



Estrategia de  
**Gestión Institucional**  
del Territorio Nacional (EGIT)

---

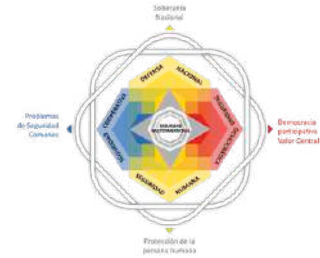




Estrategia de  
**Gestión Institucional**  
**del Territorio Nacional (EGIT)**

---





## Estrategia de Gestión Institucional del Territorio Nacional (EGIT)

© Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" - ESDEG

Departamento Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional  
(CAEM –CIDENAL) Carrera 11 No. 102-50 Bogotá D.C., Colombia

### Editores

**Mayor General Luis Mauricio Ospina Gutierrez**  
Director Escuela Superior de Guerra

**Brigadier General (RA) Fabricio Cabrera Ortiz**  
Jefe Departamento CAEM - CIDENAL

### Autores

**Curso de Altos Estudios Militares No. 62**  
CR. (EJC) Walter Adrián Giraldo Jiménez.  
CR. (EJC) José Bertulfo Soto Sánchez.  
CR. (IM) Rafael Olaya Quintero.  
CN. (ARC) Camilo Mauricio Gutiérrez Olano.

### Estudiantes Internacionales

CN. (ARC) David Gorraéz Pérez Mar (México).

### Estudiantes Curso Integral de Defensa Nacional No. 48 Policía Nacional

CR. Carlos Humberto Rojas Pabón.

### Estudiantes Curso Integral de Defensa Nacional No. 48

CD. Juan Manuel Daza Iguarán.  
CD. Raúl Fernando López Castaño.  
CD. Diana Milena Navas Ramírez.  
CD. Stefan Wilhelm Reith.  
CD. Nini Johanna Roncancio Delgado.  
CD. Andrés Rafael Valencia Pinzón.  
CD. Julián Fernando Vélez Aristizábal.  
CD. Rafael Octavio Villamarín Abril.

### Asistente editorial

Maria Johanna Alarcón Moreno

### Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.  
Corrección de estilo  
Carolina Hernández Arango  
Diseño gráfico  
Luis Fernando Conde López  
[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)  
instagram: @opcioneditores  
(+57 1) 237 2383  
Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-53778-3-7

ISBN-E: 978-958-53778-4-4

Primera edición: noviembre de 2021- Bogotá, D.C.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo.

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia.





# Contenido

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>19</b>
Contexto: la necesidad de gestión en el territorio para garantizar la presencia estatal.....	21
La EGIT y los objetivos de desarrollo sostenible.....	26
Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).....	27
Estrategia Multidimensional De Seguridad Nacional (EMSN) .....	28
Agencia Nacional de Tierras.....	39

<b>Capítulo 2</b> .....	<b>41</b>
Secuelas económicas, sociales y de seguridad en el territorio.....	43
Pobreza monetaria.....	44
Pobreza multidimensional .....	45
Necesidades básicas insatisfechas (NBI).....	47
Escalafón de competitividad CEPAL (2019) .....	49
Factores de inestabilidad .....	51
Grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados .....	51
Narcotráfico .....	52
Explotación ilícita de yacimientos mineros .....	54
 <b>Capítulo 3</b> .....	 <b>57</b>
Riesgos, amenazas y desafíos.....	59
Desafíos .....	60
Riesgos .....	62
Amenazas .....	63
 <b>Capítulo 4</b> .....	 <b>65</b>
Objetivos y líneas de acción.....	67
Objetivos .....	68
Objetivo general.....	68
Objetivo 1. Estabilizar y desarrollar los espacios vacíos .....	68
Objetivo 2. Baja rentabilidad de las economías legales frente a las ilegales .....	69
Objetivo 3. La cultura de la ilegalidad .....	71







Objetivo 4. Desconfianza hacia las instituciones públicas y privadas..	73
Objetivo 5. Limitación de recursos en el Presupuesto Nacional .....	74
Objetivo 6. Cooptación de los grupos ilegales y delincuenciales a los sectores políticos y representantes públicos de los territorios a intervenir .....	75
Objetivo 7. Economía volcada a la ilegalidad que se resista a la legalidad.....	76
Objetivo 8. El irrespeto a la autoridad.....	78
Objetivo 9. Presencia e influencia del Crimen Organizado Transnacional.....	79
Objetivo 10. Acciones violentas de los grupos armados organizados y delincuenciales .....	80
<b>Capítulo 5 .....</b>	<b>83</b>
Modo de implementación y coordinación de la Estrategia .....	85
Comisión Interinstitucional de Gestión Integral Territorial (CGIT).....	88
Objetivo y Conformación (CIGIT) .....	89
<b>Referencias .....</b>	<b>94</b>
<b>Figuras</b>	
Figura 1. Círculo virtuoso de la seguridad .....	16
Figura 2. Cinco principios que establece la Estrategia de Seguridad Multidimensional.....	17
Figura 3. Estructura del Plan Nacional de Rehabilitación .....	25
Figura 4. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aplicables a la Estrategia de Gestión Institucional del Territorio (EGIT).....	26



Figura 5. Ecuación PND .....	27
Figura 6. Intereses vitales del Estado .....	28
Figura 7. Intereses estratégicos del Estado .....	30
Figura 8. Regiones Zonas Futuro (ZF) y Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) .....	33
Figura 9. Subregiones PDET.....	35
Figura 10. Resultados PNIS .....	37
Figura 11. Restitución de tierras.....	38
Figura 12. Grupos Armados Organizados.....	52
Figura 13. Distribución de la permanencia de cultivos de coca (2010-2019) .....	53
Figura 14. Evolución de las evidencias de explotación de oro de aluvión en Colombia, entre 2018 y 2019 .....	55
Figura 15. Comisión Interinstitucional de Gestión Integral Territorial .....	93
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1 .....	24
<b>Gráficas</b>	
Gráfica 1. Pobreza Monetaria Nacional (%).....	44
Gráfica 2. Variación de la pobreza monetaria por departamento (%) .....	45
Gráfica 3. Índice de pobreza multidimensional por Departamento (%) ....	46
Gráfica 4. Índice de pobreza multidimensional en departamentos fronterizos y costeros (%).....	47





Gráfica 5. Variación del indicador NBI, con base en las últimas proyecciones intercensales (%)..... 48

Gráfica 6. Escalafón de Competitividad Departamental..... 50

**Tablas**

Tabla 1. Amenazas, riesgos y desafíos a los intereses nacionales..... 60



# Resumen ejecutivo

Desde la creación del Estado, la gestión en el territorio ha sido el principal reto de las instituciones nacionales, regionales y locales. En efecto, siempre se busca la cobertura total de dichas instituciones, reflejadas en una alta gobernabilidad bajo la premisa de lograr altos niveles de seguridad, desarrollo económico y prosperidad social.

No obstante, la organización político-administrativa, la geográfica y la estructura socioeconómica del país ha dificultado una fuerte presencia estatal. Por falta de esta, se han constituido espacios vacíos donde confluyen los factores de inestabilidad, creando verdaderos ecosistemas criminales que -en algunos casos- suplantando las autoridades legalmente constituidas, ejercen autoridad y poseen el monopolio económico desde el marco de la ilegalidad.


Bajo estas condiciones, el presente documento busca establecer una estrategia de gestión integral del territorio nacional, con el fin de contrarrestar la falta de presencia estatal en diferentes regiones focalizadas y establecer mecanismos de control que aceleran el desarrollo de la estrategia en mención.

Así, en el Capítulo 1 de este documento se establece el contexto, basado en la necesidad de una gestión permanente por parte del Gobierno. Es preciso garantizar la presencia estatal basada en el desarrollo de políticas públicas fundamentadas en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), como un primer esfuerzo para lograr llegar a los territorios más débiles. Posteriormente, se presentan los avances del Estado, que incorpora planes y estrategias que buscan mejorar los niveles de institucionalidad en el territorio, como el Plan de Nacional de Desarrollo, la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional 2019-2029, la Política de Defensa y Seguridad y la aplicación de programas que buscan estabilizar y mejorar las condiciones de las regiones.

En el Capítulo 2 se plantean las secuelas económicas, sociales y de seguridad del territorio, y se determina -por medio de estadísticas actuales- la dificultad en las regiones más vulnerables. Para ello, se establecen como punto de partida la pobreza multidimensional








y la falta de conectividad y competitividad; factores que, unidos a los de inestabilidad, nos permiten establecer la dificultad principal de gobernabilidad, que es en lo que se debe enfocar la Estrategia de Gestión Integral del Territorio nacional (EGIT).

El Capítulo 3 determina los riesgos, amenazas y desafíos afines a la Estrategia, lo que permite prever cómo se desenvolverá. Este ejercicio facilitará su análisis y neutralización, por medio del desarrollo juicioso de la Estrategia. Así, se garantiza la estabilización del territorio y una presencia estatal fuerte, que se ven reflejadas en el desarrollo armónico e integral de las regiones afectadas.

