veredas que están ahorita en disputa entre dos grupos armados. Donde a mi me cojan en un combate y me den un tiro por estar ahí en medio de la nada ¿qué? ¿quién responde? A eso súmele que ni modo de que mis personas de protección se comuniquen porque uno anda sin señal en el monte” (Entrevistado 13, comunicación personal, 2025).

En lo que respecta a la subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca, en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) también se contempla dentro del pilar de reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz el diseño de protocolos para la prevención, protección, y seguridad de líderes sociales, defensores de derechos humanos y la comunidad (Agencia para la Renovación del Territorio, 2018).

Aunque se identificaron lineamientos generales, no fue posible acceder a información oficial que permita verificar avances concretos o la implementación efectiva de estas medidas en los municipios analizados. No obstante, según lo expuesto por un funcionario de la Gobernación del Cauca y una funcionaria de la Alcaldía de Pradera (Valle) que fueron entrevistados, persiste la ausencia de mecanismos efectivos que permitan adecuar las medidas de seguridad a las particularidades territoriales. Más allá de los análisis emitidos por la Defensoría del Pueblo en las Alertas Tempranas —que sí incorporan un enfoque étnico-territorial para identificar riesgos asociados al orden público y la seguridad en el Alto Patía y Norte del Cauca— no se evidencian acciones diferenciadas en la respuesta de las entidades correspondientes o de la CIPRAT, pese a la marcada composición étnica que caracteriza a los 24 municipios de la subregión.

Pese a esto, uno de los líderes sociales entrevistado, quien funge además como autoridad tradicional del Pueblo Nasa e integra el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), resaltó un avance importante en materia de adaptabilidad de las medidas de protección a las necesidades y dinámicas territoriales de los pueblos indígenas. En ese orden de ideas rescató que a partir del protocolo que se creó al interior de la Unidad Nacional de Protección (UNP) para los análisis de riesgo para población indígena,

“Se tiene en cuenta lo que nosotros como autoridades y organizaciones indígenas decimos frente a los riesgos que se presentan acá. No solo se basan

en lo que les dice la Fuerza Pública, que muchas veces no puede venir ni conoce lo que pasa bien adentro del territorio y nos dan un papel importante para sus análisis” (Entrevistado 10, comunicación personal, 2025).

La anterior apreciación se articula con lo señalado por una lideresa e integrante de la Guardia Indígena de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), quien destacó que la implementación de las rutas de protección colectiva ha generado un impacto más significativo, en tanto “tienen en cuenta las necesidades de la Guardia en cuanto a capacitaciones, dotaciones y que las camionetas que necesitamos deben tener unas condiciones específicas para transportar a la Guardia” (Entrevistada 11, comunicación telefónica, 2025). Esta valoración refleja, en términos prácticos, la materialización del enfoque de seguridad humana establecido en el SISEP, así como la incorporación efectiva de los enfoques étnico-territoriales, al menos en las competencias de la Unidad Nacional de Protección al momento de implementar medidas con enfoque territorial y étnico.

Ahora bien, estas subregiones PDET evidencian diferentes grados de adaptación territorial en cuanto a la implementación de SISEP. En el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, pese a la existencia de lineamientos y a la implementación inicial de acciones de prevención y protección, la respuesta estatal continúa siendo insuficiente frente a la complejidad del contexto territorial. Por ello, persiste una brecha significativa entre las políticas diseñadas desde el nivel central y las necesidades concretas de comunidades, defensores/as y firmantes del Acuerdo, quienes señalan que las medidas no corresponden con las condiciones geográficas, de seguridad y de comunicación presentes en sus territorios.

En contraste, en el Alto Patía y Norte del Cauca se observan avances puntuales que muestran un mayor grado de adecuación territorial, especialmente en lo referente a la incorporación del enfoque étnico-territorial en los análisis de riesgo y en la implementación de

rutas de protección colectiva para pueblos indígenas. La participación activa de autoridades tradicionales y organizaciones como el CRIC y la ACIN en los procesos de análisis de riesgo evidencia una mayor capacidad de adaptación a las necesidades locales. No obstante, estos progresos siguen siendo excepcionales, ya que no existe aún una estrategia integral que permita verificar avances sostenidos o garantizar una implementación homogénea en todos los municipios de la subregión.

Finalmente, aunque el SISEP incorpora el principio de territorialidad en su diseño, su adaptación efectiva en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, así como en el del Alto Patía y Norte del Cauca continúa siendo limitada y fragmentaria. Los mínimos avances observados ponen de relieve la necesidad de fortalecer la coordinación institucional, garantizar la participación vinculante de los actores territoriales y asegurar que las medidas de seguridad respondan de manera realista y diferenciada a las condiciones de los territorios donde deben ser implementadas.

La limitada articulación interinstitucional, el desconocimiento de las autoridades locales sobre los alcances del Acuerdo de Paz y la falta de efectividad de los mecanismos como la CIPRAT han impedido que las medidas se ajusten a las realidades y dinámicas de riesgo.

3.5 Conclusiones del capítulo

El análisis comparado muestra que la implementación del SISEP en ambas subregiones PDET presenta patrones estructurales que se repiten de manera consistente en ambos territorios y que explican buena parte de los rezagos observados. El primero de ellos se relaciona con la ausencia de lineamientos claros de territorialización, lo que genera que el despliegue institucional dependa casi exclusivamente de las capacidades y prioridades de cada entidad nacional. Esta falta de orientación estratégica provoca que el funcionamiento del SISEP en territorio sea fragmentado y reactivo, sin una coordinación efectiva que permita una acción

integral frente a los riesgos que enfrentan líderes sociales, comunidades étnicas y personas en proceso de reincorporación. Así, tanto en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño como en el Alto Patía y Norte del Cauca, el Sistema se implementa sin una hoja de ruta regional clara que articule responsabilidades, recursos y prioridades entre los niveles de gobierno.

En este sentido, las propias hojas de ruta diseñadas para orientar la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz tampoco lograron cumplir ese papel articulador. Como advierte CEPDIPO (2021), estos instrumentos terminaron distorsionando el sentido original de los PDET al privilegiar intervenciones asistencialistas y proyectos de infraestructura por encima de los compromisos sustantivos del Acuerdo —participación efectiva, garantías de seguridad, enfoque territorial y reforma rural integral—. Esta desfiguración metodológica profundiza la falta de coherencia territorial y limita la capacidad para operar de manera articulada y contextualizada en los territorios PDET.

Un segundo patrón común es la dependencia casi absoluta del nivel central para la provisión de recursos financieros, técnicos y operativos. En ninguno de los dos territorios se identifican presupuestos propios destinados a las medidas del SISEP ni mecanismos de financiación territorializada para acciones de protección o prevención, además que como se observó previamente, al menos el 92% depende exclusivamente del PGN. Esto tiene implicaciones directas en la capacidad de respuesta, ya que las entidades locales no cuentan con margen de maniobra para adaptar o reforzar las medidas según las necesidades emergentes del territorio. La ausencia de recursos dedicados también reproduce un funcionamiento desigual entre municipios y limita la posibilidad de avanzar hacia una implementación sostenida y con enfoque diferencial.

Un tercer patrón transversal corresponde a las limitaciones operativas derivadas del contexto de conflictividad armada, que obstaculizan la presencia institucional y reducen el

alcance de las medidas de seguridad. En ambas subregiones, las condiciones de disputa territorial, los bloqueos de movilidad, la ausencia de señal de comunicación en áreas rurales y el riesgo para funcionarios públicos dificultan la realización de análisis de riesgo, verificaciones en campo y seguimiento a las medidas. Unido a ello, se evidencia un déficit persistente en materia investigativa, reflejado en la baja capacidad de la Fiscalía y la UEI para adelantar procesos que permitan desarticular estructuras criminales y reducir la impunidad. Todo esto contribuye a que, pese a la existencia formal del SISEP, la protección efectiva en los territorios continúe siendo precaria y limitada frente a las dinámicas de violencia que persisten.

A partir de los hallazgos expuestos en este capítulo, se evidencia que la implementación del SISEP en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, así como en el Alto Patía y Norte del Cauca, presenta patrones estructurales comunes y algunas diferencias significativas asociadas a las capacidades institucionales, la disponibilidad de recursos y las dinámicas territoriales. Con el fin de sintetizar estas convergencias y divergencias, se presenta a continuación una matriz comparativa que organiza los principales resultados del análisis en torno a los tres ejes centrales de esta investigación—articulación interinstitucional, asignación de recursos y adaptación territorial—, permitiendo visualizar de forma integrada los avances, vacíos y desafíos que caracterizan la territorialización del SISEP en ambos contextos (ver Tabla 3).

Tabla 6 Análisis comparado de la implementación del SISEP en las subregiones PDET del Alto Patía y Norte del Cauca y el Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño (2017- 2024)

Variable de análisis	Indicadores o categorías asociadas	Caso 1: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Caso 2: Alto Patía y Norte del Cauca
1. Articulación interinstitucional	- Coordinación multinivel - Funcionamiento de instancias del SISEP (IAN, CNGS, CIPRAT, UEI, UNP) - Flujo de información para prevención - Relación entre entidades nacionales y territoriales - Participación de actores comunitarios	• La articulación es débil y fragmentada. La Instancia de Alto Nivel no ha emitido lineamientos para orientar el despliegue territorial, generando ausencia de hoja de ruta. • Los gobiernos territoriales muestran bajo conocimiento y capacidad para implementar el SISEP, lo que agrava los cuellos de botella. La limitada coordinación entre MinDefensa, MinInterior, MinJusticia, UNP y Policía afecta la efectividad de medidas de seguridad. • La CIPRAT tiene baja capacidad operativa y las alertas tempranas no se traducen en acciones preventivas oportunas. • La Fiscalía y la UEI presentan avances mínimos en investigaciones, con altos niveles de impunidad y dificultades para operar en zonas rurales. • Los testimonios evidencian fallas sistemáticas, falta de enfoque diferencial y ausencia de protección familiar.	• La articulación es ligeramente mayor, especialmente por experiencias organizativas previas y la priorización del territorio como piloto para el modelo operativo de la CNGS. Aun así, la IAN tampoco opera en territorio y no existen lineamientos claros para orientar la coordinación. • Persisten vacíos en articulación entre entidades nacionales, especialmente para protección de firmantes. • La Fiscalía muestra rezagos significativos en investigaciones, aunque con mayor presencia de la UEI en el departamento. • Las alertas tempranas incorporan enfoque étnico-territorial, pero eso no se traduce necesariamente en medidas que generen respuestas diferenciadas. • La coordinación con autoridades indígenas fortalece parcialmente la adaptación de medidas y el análisis de riesgo.
2. Asignación de recursos	- Capacidades técnicas y humanas territoriales - Recursos financieros y logísticos - Mecanismos de financiamiento territorializados	• No existen recursos territoriales asignados para implementar el SISEP. • La gobernación reconoce que no hay marco presupuestal en el departamento ni en la subregión, generando dependencia absoluta del nivel central.	• Tampoco existe asignación presupuestal propia en la subregión. • La Gobernación del Cauca y la Alcaldía de Pradera confirmaron ausencia de dispositivos financieros para implementar el SISEP.