Bajo la sombrilla de los riesgos, amenazas y desafíos establecidos en el Capítulo anteriormente mencionado, en el Capítulo 4 se formulan los objetivos y las líneas de acción. Para esto, se tienen como base fundamental los intereses nacionales (enmarcados en intereses vitales, con prioridad en la presencia integral institucional en el territorio) y los intereses estratégicos (con desarrollo territorial sostenible, infraestructura de calidad, la protección integral del territorio y el desarrollo marítimo y espacial del país). Con el cumplimiento de los objetivos y líneas de acción planteados en esta Estrategia, se podrá llegar a transformar el territorio, en el marco del cumplimiento de las políticas públicas establecidas por el Gobierno nacional, en su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Para fortalecer el cumplimiento de objetivos y metas, en el Capítulo 6 se plantea, como parte de la estrategia y acelerante de la misma, la creación de la Comisión Interinstitucional de Gestión Integral del Territorio (CIGIT). Dicha Comisión, como modelo de implementación y coordinación, tiene como objetivo principal generar espacios de coordinación y diálogo interinstitucional, vertical y horizontal, en el ámbito nacional y local. Esto minimizaría la duplicidad de funciones y proyectos en las regiones, el desgaste institucional, la ausencia de monitoreo de resultados y el control en la asignación y ejecución de los recursos; todo bajo estrecha coordinación con los entes de control.

Con la aplicación de la Estrategia de Gestión Institucional del Territorio Nacional (EGIT) y las herramientas para su implementación y coordinación, bajo el modelo de gobernanza regional y local, y actuando armónicamente con las instituciones gubernamentales y los actores sociales y económicos, se logrará el desarrollo del territorio, alcanzando altos niveles de seguridad, una economía legal sostenible y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades, en el marco de la productividad y competitividad, con alta presencia estatal.









**Introducción**






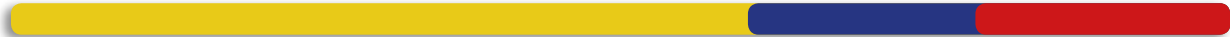


# Introducción

La presencia institucional a todo nivel en los territorios ha sido un tema de intenso debate, tanto en lo académico como en el escenario de la política pública. Siempre se ha afirmado que la debilidad estatal o la ausencia de actividades privadas productivas en ciertas regiones de Colombia (por ejemplo, en las fronteras) ha ocasionado la ocupación de dichas zonas por los grupos armados irregulares, generando un círculo vicioso de economías ilegales en torno a los cultivos de uso ilícito y de su procesamiento para la producción de drogas, específicamente, la cocaína.

La extensión del territorio colombiano y la forma como se fue ocupando desde el descubrimiento y conquista dibujaron la Colombia que hoy conocemos, en la que la geografía es un factor definitivo. Así, se generó una concentración de la población en lugares que habían sido ocupados solo por indígenas, principalmente alejados de las costas, y donde el clima y la altura sobre el nivel del mar favorece mejores condiciones para enfrentar enfermedades.





De esa manera se fue configurando el país, con regiones heterogéneas en su cultura, gastronomía y costumbres, y una población focalizada en sus centros urbanos. Hoy, Colombia puede tener cerca de 15 ciudades con más de 500 mil habitantes; el 77 % de la población está concentrado en las cabeceras municipales (DANE, 2018).

El sistema de administración pública en Colombia, y su impacto en la presencia estatal en los territorios, merece un debate aparte. Es un esquema en el que el poder y la toma de decisiones es centralizado, y en el que la distribución de las rentas tributarias o regalías hacia las regiones ha sido siempre objeto de debate. Si bien con la Constitución de 1991 se intentó transformar el modelo centralista, y dar más autonomía a las regiones, la ausencia estatal ya era un tema estructural y casi irreversible en algunas zonas de Colombia.

La falta de presencia estatal en algunas zonas de Colombia representa una amenaza para la seguridad nacional, y obliga a replantear la filosofía y el direccionamiento con respecto al manejo y la ejecución del concepto de **territorio**. La presencia de grupos ilegales y de economías ilícitas propician nuevas amenazas y riesgos que impactan negativamente el estado social de derecho, donde ya no basta con combatir las amenazas con medidas de control y disuasión, sino que se requiere la creación de estrategias institucionales efectivas.

Esta estrategia invita a que desde el plano académico se contribuya al encuentro de soluciones ante los dilemas que enfrenta la institucionalidad en Colombia. Esto, debido a los altos índices de actuaciones y actividades violentas, que incluyen todas las variables enmarcadas al margen de la ley; y la falta de educación, valores y principios que parten del respeto al prójimo, lo que impide que el pueblo colombiano goce de protección y bienestar, en virtud de las debilidades que tiene el Estado para gestionar su prevención, control y disuasión.

La Estrategia de Gestión Institucional del Territorio (EGIT) se diseñó con base en las prioridades del Gobierno Nacional, los lineamientos del buen gobierno y la gestión pública efectiva, las áreas misionales y sectoriales de las entidades públicas, el marco fiscal y normativo, las políticas públicas de educación básica y los proyectos de generación de empleo, salud y desarrollo de infraestructura; esto, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, y acorde con el Plan de Gobierno y en las bases del Plan Nacional de Desarrollo **Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad**.



Dicha Estrategia es una herramienta que indica la línea de ruta a seguir; establece las áreas de interés que se deben trabajar, las acciones concretas para alcanzar la situación deseada; y traza el mapa con el camino para alcanzar los objetivos.

Este documento describe la Estrategia de Gestión del Territorio y presenta un análisis objetivo y claro el marco histórico de la gestión institucional; la influencia de la economía y las finanzas sobre los niveles de pobreza; la relevancia que toman a diario la salud, la educación y el trabajo; la competitividad de nuestro país, con su gran capital humano y su privilegiada posición geoestratégica; y los riesgos por factores de inestabilidad, seguridad y derechos humanos (Agencia de Renovación del Territorio (2020b). Así mismo, no es posible dejar de lado, la valoración de los principios basados en el respeto, la disciplina, las creencias y la cultura, los cuales fortalecen la familia, pilar de cualquier sociedad e institución.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 implica un gran pacto en el que concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para que, como Estado, definamos el conjunto de prioridades que generarán la verdadera transformación, mediante la creación de espacios de coordinación para sumar esfuerzos, remar hacia el mismo lado y generar el verdadero cambio social, dinamizando el crecimiento económico y alcanzando el mayor desarrollo del país y de sus regiones (Departamento Nacional de Planeación, 2018: 46).

Por ello, la EGIT plantea la tesis de que es necesario el control total e integral, no solamente desde el punto de la defensa y la seguridad del territorio colombiano, sino mediante una gestión integrada e institucional público-privada, para tener más seguridad y desarrollo económico y social, teniendo como marco transversal y lineamiento permanente la Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia de Seguridad Multidimensional 2019-2029 y el Plan Estratégico 2020 de la Agencia de Renovación del Territorio.

Estos vínculos y alineaciones han hecho de la EGIT, una estrategia transversal; una política de Estado, con una transversalidad que involucra a todos los ministerios y agencias del gobierno, así como a la Fuerza Pública, las ONG y el sector privado.

La Figura 1 muestra como la EGIT influye en el círculo virtuoso de la seguridad:

Figura 1. Círculo virtuoso de la seguridad



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018: 60).

La estrategia tiene en cuenta los cinco principios que establece la Estrategia de Seguridad Multidimensional (Figura 2).

**Figura 2. Cinco principios que establece la Estrategia de Seguridad Multidimensional**



Fuente: Grisales, O. E., Cabrera, F. y Tobar, O. (2019: 9-11).









# Capítulo 1

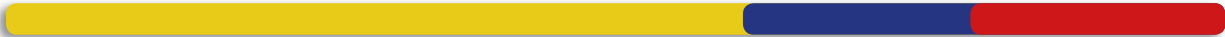
**Contexto: la necesidad  
de gestión en el territorio  
para garantizar la  
presencia estatal**





# Contexto: la necesidad de gestión en el territorio para garantizar la presencia estatal

La formación del Estado-nación se distingue de la de otros países del continente por su secuencia y articulación históricas. A diferencia de sus vecinos latinoamericanos, Colombia se caracterizó porque sus partidos políticos se forjaron antes de que se consolidara su Estado, y fueron ellos los actores centrales del proceso de imaginación e inculcación de una comunidad nacional (Agudelo, 2016: 43). De esta manera, la debilidad estatal se produjo cuando -como en el caso colombiano- se formaron partidos políticos fuertes antes de la configuración estatal, e incluso cuando fueron las plataformas programáticas de los partidos políticos las que trataron de construir un proyecto nacional. Al ser de elaboración partidista, el proyecto de nación, que por definición debió ser integrador e incluyente, se tornó sectario, lo que imposibilitó que los miembros del cuerpo político se identificaran con él, desatendiendo las necesidades generales de la población, en su conjunto.



Históricamente, la ausencia física del Estado se vio reflejada en la falta de presencia de las instituciones estatales o gubernamentales en muchos territorios. La débil presencia estatal colombiana se explica a través de diferentes factores, como la organización política y administrativa del Estado, la difícil geografía, la concentración de los centros de poder económico en las zonas urbanas y la falta de infraestructura vial. A ello se suma la imposibilidad de las fuerzas armadas de ejercer un control total del territorio, y la poca presencia de organismos institucionales, tanto de provisión de justicia como generadores de desarrollo, que no han llegado a las regiones apartadas del país. Esta ausencia se observa en la inoperancia de los poderes públicos de orden nacional en varias regiones (ejecutiva, legislativa y judicial) y en la presencia de la fuerza pública, a lo largo y ancho del territorio nacional.

Estos factores generaron espacios vacíos, la politización de la administración pública, la falta de satisfacción de necesidades y el nacimiento de grupos insurgentes. Así, debido a la debilidad del Estado de controlar el territorio, actores armados han ejercido la violencia, el control social e incluso la legitimidad política, a lo largo de su historia.