Variable de análisis	Indicadores o categorías asociadas	Caso 1: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Caso 2: Alto Patía y Norte del Cauca
	- Enfoque preventivo vs. reactivo - Existencia de presupuestos propios	• La UNP concentra la ejecución nacional, con una alta demanda que supera la capacidad operativa. • No se identifican recursos para fortalecer prevención, investigación ni articulación territorial. • Las acciones dependen de despliegues nacionales fragmentarios (visitas, asistencia técnica), sin continuidad ni sostenibilidad.	• Los recursos nacionales priorizan la política de “paz total” y contingencias en zonas críticas como el Cañón del Micay, limitando la disponibilidad para medidas de seguridad en esta subregión. Aunque el territorio fue priorizado por la CNGS, no existen aún recursos específicos para materializar la territorialización del SISEP.
3. Adaptación territorial del SISEP	- Traducción del diseño nacional a dinámicas locales - Integración con PDET y PATR - Incorporación de enfoques diferenciales (género, étnico-territorial) - Medidas ajustadas a dinámicas de riesgo - Participación de comunidades en análisis de riesgo - Viabilidad operativa en zonas rurales	• La adaptación territorial es limitada. Aunque el PATR contempla estrategias integrales de seguridad, no se evidencian acciones sistemáticas ni sostenidas para adecuar las medidas del SISEP a la complejidad del territorio. • Persisten respuestas estandarizadas que no consideran condiciones geográficas, de movilidad, ni los riesgos diferenciales. • Testimonios evidencian medidas ineficaces (pánico en zonas sin señal, vehículos con bloqueos electrónicos en áreas de combate, escoltas sin enfoque de género, ausencia de protección familiar). • Las alertas tempranas no se traducen en medidas concretas. • La conflictividad armada limita el despliegue institucional y reduce la capacidad de análisis de riesgo en terreno.	• Existen avances parciales en adaptación territorial, especialmente en análisis de riesgo para población indígena y rutas de protección colectiva. • La UNP ha incorporado criterios propios del enfoque étnico-territorial a través de protocolos diferenciados. • Autoridades indígenas (CRIC, ACIN) participan en la identificación de riesgos y necesidades logísticas para la guardia indígena. • Aun así, no se evidencia una estrategia integral de adaptación, ni avances verificables en todos los municipios. • La respuesta institucional es desigual y persisten brechas entre el diseño nacional y las condiciones reales del territorio.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 4. Efectividad diferenciada en la implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024

Introducción

Este capítulo sintetiza, interpreta y proyecta los hallazgos derivados de la comparación del proceso de implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y Nordeste Antioqueño, y del Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024. Partiendo del diagnóstico y de la comparación realizada en capítulos previos, este apartado pretende extraer lecciones generales, explicar cómo la articulación interinstitucional, la asignación y ejecución de recursos y las características socioinstitucionales y territoriales específicas de cada región configuraron diferentes grados de efectividad en la implementación; y proponer algunas recomendaciones orientadas a fortalecer la efectividad del SISEP en contextos PDET.

A diferencia del capítulo comparado, que describió similitudes y diferencias, este capítulo desarrolla un análisis reflexivo y teórico, incorporando los criterios de verificación del Acuerdo Final de Paz —rigurosidad, objetividad, correspondencia, enfoque diferencial, intersectorialidad, acceso a la información, transparencia y territorialidad— como referentes fundamentales para evaluar la calidad de la implementación. Asimismo, se ponen en diálogo los hallazgos empíricos con los planteamientos del enfoque sobre implementación efectiva de políticas públicas, y seguridad humana, que constituye la propuesta en materia de seguridad que propone el SISEP.

De esta manera el capítulo se divide en dos secciones. La primera desarrolla un análisis de los hallazgos comparativos a la luz del enfoque de implementación efectiva y de los criterios de implementación y verificación definidos en el Acuerdo Final de Paz. La segunda sección

presenta las conclusiones centrales de la investigación, derivadas del examen comparado de los dos territorios PDET..

4.1 Implementación efectiva del SISEP en territorios PDET: entre el diseño normativo y las capacidades territoriales

La implementación del SISEP evidencia una tensión estructural entre su diseño normativo —ambicioso, integral y enmarcado en el enfoque de seguridad humana— y las capacidades institucionales reales para operarlo en entornos altamente complejos. Esta tensión coincide con lo señalado por Roth (2002) cuando las estructuras institucionales no están en condiciones de soportar lo que la norma promete.

Desde la perspectiva de Viennet y Pont (2017), el SISEP cuenta con un diseño que evidencia un alto grado de coherencia interna; sin embargo, su puesta en marcha presenta brechas significativas en los cuatro pilares para una política efectiva:

(i) Aunque el Acuerdo Final de Paz define con claridad los lineamientos generales, estos se traducen de manera limitada en instrumentos operativos adaptados a los territorios. **(ii)** Tal como mostró el análisis comparado entre los territorios PDET estudiados, las capacidades organizacionales disponibles son heterogéneas, insuficientes y poco articuladas para llevar a cabo la implementación. **(iii)** El contexto territorial tampoco resulta propicio, debido a la persistencia de actores armados irregulares, la presencia de economías ilícitas y los bajos niveles de confianza institucional entre las comunidades. **(iv)** Finalmente, no se identifica una estrategia territorial de implementación claramente definida, sino esfuerzos aislados y desarticulados que no logran generar un impacto integral en las garantías de seguridad para defensores de derechos humanos, comunidades y personas en proceso de reincorporación.

Desde este enfoque, el SISEP ha tenido un bajo margen de implementación en los territorios PDET porque como lo establecen Grindle y Thomas (1991), no cuentan con

condiciones desde el capital humano y los recursos técnicos, operativos, presupuestales e institucionales para ejecutar las decisiones, que en este caso se traducen en los mandatos de los puntos 2.1.2.1 y 3.4.7 del Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, los esfuerzos individuales de algunas entidades que componen el sistema como la Unidad Nacional de Protección (UNP) o la Defensoría del Pueblo, han permitido un margen mayor de adaptación territorial de ciertos componentes basándose en las realidades y particularidades de cada subregión, como lo plantea Brinkerhoff (2011). Sin embargo, en términos generales El SISEP opera con escasa flexibilidad territorial, lo que limita su pertinencia. Solo en el Alto Patía y Norte del Cauca, gracias a la institucionalidad étnica, se logra una adaptación más cercana a las realidades locales.

Ahora bien, los hallazgos evidencian que el SISEP funciona bajo una lógica de centralización por defecto, donde las decisiones estratégicas se concentran en el nivel nacional (UNP, Ministerio del Interior, Policía Nacional y Fiscalía), mientras que los niveles departamentales y municipales presentan limitadas capacidades administrativas, baja autonomía y escasa posibilidad de adaptar las medidas a las realidades territoriales. Además, de un marcado desconocimiento por el sistema. Esta configuración reproduce la existencia de múltiples actores sin reglas claras de coordinación ni mecanismos efectivos de integración (Aguilar, 20026). En esta dinámica emergen tensiones estructurales persistentes —la centralización normativa frente a la descentralización operativa, la alta demanda territorial frente a recursos insuficientes, la apuesta por la seguridad humana frente a las lógicas tradicionales de seguridad pública, y la obligación estatal de proteger frente a territorios marcados por economías ilícitas y actores armados— que limitan la capacidad del SISEP para transitar de un enfoque reactivo a uno preventivo y territorializado.

4.2 Factores explicativos que determinan los niveles de implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca

Las diferencias observadas entre los dos territorios analizados se explican por factores institucionales, organizativos, políticos, económicos y de seguridad que condicionan el funcionamiento del SISEP. Desde el punto de vista organizacional, la presencia de estructuras comunitarias sólidas y con legitimidad social —como el CRIC y la ACIN en el Alto Patía y Norte del Cauca— fortalece la capacidad de incidencia en las decisiones de protección y posibilita mecanismos propios de prevención y autoprotección. En contraste, en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño las dinámicas de organización social y las capacidades técnicas disponibles son más limitadas, lo que reduce la posibilidad de complementar o suplir las acciones institucionales en el territorio.

En términos institucionales, ambos territorios enfrentan dificultades de articulación entre las autoridades municipales y las entidades competentes, lo que restringe la adaptación efectiva de las medidas de seguridad a las particularidades locales. No obstante, en el Cauca, la institucionalidad indígena contribuye a generar contrapesos y procesos colectivos que fortalecen la implementación de estrategias de protección acordes con las dinámicas territoriales.

En el plano político, las formas de participación y representación local también influyen en la manera en que se implementa el SISEP. En el Alto Patía y Norte del Cauca, la participación activa de autoridades tradicionales indígenas ha permitido avanzar en rutas de protección colectiva y análisis de riesgo con enfoque étnico-territorial. Por el contrario, en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, la fragmentación del liderazgo social y la limitada capacidad de incidencia de actores locales favorecen la definición de medidas desde un enfoque centralizado, con escasa correspondencia con la realidad territorial.

Finalmente, las dinámicas de conflictividad y violencia, estrechamente vinculadas a la presencia de economías ilícitas, constituyen un factor determinante para explicar las diferencias entre ambos territorios. Si bien el narcotráfico y la minería ilegal inciden en las dos subregiones, en el Bajo Cauca estas economías se han consolidado como un componente estructural del orden territorial y se encuentran estrechamente articuladas con actores armados que ejercen un control más rígido, lo que intensifica los riesgos y limita la capacidad de acción del Estado. En el Alto Patía y Norte del Cauca, aunque la violencia se ha exacerbado desde la firma del Acuerdo Final, la combinación de mayor visibilidad institucional y la fortaleza de las formas de organización comunitaria —particularmente de los pueblos indígenas, afrodescendientes y palenqueros— ha permitido generar contrapesos frente a los actores armados irregulares. Esto se traduce en una disputa más activa por el control del territorio y en mayores posibilidades para implementar medidas diferenciadas, apoyadas además en protocolos internos y estrategias propias de prevención y autoprotección desarrolladas por las comunidades étnicas y rurales de la zona.

4.3 Conclusiones del capítulo

El Capítulo examinó cómo el SISEP ha sido implementado de manera diferenciada en los territorios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024, articulando los hallazgos empíricos con los criterios de implementación efectiva propuestos por autores como Sabatier y Mazmanian. El análisis muestra que la efectividad de la implementación depende de la calidad del diseño operativo, las capacidades institucionales y comunitarias, la adecuación territorial de las medidas y las condiciones del entorno político en el que se implementa, condicionados y mediados por la articulación interinstitucional, la asignación de recursos para la implementación, así como la adaptación territorial del sistema.

Sobre esta base, la siguiente tabla sintetiza los distintos niveles de implementación alcanzados en cada subregión —alto, medio o bajo— a partir de criterios como claridad normativa, articulación interinstitucional, capacidades organizacionales, condiciones del contexto, enfoque territorial y diferencial, y resultados verificables. De esta manera la combinación de limitaciones estructurales, brechas de coordinación y desigualdades territoriales produce trayectorias de implementación divergentes, ofreciendo elementos clave para comprender por qué tanto el Alto Patía y Norte del Cauca como el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño enfrentan bajos niveles de implementación efectiva como consecuencia de factores similares y divergentes.

Finalmente, aunque la fortaleza de la sociedad civil no constituye un criterio formal dentro de los marcos de implementación efectiva, su presencia o debilidad incidió de manera importante en la puesta en marcha de algunas estrategias del SISEP en los territorios. En el Alto Patía y Norte del Cauca, la sólida organización comunitaria —particularmente de los pueblos indígenas y sus autoridades— actuó como un factor que facilita la incidencia territorial, la adaptación de medidas y la supervisión de las respuestas institucionales. En contraste, en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, la fragmentación del liderazgo social y las limitadas capacidades organizativas redujeron la posibilidad de exigir ajustes, participar en la definición de medidas y sostener procesos colectivos de protección, afectando indirectamente la efectividad de la implementación del SISEP.

Tabla 7 Análisis comparado de los niveles de implementación del SISEP en las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca (2017 – 2024)

Categorías de análisis del nivel de implementación	Indicadores operativos para el SISEP	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Alto Patía y Norte del Cauca
Claridad y coherencia del diseño normativo	- Comprensión local del SISEP - Existencia de rutas y protocolos adaptados - Mecanismos claros de decisión - Coherencia entre mandato normativo y operación territorial	Si bien el diseño normativo del SISEP presenta una estructura clara, coherente y alineada con los enfoques diferenciales y las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz, esta arquitectura normativa no incorpora mecanismos concretos para su aplicación territorial. En el Nordeste y el Bajo Cauca, esta omisión resulta determinante: la norma define principios y lineamientos robustos, pero carece de instrumentos operativos, rutas territoriales y orientaciones técnicas que permitan a las entidades locales adaptar e implementar el Sistema. Como consecuencia, la coherencia del diseño se diluye en el nivel territorial, generando vacíos de interpretación, fragmentación institucional y una brecha persistente entre lo que la norma ordena y lo que puede ejecutarse en contextos marcados por economías ilegales, baja capacidad institucional y altos niveles de riesgo.	Aunque el diseño normativo del SISEP es claro, coherente y orientado por los enfoques diferencial, territorial y de seguridad humana establecidos en el Acuerdo Final de Paz, su alcance territorial también resulta limitado para orientar una implementación efectiva en el Alto Patía y Norte del Cauca. La normativa nacional define lineamientos sólidos, pero no incorpora mecanismos operativos que permitan su adaptación a contextos étnicos, comunitarios y rurales altamente complejos. No obstante, a diferencia del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, en esta subregión la presencia de una institucionalidad indígena robusta —como el CRIC y la ACIN— ha permitido compensar parcialmente la falta de instrumentos nacionales de operacionalización territorial.
Capacidades institucionales	- Recursos técnicos y humanos - Coordinación interinstitucional - Autoridad clara para	Capacidades institucionales bajas; coordinación limitada; alta centralización; presencia institucional irregular; débil autoridad territorial.	Capacidades institucionales bajas; coordinación mayor con institucionalidad indígena; presencia institucional irregular; mejor adaptación territorial.