Bajo este contexto, pretendemos describir e interpretar los instrumentos normativos de política pública que el Estado colombiano ha implementado en los últimos años, con la intención de establecer cómo se piensa el territorio desde el Estado, qué estrategias de Control Territorial se han estado efectuando y si la consolidación (o no) del Estado frente a su territorio evoluciona en el tiempo.

Desde 1970, los planes de desarrollo se han expresado en los programas de gobierno correspondientes a las administraciones que en su momento han orientado los destinos de la nación. Los planes de desarrollo se constituyen en el eje principal para un gobernante, pues en él se consolidan los objetivos terminales de su administración, orientados a que sus electores obtengan una mejor calidad de vida, que sus niveles de progreso y desarrollo se eleven y que la nación como un todo salga de la marginalidad y la pobreza (Visacro, et al., 2017: 292). Diferentes gobiernos han abordado el concepto de Control Territorial desde la perspectiva de los respectivos planes de desarrollo, determinando causas que identifiquen si el manejo y control del territorio ha sido o no una prioridad para sus gobernantes, implícita o explícitamente.

## Gestión del territorio como instrumento de seguridad y desarrollo

La gestión territorial se debe enfatizar en la estabilización integral del mismo, y para ello se requiere la implementación de una serie de acciones que consoliden la seguridad, el desarrollo y la paz; en particular, en aquellas zonas que han sido altamente afectadas por la pobreza, la presencia de economías ilegales, la debilidad institucional y la violencia generalizada (Agencia de Renovación del Territorio, 2020b: 3).

Esta estabilización implica minimizar todas las formas de violencia, mediante el fortalecimiento de las capacidades de todos los niveles de gobierno, la presencia efectiva del Estado en el territorio (reconociendo sus particularidades) y la generación de bienes públicos y servicios sociales para la inclusión social y productiva de la población para hacer sostenible la paz.

Para llevar a cabo el proceso de estabilización se requiere, principalmente, priorizar e iniciar la intervención con todas las entidades del Estado de aquellos municipios lejanos que lo requieran, para permitir la transformación de territorios y el cierre de brechas en condiciones de vida digna, entre centro y periferia, como propósito de la reforma rural.

Dentro del contexto de la EGIT, es necesario tener en cuenta los esfuerzos y avances del Estado en la incorporación de planes y estrategias para mejorar los niveles de institucionalidad en el territorio; específicamente, el Plan de Nacional de Desarrollo, la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional 2019-2029 y la Política de Defensa y Seguridad.

En la actualidad, el Estado ha venido desarrollando e implementando diferentes medidas, planes y programas de fortalecimiento institucional, con el fin de alcanzar la situación deseada en cuanto a mejorar el control del territorio. En este contexto podemos encontrar, entre otros, el Plan Estratégico Institucional de la Agencia de Renovación del Territorio (ART); el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); la Estrategia de Zonas Futuro; el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; la Ley 1955 de mayo 25/2019 **Pacto por Colombia Pacto por la Equidad**; el Plan Estratégico Sectorial y los diferentes planes estratégicos e institucionales.



## Cuadro 1

### El Plan Nacional de Rehabilitación, una buena aproximación a la gestión del territorio



Dentro de los planes desarrollados en su momento, se destaca el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), formulado en 1983 como parte de la política de paz del gobierno de Belisario Betancur. Su diseño inicialmente respondió al propósito de superar las llamadas *condiciones objetivas* generadoras de violencia. Como lo presenta en DNP (1991):

*Posteriormente como instrumento de la política de reconciliación, normalización y rehabilitación, sus objetivos fueron establecer la presencia estatal en zonas marginadas, generar espacios de interlocución entre la comunidad y el Estado, así como articular tales regiones al proceso social y político del país. De esta forma el PNR se planteó como un instrumento de la política de Desarrollo Regional y de la estrategia contra la pobreza.*

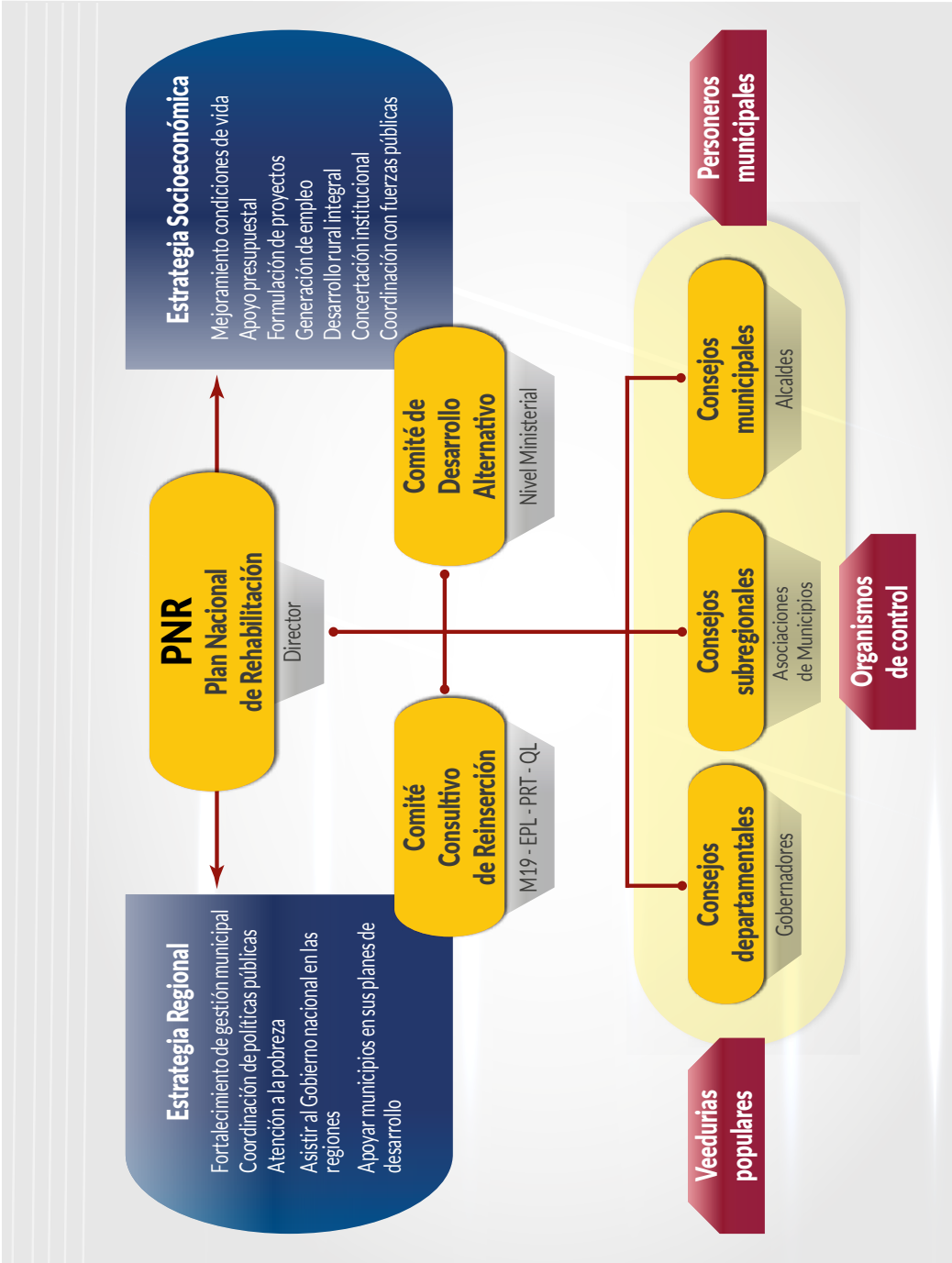
A comienzos de los noventa, el PNR atendía a 304 municipios y beneficiaba a 5.485.000 habitantes. Mostró importantes logros en la ampliación de la democracia participativa y en la recuperación de la credibilidad ciudadana en las instituciones. En gobiernos posteriores, el plan se mantuvo con visiones diferenciales, pero con el mismo objetivo, que era reducir la violencia guerrillera y la pobreza absoluta, lo que llevó al gobierno del presidente Cesar Gaviria a aumentar la participación a 450 municipios, que para la época correspondía al 25 % de la población.

Con la promulgación de la Constitución en 1991, el PNR empezó a tener dificultades, entre otras, la inclusión de la elección popular, la cual obligaba a incluir nuevos actores en las regiones para el cumplimiento de los proyectos establecidos.

Sin embargo, analizar la experiencia del PNR se constituye en un referente de análisis, extrayendo sus bondades, como una alternativa de política viable que podría complementar los actuales instrumentos de gestión territorial.



Figura 3. Estructura del Plan Nacional de Rehabilitación



Fuente: Elaboración propia.

## La EGIT y los objetivos de desarrollo sostenible

La estrategia tendrá un efecto colateral positivo, ya que sus objetivos y líneas de acción van de la mano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas. Hemos identificado que al menos 10 de los 17 ODS son abordados por la EGIT.

Esto demuestra la consistencia de la Estrategia; al mismo tiempo se convierte en la punta de lanza de la política estatal de lucha contra la pobreza en las regiones más apartadas de Colombia.

Así, la EGIT contribuirá al mejoramiento de los indicadores de pobreza multidimensional; a reducir la desnutrición infantil y mejorar la seguridad alimentaria; a disminuir las tasas de mortalidad infantil y materna; a mejorar la cobertura escolar; a generar soluciones en materia de agua potable y el mejoramiento de la infraestructura de saneamiento básico; a la creación de empleo; a mejorar la conectividad, la inclusión financiera y el mejoramiento de la infraestructura vial; a promover la inclusión social y económica; y a promover el Estado de Derecho y mejorar el acceso a la justicia.