Categorías de análisis del nivel de implementación	Indicadores operativos para el SISEP	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Alto Patía y Norte del Cauca
	ejecutar decisiones - Presencia efectiva de UNP, Ministerio del Interior, Defensoría y autoridades locales		
Contexto de conflictividad y economías ilícitas	- Nivel de conflictividad y control armado - Economías ilícitas - Apoyo político local - Confianza institucional comunitaria	Economías ilícitas (minería ilegal, narcotráfico) profundamente arraigadas; control rígido de actores armados; riesgos altos y persistentes que limitan la presencia institucional; condiciones de seguridad que impiden análisis de riesgo en campo y rutas preventivas.	Conflictividad persistente marcada por la disputa entre múltiples actores armados y la presencia de economías ilícitas que se superponen con territorios indígenas y afrodescendientes. Esta convergencia de actores y dinámicas criminales ha intensificado los riesgos, afectando la movilidad, la gobernabilidad local y la seguridad de comunidades y autoridades tradicionales.; estrategias propias de prevención y autoprotección étnica y rural.
Estado de la implementación del SISEP	- Traslado del diseño a instrumentos locales - Adaptación territorial - Seguimiento y evaluación - Flexibilidad para responder a riesgos	Nivel de implementación con una alta tensión entre diseño normativo y capacidades reales; predominio de medidas reactivas, débil adaptación territorial; alto rezago investigativo; mínima eficacia preventiva.	Avances puntuales en adaptación territorial, especialmente con enfoque étnico; capacidad comunitaria mejora efectividad relativa; sin embargo, persisten brechas estructurales y falta de una estrategia integral territorializada.
Nivel resultante de implementación del SISEP (2017–2024)	- Bajo / Medio / Alto según cumplimiento de criterios	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

Los resultados del estudio permiten confirmar parcialmente la hipótesis planteada, en tanto la efectividad diferenciada de la implementación del SISEP en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y del Alto Patía y Norte del Cauca entre 2017 y 2024 se explica por la interacción entre las capacidades institucionales locales, los niveles de articulación interinstitucional y el grado de adaptación territorial del sistema. Sin embargo, el análisis comparado muestra que el peso explicativo de estos factores no es equivalente y que ciertas condiciones estructurales del territorio inciden de forma más decisiva en el desempeño del SISEP.

En primera instancia, los hallazgos evidencian que la articulación interinstitucional constituye el factor de mayor impacto en la diferenciación de resultados entre los dos casos. Aunque ambos territorios enfrentan desafíos significativos en materia de coordinación, la información disponible permite identificar mayores niveles de articulación y control institucional en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. En contraste, en el Alto Patía y Norte del Cauca —pese a ser territorio piloto para la puesta en marcha del modelo operativo del SISEP— la ausencia de información oficial sistemática y los testimonios de actores institucionales señalan menores instancias de cohesión y coordinación, lo que revela una arquitectura institucional más fragmentada.

Esta débil articulación incide directamente en los otros dos factores analizados. En efecto, la insuficiente claridad normativa y operativa respecto de las instancias, los procedimientos y los mecanismos del SISEP limita la capacidad de planificar, asignar y ejecutar recursos de manera coherente con las exigencias del Acuerdo Final. Aunque para 2024

se registró un aumento significativo en el presupuesto destinado al sistema, su uso continuó siendo altamente desarticulado entre las entidades que lo integran, lo que contraviene los criterios de objetividad, transparencia e integralidad establecidos para los procesos de implementación y verificación.

En segundo lugar, la adaptación territorial del SISEP se vio condicionada precisamente por la fragilidad institucional y por la ausencia de recursos con destinación y reglas de uso claramente definidas. Sin marcos normativos operativos y sin presupuestos territorializados, la posibilidad de adecuar estrategias de prevención, investigación y protección a las dinámicas locales fue limitada en ambos territorios. Aun así, el análisis muestra variaciones relevantes: en el Alto Patía y Norte del Cauca, la presencia de estructuras comunitarias sólidas —como el CRIC, la ACIN y las autoridades indígenas— facilitó ciertos procesos de coordinación y permitió avanzar en la incorporación del enfoque étnico-territorial, criterio central del mecanismo de verificación del Acuerdo. Por el contrario, en el Bajo Cauca, la menor consolidación organizativa y la debilidad del tejido social derivaron en medidas definidas desde un enfoque altamente centralizado y poco ajustado a la realidad territorial, restringiendo la aplicación del enfoque integral e intersectorial previsto en el Acuerdo.

Finalmente, el análisis permitió identificar un cuarto factor no contemplado inicialmente, pero de gran importancia explicativa: el nivel de organización y capacidad de incidencia de la sociedad civil. La evidencia demuestra que allí donde existen actores comunitarios fuertes, mecanismos de protección propios y canales de interlocución con la institucionalidad —como en el Alto Patía y Norte del Cauca— el SISEP logra acercarse en mayor medida a los principios de territorialidad, integralidad, enfoque diferencial y objetividad. Por el contrario, en contextos con liderazgos fragmentados y menor densidad organizativa —como en el Bajo Cauca—, la implementación se caracteriza por ser reactiva,

centralizada y poco sensible a las necesidades locales, aun cuando enfrentan desafíos estructurales similares.

Sería entonces fundamental fortalecer el papel de la sociedad civil como actor estratégico dentro del SISEP, reconociendo la relevancia de su participación en la prevención, monitoreo y verificación de las medidas de seguridad. La institucionalización de espacios de interlocución y veeduría contribuiría a mejorar la pertinencia y la legitimidad de las acciones implementadas, así como a avanzar en la materialización de los criterios de territorialidad, integralidad y enfoque diferencial establecidos por el Acuerdo Final.

Estos hallazgos permiten concluir que la efectividad diferenciada del SISEP se explica por la interacción entre la articulación interinstitucional, la asignación y ejecución de recursos y las dinámicas socioinstitucionales y territoriales propias de cada región. Aunque el diseño del SISEP es normativamente coherente y ambicioso, su falta de mecanismos de territorialización profundiza brechas ya existentes entre territorios con capacidades organizativas fuertes —como el Alto Patía y Norte del Cauca— y territorios con estructuras institucionales debilitadas —como el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño—. Los resultados evidencian la urgencia de fortalecer los instrumentos de operacionalización territorial del Sistema, garantizar financiación diferenciada y sostenida para los territorios PDET y avanzar hacia modelos de implementación que reconozcan y trabajen con las realidades organizativas y socioterritoriales de cada región.

6. Recomendaciones para fortalecer la implementación del SISEP en territorios PDET

1. Fortalecer la articulación interinstitucional mediante la creación de mecanismos territoriales con capacidad efectiva de decisión, que integren de manera permanente a las entidades nacionales responsables del SISEP, a las autoridades locales y a las organizaciones sociales. La definición de protocolos operativos unificados con responsabilidades claras desde la Instancia de Alto Nivel, el intercambio sistemático de información y el seguimiento público a los compromisos permitirían superar la actual dinámica de centralización y avanzar hacia una coordinación coherente con los criterios de correspondencia, intersectorialidad y transparencia previstos en el Acuerdo Final de Paz.
2. Territorializar la asignación y ejecución presupuestal del SISEP bajo criterios de riesgo, capacidad institucional y características socioterritoriales. La creación de un componente presupuestal específico con destinación territorial diferenciada, reglas claras de ejecución y trazabilidad permitiría corregir la fragmentación financiera evidenciada en ambos territorios PDET y asegurar una mayor objetividad en el uso de los recursos destinados a la protección.
3. Profundizar el enfoque territorial del SISEP mediante la incorporación obligatoria de las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, articulándolas desde la CIPRAT. La integración de este componente permitiría establecer y ajustar hojas de ruta que respondan a las necesidades específicas de cada territorio PDET y a los cambios permanentes en las condiciones de seguridad derivados de las dinámicas de conflictividad en zonas actualmente disputadas por grupos armados de carácter irregular.

Referencias

- Acuerdo Final de Paz. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Jurisdicción Especial para la Paz.
https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf
- Acuerdo Final de Paz. (2016b). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Jurisdicción Especial para la Paz (p.104).
https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf
- Acuerdo Final de Paz. (2016c). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Jurisdicción Especial para la Paz (p.112).
https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf
- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). *PLAN DE ACCION PARA LA TRANSFORMACION REGIONAL - PATR SUBREGION ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA*. Presidencia de la República.
https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-06-05_161936_539123842.pdf
- Agencia de Renovación del Territorio –ART–. (2018b). *Plan de Acción para la Transformación regional –PATR–. Subregión Alto Patía y Norte del Cauca*. Obtenido de:
https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr

Agencia de Renovación del Territorio. (2022, 29 de noviembre). *ABC de los PDET y el PNIS:*

¿Qué son los PDET?

[https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-](https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf)

[29_114636_1315189334.pdf](https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf)

Agencia de Renovación del Territorio. (2024, 30 de junio). *Megaficha de la subregión de Alto*

Patía y Norte del Cauca. [https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-](https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/2025/04/MegaFicha_AltoPatia.pdf)

[content/uploads/2025/04/MegaFicha_AltoPatia.pdf](https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/2025/04/MegaFicha_AltoPatia.pdf)

Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Documento subregional: Alto Patía y Norte del Cauca. Agencia de Renovación del Territorio.

Aguilar Villanueva, L. (1992). El estudio de las políticas públicas. Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica. ISBN 978-607-16-3364-4 (ePub)

Ángel, D. (2011). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Estudios Filosóficos*, (44), 9-37. <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n44/n44a02.pdf>

Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press.

Brinkerhoff, D. W. (2011). State fragility and governance: Conflict mitigation and subnational perspectives. *Development Policy Review*, 29(2), 131–153.

CEPDIPO. (2021). *Las hojas de ruta de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de Paz* (Documento de Trabajo No. 26). Centro de Pensamiento y Diálogo Político. <https://www.justiciaypazcolombia.com/wp-content/uploads/2021/05/26-documento-de-trabajo-CEPDIPO.pdf>

CINEP/PPP–CERAC. (2021). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación del Acuerdo de Paz. Bogotá, Colombia. Disponible en: https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf?utm_source=chatgpt.com

CINEP–CERAC. (2022). *Informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional.

CINEP–CERAC. (2023). *Balance de la implementación territorial del Acuerdo Final: avances y retos en los territorios PDET*. Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional.

CINEP, & CERAC. (2024). *Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final en las 16 zonas PDET*. Secretaría Técnica de Verificación

Corte Constitucional de Colombia. (27 de enero de 2022). Sentencia SU-020/22. Estado de cosas inconstitucional en el componente de garantías de seguridad para la población firmante del Acuerdo Final de Paz.