Ello vendrá de la mano de la creación de alianzas nacionales e internacionales que movilicen los recursos financieros, la cooperación técnica y la creación de un sistema económico en esas zonas con generación de economías lícitas.

**Figura 4. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aplicables a la Estrategia de Gestión Institucional del Territorio (EGIT)**



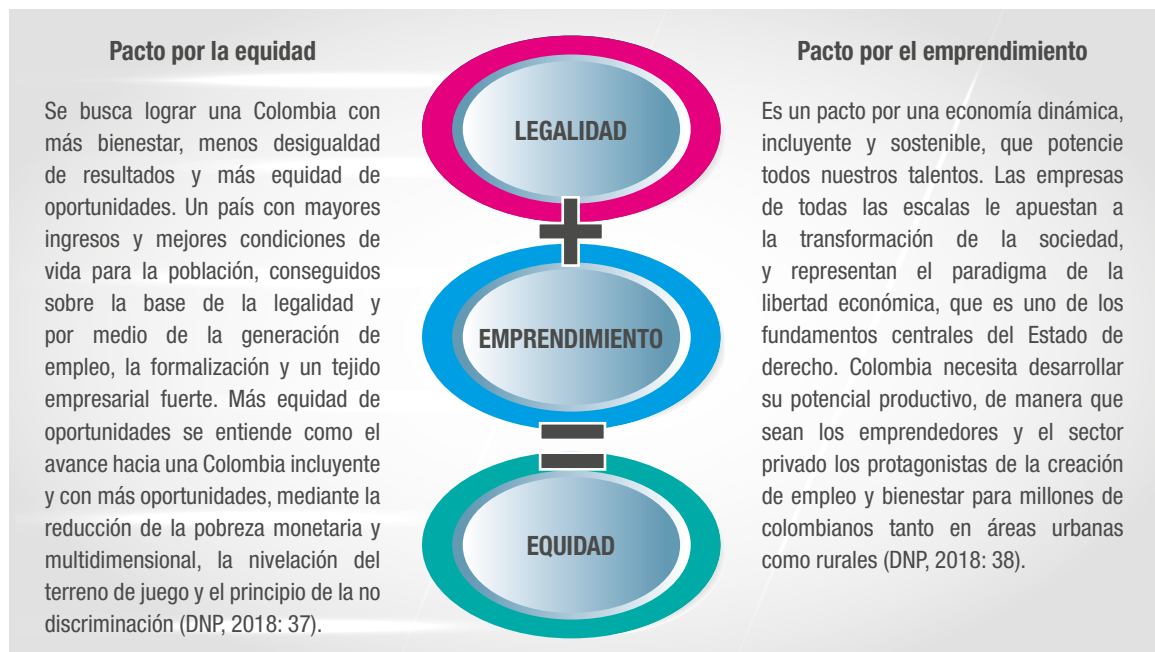
Fuente: Elaboración propia, con base en ODS (ONU).



## Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)

Es indispensable superar la tradicional estrategia de control militar del territorio basada, con pocas excepciones, en el despliegue de unidades militares y de policía, sin el acompañamiento estratégico de entidades públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil. La legitimidad estatal, el respeto y la garantía de los derechos de la población (y un ambiente que permite el emprendimiento y el funcionamiento de la economía de mercado que genere equidad) requieren una política de seguridad integral e interinstitucional y una unidad de esfuerzo del Estado como un todo. No obstante, la estabilidad de las zonas afectadas por la criminalidad no solo se traduce en la vigencia de la ley, el fortalecimiento de la legitimidad estatal, el respeto y garantía de los derechos de la población y un ambiente que permite el emprendimiento y el funcionamiento de la economía de mercado para la equidad; a su vez, también requiere de una política de seguridad integral e interinstitucional y una unidad de esfuerzo del Estado, como un todo (Departamento Nacional de Planeación, 2018: 60).

Figura 5. Ecuación PND



Fuente: DNP (2018).

La ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en zonas del territorio genera espacios vacíos de autoridad y Estado de derecho, dando lugar a la marginalidad social, política y económica de sus habitantes, que es aprovechada por los grupos criminales. Tales vacíos constituyen la principal amenaza a la seguridad, por ser donde se desarrollan las diversas manifestaciones de delincuencia y violencia (DNP, 2018: 74 y 75).

## Estrategia Multidimensional De Seguridad Nacional (EMSN)

La Estrategia Multidimensional De Seguridad Nacional (EMSN) define cuatro intereses vitales para la existencia y supervivencia del Estado, en su integridad. En ellos se destaca la presencia integral de la institucionalidad en el territorio nacional (Grisales, Cabrera y Tobar, 2019: 22).

Figura 6. Intereses vitales del Estado



Fuente: Grisales, Cabrera y Tobar (2019).

Sobre este interés vital, la EMSN dice lo siguiente (Grisales, Cabrera y Tobar, 2019: 23):



**Presencia Integral de la Institucionalidad en el Territorio nacional:** *El Estado debe cubrir de manera integral todo su territorio, no sólo debe prevalecer su presencia en términos de seguridad como hasta la fecha lo hace de manera transitoria en algunas partes del país; sino que debe garantizar la real presencia integral de su institucionalidad en todo el territorio nacional. No puede haber zonas vedadas para el Estado y éste debe asegurar la soberanía, la justicia y el desarrollo multidimensional en cada rincón de la geografía nacional.*

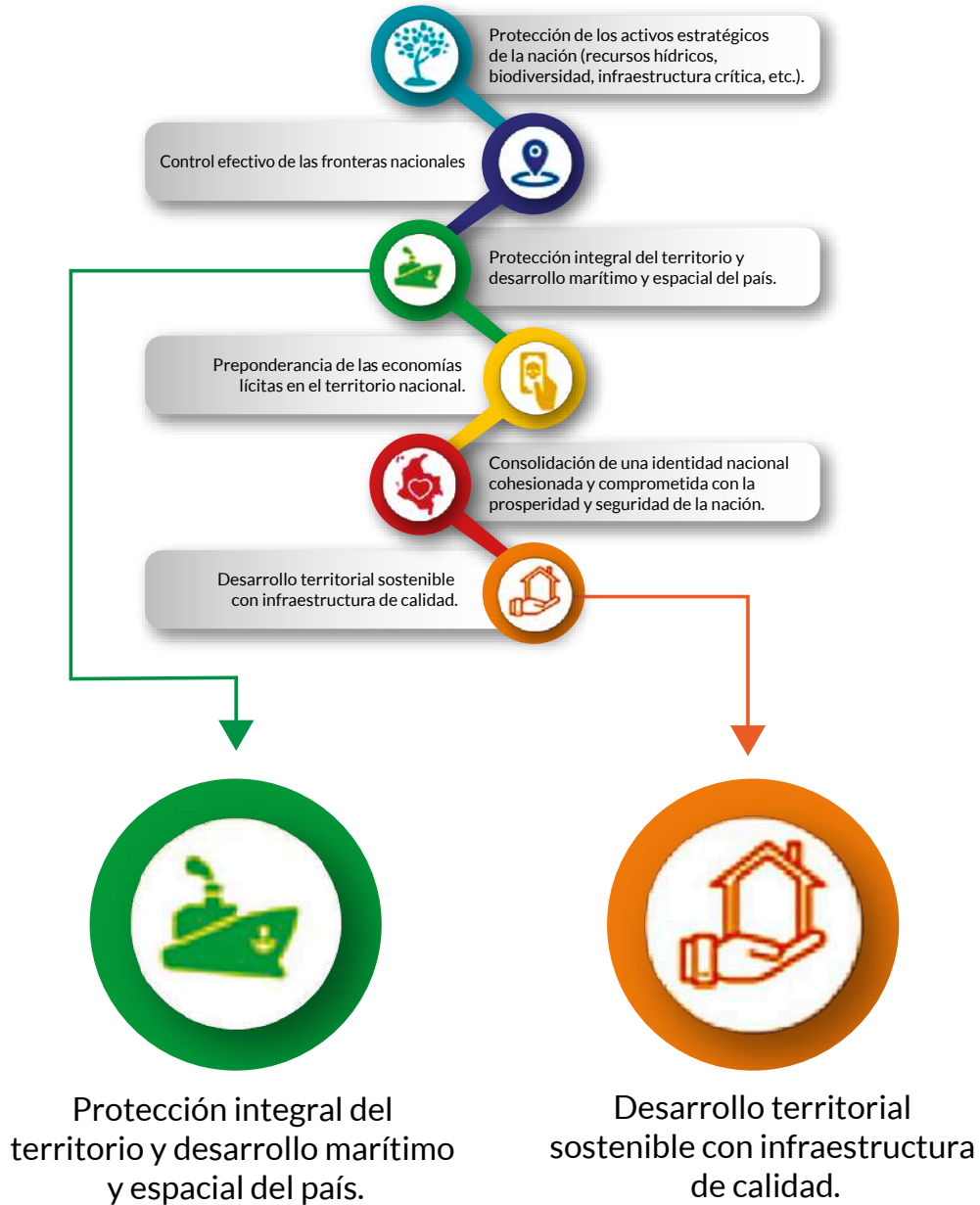
La EMSN establece seis **intereses estratégicos**, de los cuales dos son afines a la gestión institucional del territorio.