Corte Constitucional de Colombia. (2025). Auto N.º 1417-25. Recuperado de <https://vlex.com.co/vid/auto-n-1417-25-1092770647>

Contraloría General de la República. (2025). *Noveno informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones* (p. 624). <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/NOVENO+INFORME+DE+SEGUIMIENTO+A+LA+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+ACUERDO+FINAL+DE+PAZ.pdf>

Contraloría General de la República. (2025b). Noveno informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (p. 406).
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/NOVENO+INFORME+DE+SEGUIMIENTO+A+LA+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+ACUERDO+FINAL+DE+PAZ.pdf>

Contraloría General de la República. (2025c). Noveno informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (p. 398).
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/NOVENO+INFORME+DE+SEGUIMIENTO+A+LA+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+ACUERDO+FINAL+DE+PAZ.pdf>

Contraloría General de la República. (2025d). Noveno informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (p. 398).
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/NOVENO+INFORME+DE+SEGUIMIENTO+A+LA+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+ACUERDO+FINAL+DE+PAZ.pdf>

Contraloría General de la República. (2025e). Noveno informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (p. 400).
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/NOVENO+INFORME+DE+SEGUIMIENTO+A+LA+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+ACUERDO+FINAL+DE+PAZ.pdf>

Contraloría General de la República. (2025f). Noveno informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (p. 409). <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/NOVENO+INFORME+DE+SEGUIMIENTO+A+LA+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+ACUERDO+FINAL+DE+PAZ.pdf>

Contraloría General de la República. (2025g). Noveno informe de seguimiento a la ejecución de los recursos y al cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (p. 411). <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/NOVENO+INFORME+DE+SEGUIMIENTO+A+LA+IMPLEMENTACI%C3%93N+DEL+ACUERDO+FINAL+DE+PAZ.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2018). Alerta temprana No. 045-20: Riesgo para líderes sociales y comunidades en el Bajo Cauca. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2025). *Sistema de Alertas Tempranas*. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Index>

Fundación Ideas para la Paz. (2024, septiembre). *Informe preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño*. <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2024/11/1.04.0188.pdf>

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2024). *Garantías de seguridad en el Acuerdo de Paz: Balance al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)*. Del Capitolio al Territorio/Fundación Ideas para la Paz. <https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/balance-al-sistema-integral-de-seguridad-para-el-ejercicio-de-la-politica-sisep>

Fundación Ideas para la Paz. (2024, 21 de noviembre). *Ocho años de la firma del Acuerdo de Paz: avances y rezagos de la implementación*. IDEASPaz.

<https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2024-11/ocho-anos-de-la-firma-del-acuerdo-de-paz-avances-y-rezagos-de-la-implementacion>

García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: Avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454–481.

<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a07>

Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & O'Toole, L. J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott, Foresman/Little, Brown.

González, F. (2020). *Implementación territorial del Acuerdo de Paz y conflictividades locales*. Universidad Nacional de Colombia.

Grindle, M., & Thomas, J. (1991). *Public choices and policy change: The political economy of reform in developing countries*. Johns Hopkins University Press.

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and practice*. Sage.

INDEPAZ. (2025.). Visor de asesinato a personas líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. <https://indepaz.org.co/visor-de-asesinato-a-personas-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-en-colombia/>

Instituto Kroc. (2022). *Quinto informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

Instituto Kroc. (2023). *Sexto informe sobre el estado de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Peace Accords Matrix, University of Notre Dame.

- Jaramillo, S. (2021). Estado, paz e implementación territorial. Fundación Ideas para la Paz.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682–693.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Ministerio del Interior. (2018). *Decreto 660 de 2018: Por el cual se crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios*. Diario Oficial de la República de Colombia. <https://www.mininterior.gov.co/normativas/decreto-660-de-2018/>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024, 19 de octubre). *Resultados del monitoreo a cultivos de coca hecho en 2023 no son ajenos a presión global por aumento de la demanda*. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Resultados-monitoreo-cultivos-2023-no-son-ajenos-a-presion-global-por-aumento-de-demanda.aspx>
- Misión de Verificación de Naciones Unidas. (2024). Informe del Secretario General (p. 9). Obtenido de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_del_secretario_generla_de_la_onu_sobre_mision_de_verificacion_de_las_naciones_unidas_en_colombia_s2024694_-_esp.pdf
- Montoya Henao, D. C. (2019). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI): Análisis desde una perspectiva ambiental* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/76484>

- Niño Ramírez, E., Vasco Reyes, I., Brand Ochoa, J., & Villamil Abril, L. C. (2025). *Análisis crítico de la implementación de los PDET en los municipios de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste de Antioqueño* [Trabajo de grado, Corporación Unificada Nacional de Educación Superior]. Repositorio CUN. <https://repositorio.cun.edu.co/handle/cun/9240>
- Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito. (2023). Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2022. UNODC. <https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/Jul/COLDEF222.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2025). *Alerta por Situación Humanitaria. Desplazamiento masivo en las veredas El Socorro y Bocas del Chicamoqué (El Bagre) Antioquia. 10 de enero 2025.* https://drive.google.com/file/d/1KUUpb6iZPO7_7DkVciWE0nDCNXfow-gCv/view
- Ojeda, L. (2021). *Implementación del Acuerdo de Paz: Gobernanza y construcción de paz local bajo una noción de democracia deliberativa en el PDET de Vistahermosa, Meta* [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio PUJ. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/53655>
- Packer, M. (2018). Introducción. La ciencia de la investigación cualitativa. Segunda edición revisada, corregida y ampliada. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología, Ediciones Uniandes, 2018. pp. 1-17
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination.* University Press of Kansas.
- Posso Rosero, Y. P. (2022). *Implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de la Reforma Rural Integral (RRI) del Acuerdo de Paz y desarrollo humano en mujeres rurales del Alto Patía y Norte del Cauca 2018–2021* [Tesis de maestría, Universidad del Cauca]. Repositorio Institucional UNICAUCA.

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 895 de 2017, por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Diario Oficial No. 50.205, 29 de mayo de 2017.

Presidencia de la República de Colombia de Colombia. (2025, junio 10). *Decreto 0638 de 2025: Por el cual se reglamenta el Programa de Protección Integral para la población firmante del Acuerdo de Paz*. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%200638%20DEL%2010%20DE%20JUNIO%20DE%202025.pdf>

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

Procuraduría General de la Nación. (2020, noviembre). *MSI – Resumen ejecutivo: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET* (Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz).
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/MSI%20-%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20BAJO%20CAUCA%20Y%20NORDESTE%20ANTIOQUE%C3%91O.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2020). Informe especial: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño—Economías ilegales, actores armados y escenarios de riesgo en el posacuerdo. Procuraduría General de la Nación.

Procuraduría General de la Nación. (2024, diciembre). *Resumen Ejecutivo – Sexto Informe de Seguimiento al Acuerdo Final de Paz*.
<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Micrositio%20Acuerdos%20de%20paz/ResumenEjecutivoSextoInformeSeguimientoAFPvfradicar.pdf>

Puello-Socarrás, J. F., Jiménez, C. & Mora, F. (2021). “Las ‘hojas de ruta’ de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Crítica a una metodología para el falseamiento de la paz”, en Estrada, J., Jiménez, C. & Puello-Socarrás, J.F., La implementación territorial del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Estudio sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Bogotá: Gentes del Común – CEPDIPO. ISBN 9-585-286559-9, pp. 117-178.

Puello-Socarrás, J. F. (2025). “Seguimientos antitécnicos y monitoreos inocuos en la implementación del Acuerdo final de paz en Colombia. El caso de la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc y sus informes desde el año 2017" en Guevara Fletcher, D. y Puello-Socarrás, J. F. (eds.), Cátedra para la Paz. Ideas y debates para una educación pública transformadora. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. ISBN 978-958-609-000-0, pp. 115-138.

PRIO & PNUD. (2023). *Informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz en territorios PDET*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rain, R., & Rabinovitz, F. (1996). Implementación: una perspectiva teórica, entre la intención y la acción. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa.

Roth Deubel, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Roth Deubel, A. (2014). ¿Qué es una política pública efectiva? Universidad Externado de Colombia

Roth Deubel, A. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5, 481–504. <https://www.jstor.org/stable/42783358>
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Sartori, G. (1994). *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. New York University Press.
- ST-CIV. (2024). Decimocuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. STCIV y Cinep/PPP-CERAC. <https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/07/Decimocuarto-Informe-STCIV.pdf>
- ST-CIV. (2024b). Decimocuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. STCIV y Cinep/PPP-CERAC (p. 126). <https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/07/Decimocuarto-Informe-STCIV.pdf>
- ST-CIV. (2025, 31 de enero). *Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia* (p. 22). Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP/PPP)-CERAC. https://cinep.org.co/wp-content/uploads/Decimoquinto_informe_ST_v3.pdf
- Transparencia por Colombia. (2023). *Riesgos de corrupción en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. 2025. *Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos: Mapa interactivo de asesinato de líderes/as sociales, defensores de derechos*

humanos y personas en proceso de reincorporación de las FARC [Panel interactivo].

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOWE3ZmE5NzAtY2JjMC00N2NlLWE1M2MtMzlmMTAyYzhjMDlmIiwidCI6ImQ3MjlkMmMxLTk4OWUtNDRIINS1iN2M1LTE4MmM5MTRhYzYwNyIsImMiOjR9>

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2024). “El Camino de la Paz es irreversible: la implementación del Acuerdo de 2016 avanza”. Informe Nacional sobre el Plan de Impulso para la Aceleración de la Implementación del Acuerdo de Paz de 2016. <https://portalparalapaz.gov.co/informes-de-resultados/>

Anexo 1

Formato de consentimiento informado para la realización de entrevistas semiestructuradas

Título del estudio: Efectividad diferenciada en la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) en los territorios PDET del Bajo Cauca Antioqueño y el Alto Patía y Norte del Cauca (2017–2024).

Investigadora: Ilit Dahab Mora Vargas. Maestría en Derechos Humanos, Gestión para la Transición y Posconflicto. Escuela Superior de Administración Pública.

Correo institucional: Ilit.mora@esap.edu.co

Propósito de la investigación: Usted está siendo invitado(a) a participar en una entrevista semiestructurada que forma parte de un trabajo de grado de maestría cuyo propósito es analizar cómo la articulación interinstitucional, la asignación y ejecución de recursos y las características socioinstitucionales y territoriales influyen en los niveles de implementación del SISEP en los territorios PDET mencionados. Su participación permitirá comprender de manera más precisa los avances, limitaciones y experiencias que rodean la implementación de estrategias de protección para líderes sociales, lideresas y personas en proceso de reincorporación.

En caso de aceptar, se realizará una entrevista semiestructurada con una duración aproximada de cuarenta y cinco a sesenta minutos. La entrevista podrá desarrollarse de manera presencial, telefónica o virtual según su preferencia. Con su autorización, la conversación podrá ser grabada en audio con el único fin de facilitar su análisis académico. La información obtenida será organizada y estudiada mediante técnicas de análisis cualitativo.

Riesgos y medidas de protección: La investigación no implica riesgos físicos; sin embargo, se abordarán temas sensibles relacionados con seguridad y conflictividad territorial. Por esta razón, usted no está obligado(a) a revelar información que considere riesgosa o comprometedora. Podrá abstenerse de responder cualquier pregunta o retirarse del estudio en cualquier momento. Su identidad será protegida estrictamente mediante el uso de técnicas de anonimización de cualquier dato que permita identificarle. Los archivos y transcripciones serán almacenados de manera segura y solo la investigadora tendrá acceso a ellos.

Beneficios: Su participación no genera compensación económica, pero contribuye al fortalecimiento del conocimiento académico sobre la implementación del SISEP y a la formulación de recomendaciones orientadas al mejoramiento de las garantías de seguridad para liderazgos sociales y personas en proceso de reincorporación en territorios PDET.

Confidencialidad: La información será tratada de manera confidencial y utilizada únicamente para fines investigativos, de acuerdo con los principios éticos de la investigación social y conforme a la normativa colombiana de protección de datos personales (Ley 1581 de 2012). En ningún momento se revelará su nombre ni se incluirán datos que permitan identificarlo(a) en los resultados del estudio.

Participación voluntaria: La participación en este estudio es completamente voluntaria. Usted puede retirarse del proceso en cualquier momento, solicitar que ciertos fragmentos de la

entrevista no sean utilizados o pedir la eliminación total de su información sin que esto genere ningún tipo de consecuencia.

Consentimiento: Declaro haber leído y comprendido la información anterior. He tenido la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido atendidas. Acepto participar de manera libre y voluntaria en la entrevista correspondiente al presente estudio.

Nombre del(a) participante: _____

Firma: _____

Fecha: ____ / ____ / 202__

Firma de la investigadora: _____

Fecha: ____ / ____ / 202__