Sobre estos intereses estratégicos, la EMSN dice lo siguiente (Grisales, Cabrera y Tobar, 2019: 25):

**Protección integral del territorio y desarrollo marítimo y espacial del país:** *El territorio de la nación va más allá de su extensión continental, e incluye el territorio marítimo, el espacio, el espacio aéreo y el segmento de la órbita geoestacionaria, los cuales deben protegerse en su integralidad y, por lo tanto, es indispensable lograr el desarrollo marítimo y espacial para cumplir este propósito.*



**Figura 7. Intereses estratégicos del Estado**



Fuente: Grisales, Cabrera y Tobar (2019).

**Desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad**: Se debe garantizar un desarrollo territorial sostenible, respetuoso del medio ambiente y con perspectiva de expansión y crecimiento con equidad. Así mismo, se debe seguir fortaleciendo la atracción de la inversión extranjera, la innovación y el desarrollo productivo y tecnológico, juntos contribuirán a la aceleración del crecimiento inteligente y sostenible (Grisales, Cabrera y Tobar, 2019: 26).

La EMSN establece cinco imperativos geopolíticos, entre ellos el de **Estabilizar y desarrollar los espacios vacíos**, que establece lo siguiente (Grisales, Cabrera y Tobar, 2019: 27 y 28):

**Estabilizar y desarrollar los espacios vacíos**: Lo que implica hacer presencia en todo el territorio nacional y fomentar su desarrollo local, se realiza en pro del restablecimiento de la autoridad y de la oferta de servicios del Estado, promoviendo el desarrollo económico y mejores condiciones sociales para todos los colombianos.

## Política de Defensa y Seguridad (2019)

La Política de Defensa y Seguridad comprende múltiples innovaciones con alcance estratégico... Junto a esto, se busca dar un salto en materia de intervención en los territorios, al que la principal amenaza a la seguridad interna son

los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad, no simplemente los grupos ilegales o las economías ilícitas. Esto tendrá consecuencias muy relevantes, pues conlleva pasar del control militar del territorio a su control institucional. El principal enemigo de la seguridad y la convivencia es el abandono estatal. Para lograrlo se enfocarán los esfuerzos principales en espacios geográficos que por razones de seguridad nacional se califiquen como Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) [Ministerio de Defensa, 2019: 6].



## Zonas Estratégicas de Intervención Integral -ZEII-(Zona Futuro)

El decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019, con el que el Gobierno Nacional implementa las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), establece que el Pacto por la Legalidad incorporado en el Plan Nacional Desarrollo tiene (Decreto 2278 de 2019: Parágrafo 4):

*(...) un nuevo abordaje de seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, que enfrenta criminalidad y economías ilegales y que asegura la presencia del Estado en toda la Nación, en particular, en aquellos territorios vacíos de institucionalidad,*

lo que permitirá, entre otros aspectos, la promoción de cambios estructurales en los territorios para un desarrollo con equidad y crecimiento económico.

El objetivo principal de estas zonas es acelerar la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), e impactar las áreas más afectadas del territorio, con la acción unificada entre el Estado y el apoyo interinstitucional, con el fin de lograr la estabilización y la legalidad de estas zonas, logrando así la protección permanente de la población en sus necesidades básicas satisfechas.

El Artículo 2.6.1.2.1 de la Declaración de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) determina que el consejo de Seguridad Nacional podrá declarar ZEII, atendiendo aspectos, como: intereses nacionales; espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad; altos índices de criminalidad; índices de necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y alta presencia de población víctima de la violencia; y economías ilícitas, entre otros. Para esto debe aprobarse previamente el respectivo Plan Especial de Intervención Integral (PEII), por parte del Consejo de Seguridad Nacional (Decreto 2278 de 2019: Capítulo II).



Figura 8. Regiones Zonas Futuro (ZF) y Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2020b).



## Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el 2016, se establece su primer punto, *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)* [Agencia de Renovación del Territorio, 2020a]:

*Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen como objetivo implementar con mayor celeridad el desarrollo rural y la transformación estructural del campo, sobre la base de un plan construido de manera participativa desde el territorio.*

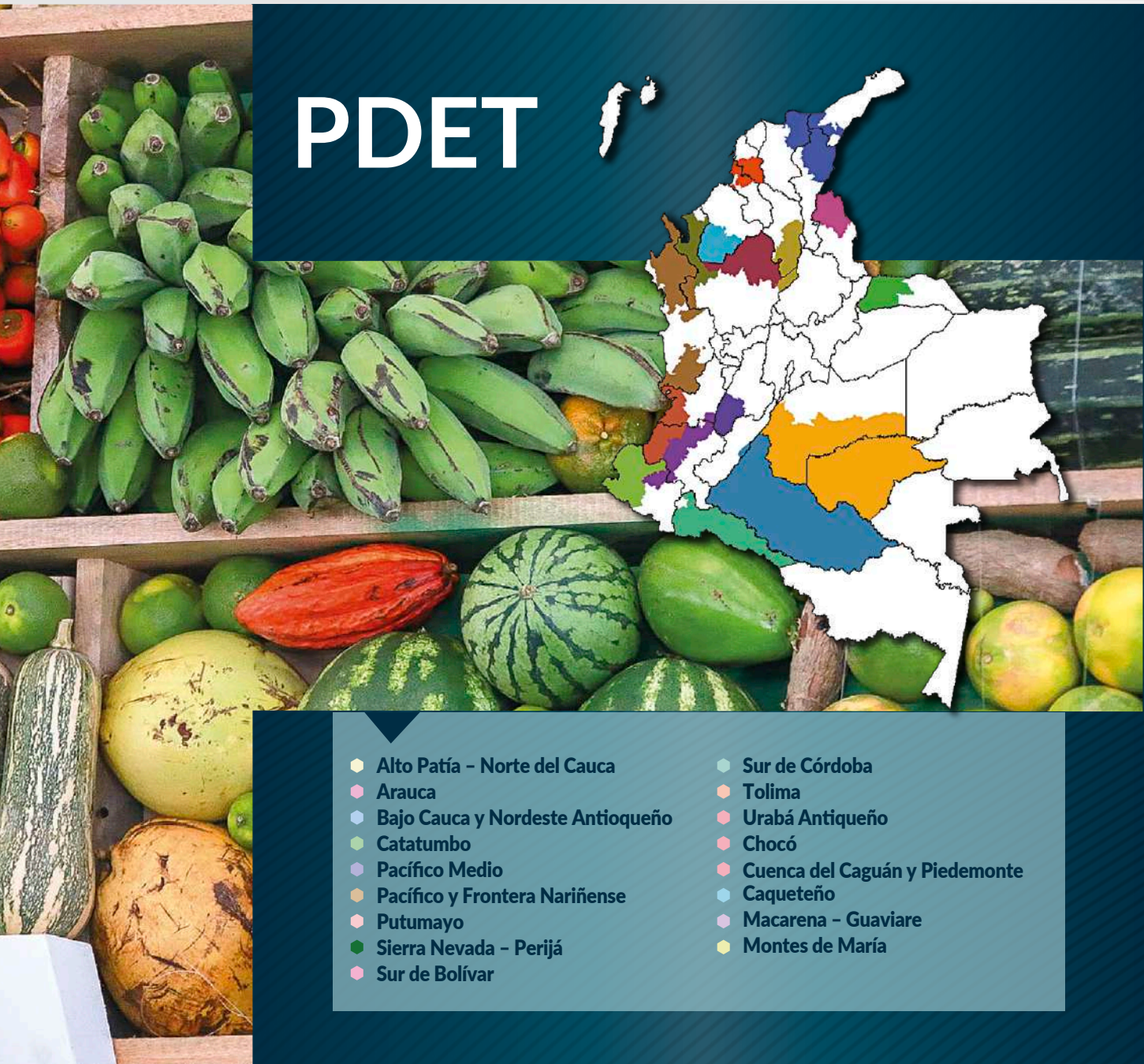
Así, los PDET son instrumentos del Estado para lograr la mejora permanente de las comunidades en sus necesidades básicas y el mejoramiento del cubrimiento de la cobertura institucional. Sin embargo, han recibido críticas por su cobertura, ubicación y por tratarse de antiguos enclaves de las FARC, donde aún los grupos organizados y las disidencias tienen control territorial. Además, quedaron por fuera otros municipios, donde los indicadores de violencia y pobreza fueron superiores a aquellos que finalmente fueron seleccionados.

El cubrimiento del Programa establece 16 programas a lo largo del territorio, y prioriza 170 municipios con características comunes, como el índice de pobreza; la afectación por economías ilícitas (cultivos de uso ilícito y minería ilegal) o por el conflicto armado; y la débil presencia institucional.





Figura 9. Subregiones PDET



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2020b).



## Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

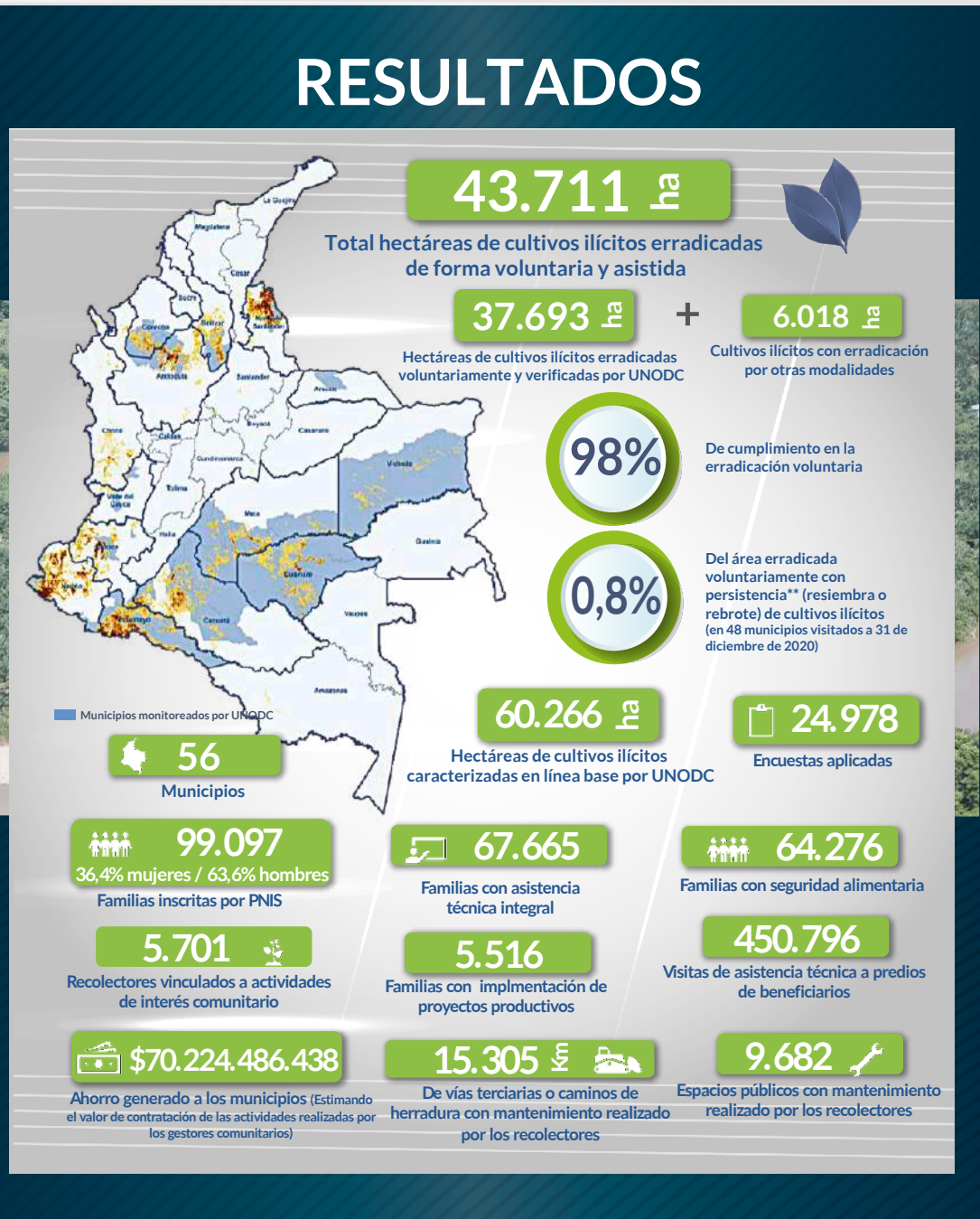
El PNIS fue creado el 29 de mayo de 2017 a través del Decreto Ley 896, con el fin de implementar el punto 4 del Acuerdo Final, **Solución al Problema de las Drogas Ilícitas**, de manera que se dé una solución definitiva que estimule la sustitución de los cultivos de uso ilícito en aquellas zonas marginadas de Colombia, donde las condiciones de pobreza y abandono ha fomentado las economías ilegales basadas en el narcotráfico.

El PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral establecida en los Acuerdos de La Habana, y su ejecución contempla los principios de concertación, enfoque diferencial, respeto al Estado de Derecho y la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, como un mecanismo para generar confianza y compromiso por parte de los cultivadores.

El PNIS tiene una cobertura nacional, pero en el Decreto Ley se priorizaron los territorios bajo los siguientes criterios: (i) Zonas Priorizadas en el marco de los PDET; (ii) Densidad de los cultivos de uso ilícito y de población; (iii) Parques Nacionales Naturales; (iv) Comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

Este programa contempla la formalización del compromiso de las comunidades con la sustitución voluntaria y concertada, la no resiembra, el compromiso pleno de no cultivar ni estar involucrado en labores asociadas a los cultivos ilícitos, ni de participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos, como el compromiso del Gobierno con la ejecución del Plan de Atención Inmediata -PAI- (UNODC, 2020).

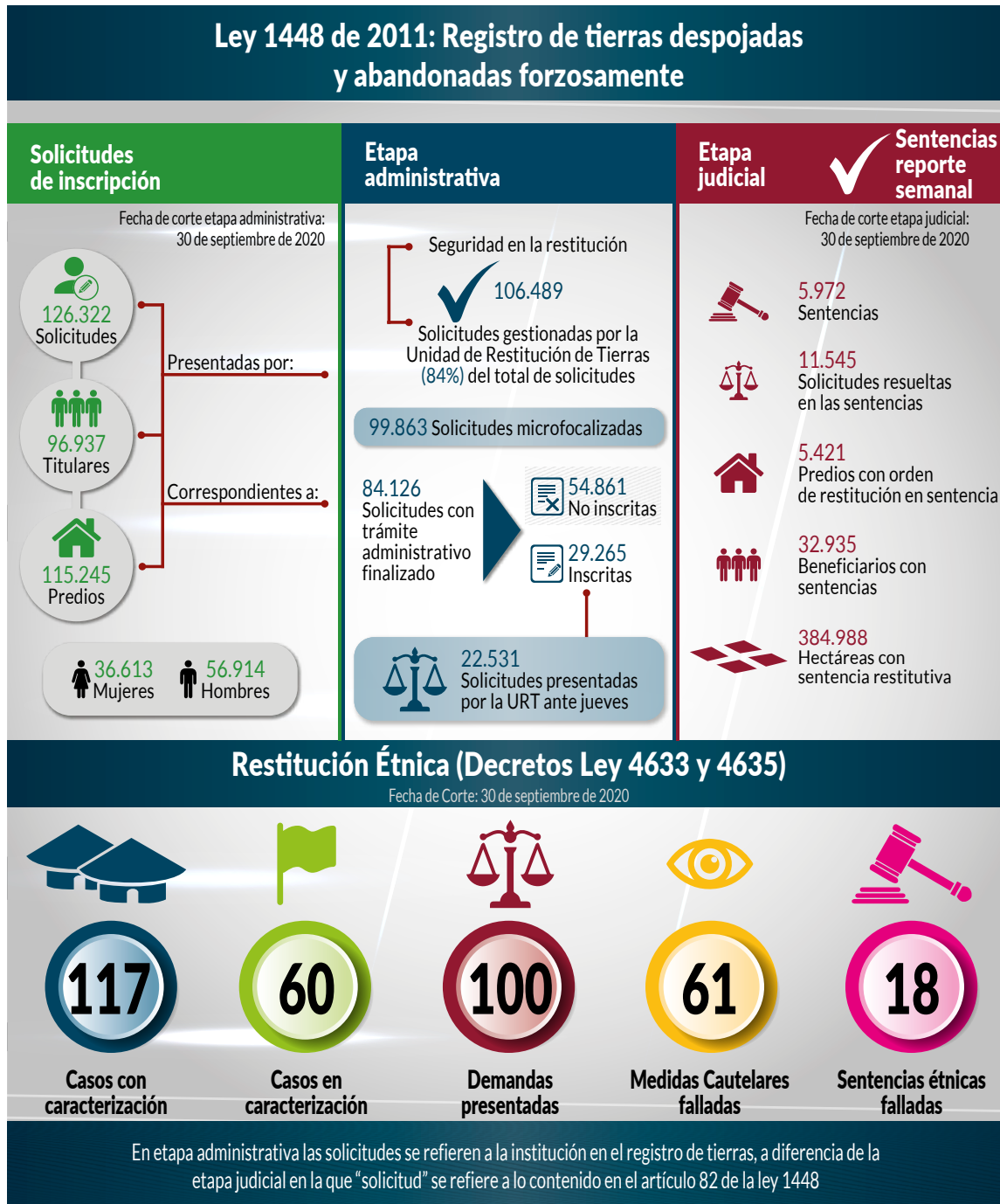
Figura 10. Resultados PNIS



Fuente: UNODC (2020).



Figura 11. Restitución de tierras



Fuente: Agencia Nacional de Tierras.

## Agencia Nacional de Tierras

El 7 de diciembre de 2015 fue expedido el Decreto 2363, “*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su objeto y estructura*” (Agencia Nacional de Tierras, 2021), en un esfuerzo del Gobierno nacional para consolidar la nueva institucionalidad que responderá a los retos del posconflicto, en lo concerniente al desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz.

Así, en el Decreto quedó consignado el objetivo fundamental de dicha Agencia, la máxima autoridad de tierras del Estado (Agencia Nacional de Tierras, 2021):

*La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.*

En términos generales, la Agencia garantizará el acceso a la tierra para los campesinos que no la tienen o que tienen muy poca e insuficiente para su sustento. Para quienes sí tienen tierra, pero no la tienen legalizada, la Agencia le ayudará a formalizar su propiedad. Para quienes tienen tierra y la tienen formalizada, la Agencia garantizará que se le dé un uso adecuado, en cuanto al cumplimiento de la función social de la tierra y la explotación ambientalmente responsable de la misma.

Asimismo, pondrá en marcha la figura del *inspector de tierras*, y la dotará de herramientas que permitan hacerles veeduría minuciosa a los procesos. No obstante, para cerrar el paso a los corruptos implementará también una gestión participativa y abierta al público, de modo que las comunidades en las regiones puedan participar y vigilar las actuaciones de la Agencia y de sus funcionarios.







A person wearing a blue hard hat, a blue jacket with a Colombian flag patch, and a life vest is seen from behind, looking out at the ocean. The jacket has "ARMADA DE COLOMBIA" written on it. The background shows a vast blue sea under a blue sky with scattered white clouds. A small island is visible on the horizon.

# Capítulo 2

**Secuelas económicas,  
sociales y de seguridad  
en el territorio**



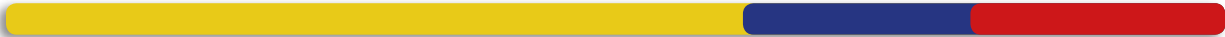
# Secuelas económicas, sociales y de seguridad en el territorio

Como se ha venido planteando a lo largo de este documento, la conformación del Estado colombiano, su geografía y la localización lejana de sus centros de desarrollo ha ocasionado una frágil presencia estatal y una debilidad institucional en varias regiones y departamentos. Ello ha venido creando espacios vacíos que facilitan la implantación de diferentes factores de inestabilidad, baja competitividad y altas necesidades básicas insatisfechas en la población de estos territorios, lo que genera dificultades de autoridad, aplicación de la ley y lento crecimiento socioeconómico.

Por estas razones, es necesario analizar el impacto económico, social, institucional y de seguridad que han afectado el normal desarrollo del Estado de derecho y dificultado la implementación de las políticas públicas, lo cual permitirá identificar los problemas a resolver y un mejor planteamiento y desarrollo de la estrategia de gestión integral del territorio.

Los indicadores sociales y económicos nos muestran las condiciones de vulnerabilidad de las zonas más apartadas de Colombia, en particular de las regiones y departamentos costeros y fronterizos. La pobreza monetaria y multidimensional, el alto porcentaje de las necesidades básicas insatisfechas (vivienda, salud, educación, energía, infraestructura) y el bajo desarrollo de los factores determinantes de la competitividad son elementos fundamentales que muestran la debilidad estatal e institucional en estas regiones.



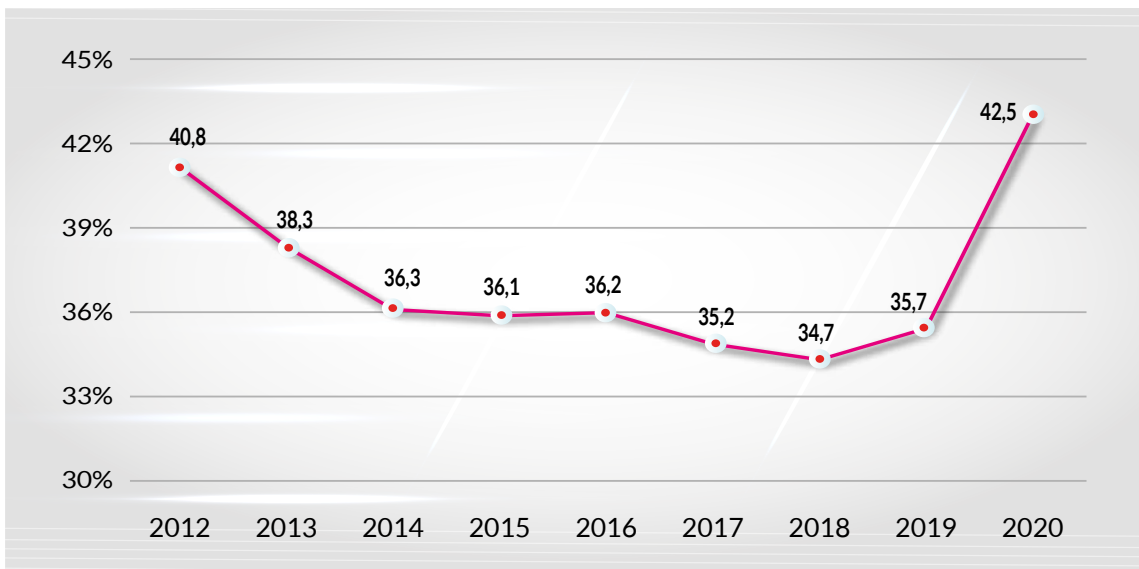


## Pobreza monetaria

A partir del indicador de pobreza monetaria es posible conocer el número de personas, cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos. Para el caso de Colombia, la medición se realiza a partir de una muestra compuesta por 23 departamentos y Bogotá.

De acuerdo con los resultados de la última medición, presentados en 2021, en 2020 la pobreza monetaria nacional tuvo un incremento significativo frente al año inmediatamente anterior, al pasar del 35,7 % al 42,5 %, como muestra la Gráfica 1.

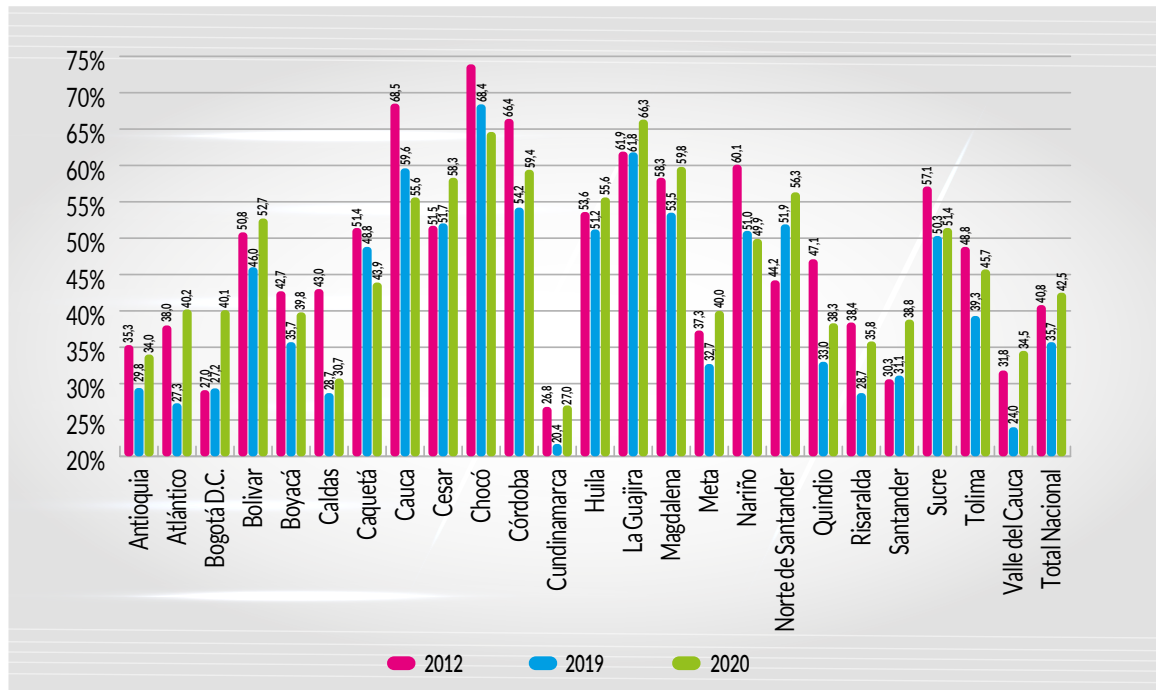
**Gráfica 1. Pobreza Monetaria Nacional (%)**



Fuente: DANE (2021).

Es importante resaltar que al igual a como sucede en el total nacional, en la mayoría de los departamentos se registró un incremento de la pobreza monetaria en 2020, que superó en muchos de los casos los registros presentados en 2012. Esto evidencia el impacto significativo de la pandemia en el ingreso de los colombianos. Igualmente, se observa que la mayoría de los departamentos de frontera y costeros tienen más del 50 % de su población en situación de pobreza monetaria, como lo muestra la Gráfica 2.

Gráfica 2. Variación de la pobreza monetaria por departamento (%)

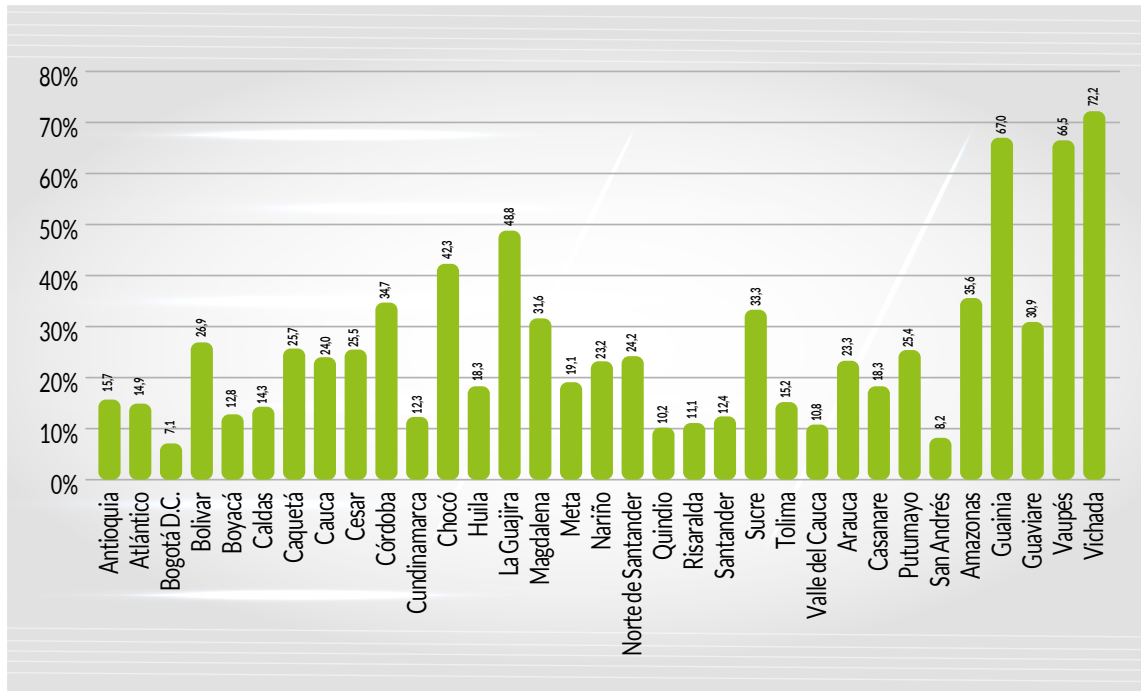


Fuente: DANE (2021).

## Pobreza multidimensional

El índice de pobreza multidimensional (IPM) refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres en áreas como educación, salud, entre otros. En Colombia, la pobreza multidimensional (2019) ha sido calculada a partir de las proyecciones de población del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y la Encuesta de Calidad de Vida 2018, razón por la cual solo se presentan datos correspondientes a 2019; dado a que no pueden ser comparables con mediciones anteriores. Si bien para el total nacional en 2019, la pobreza multidimensional en el país fue del 17,5 %, es decir 1,6 puntos porcentuales menos que en 2018 (19,1 %), es importante analizar el comportamiento departamental de este indicador en 2019.

Gráfica 3. Índice de pobreza multidimensional por Departamento (%)



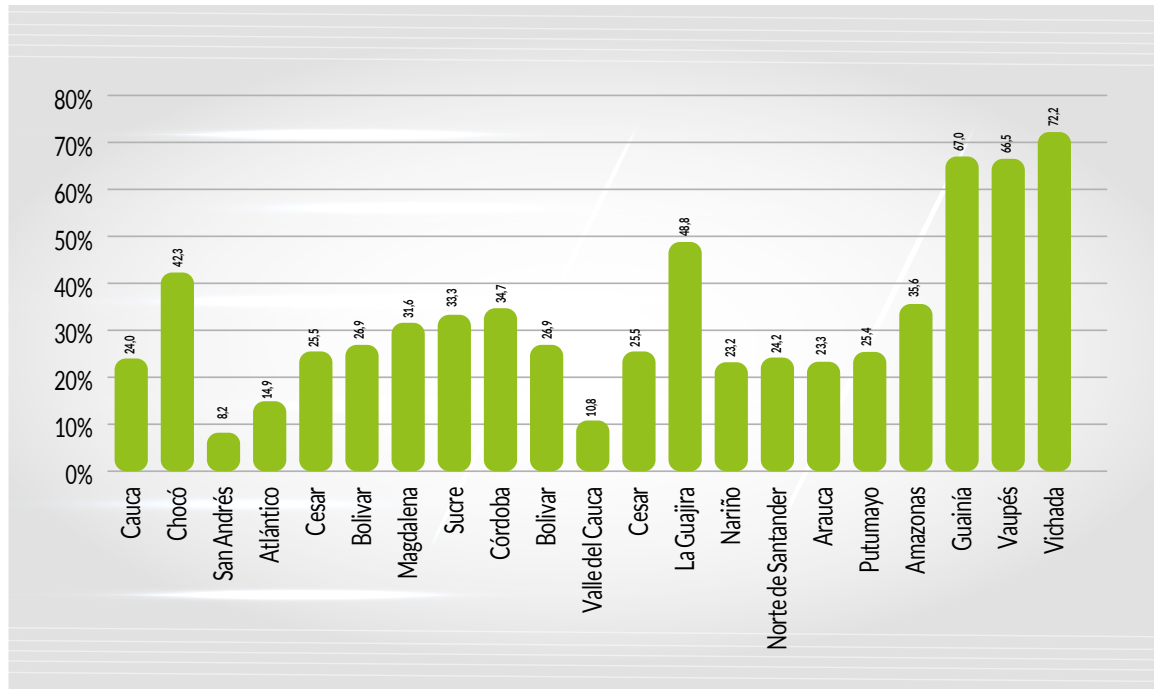
Fuente: DANE (2019).

Como se observa en la Gráfica 3, solo 12 departamentos presentan cifras por debajo del agregado nacional, y Bogotá es la entidad territorial con la cifra más baja (7,1 %). A nivel de regiones, los departamentos que son parte de la Amazonía colombiana presentan los registros más altos, como el caso de Guainía y Vaupés; Estos se ven seguidos por los de la Orinoquía, ya que Vichada presenta un IPM del 72, 2 %, el más alto del territorio nacional.

En general, cerca del 37 % de los departamentos del país mantienen un IPM por encima del 25 %, y cinco de ellos registran cifras mayores al 40 %. Este es el caso de Chocó, La Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada, cuyas cifras reflejan que su población presenta una incidencia de pobreza multidimensional que supera de manera significativa lo registrado en el agregado nacional.



Gráfica 4. Índice de pobreza multidimensional en departamentos fronterizos y costeros (%)



Fuente: Elaboración propia, con base en DANE (2019).

Los departamentos fronterizos forman parte de la Amazonía y la Orinoquía presentan los porcentajes más altos en pobreza multidimensional, como es el caso de Guainía (67 %), Vaupés (66,5 %) y Vichada (72 %), seguidos por Chocó, en el Pacífico, con un 42,3 %, y la Guajira, en el Caribe, con cifras cercanas al 50 %. A excepción del Valle del Cauca, San Andrés y Atlántico, todos los departamentos analizados en este grupo presentan un índice de pobreza multidimensional superior al 23 %; es decir, casi uno de cuatro habitantes está en situación de pobreza, como muestra la Gráfica 4.

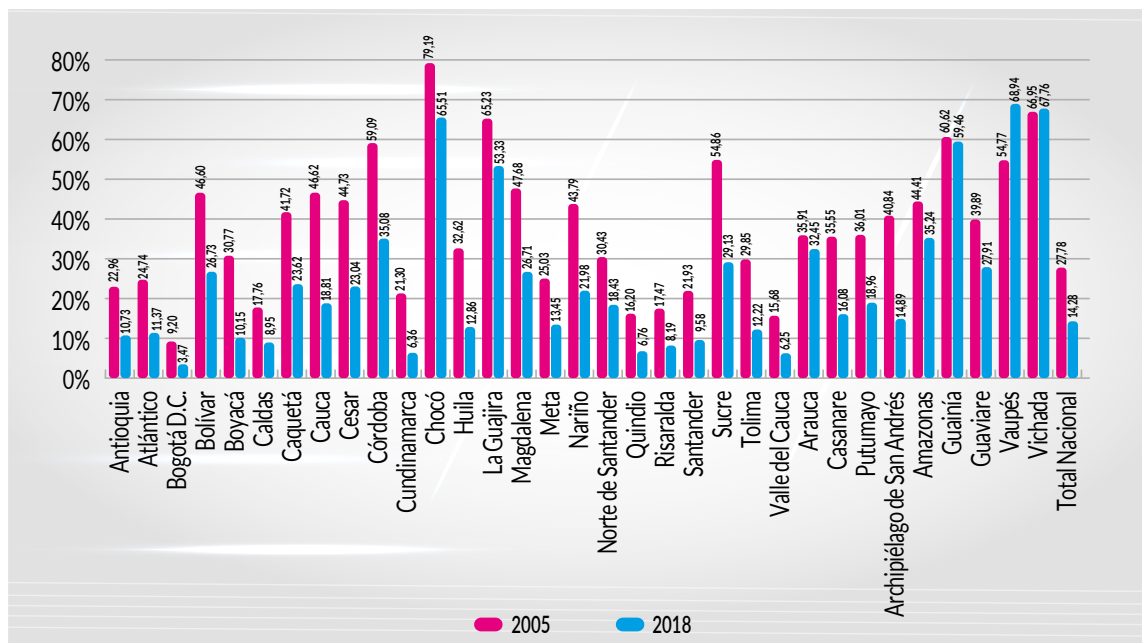
## Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El indicador de NBI permite evidenciar carencias críticas de la población, a partir de cinco componentes: vivienda inadecuada; viviendas con servicios inadecuados; viviendas con hacinamiento; inasistencia escolar; y dependencia económica. Se consideran pobres o con NBI a los hogares cuyas viviendas presentan una carencia en

alguno de estos componentes; y se consideran en situación de miseria, si a la luz de este indicador se evidencian dos o más NBI por hogar. Como indica en DNP: "Para estimar la magnitud de la pobreza en relación con la población, se consideró que las personas que habitaban en viviendas con NBI o en miseria se encontraban en las mismas condiciones de su respectiva vivienda".

Como se observa en la Gráfico 5, Colombia registró entre 2011 y 2019 un importante descenso en el indicador de NBI, al pasar de 27,78 % a 14, 28 % (Gráfica 7). Si bien la tendencia es decreciente para el total nacional, algunos departamentos mantienen registros que superan ampliamente este agregado (Gráfica 5).

**Gráfica 5. Variación del indicador NBI, con base en las últimas proyecciones intercensales (%)**



Fuente: DANE (2019).

Para 2019, en departamentos como Chocó, las personas que presentaron al menos una NBI, es decir que se encuentran en condición de pobreza, corresponden al 65,51 % del total de su población. Lo mismo ocurre con departamentos como La Guajira, Vaupés y Vichada, que registran 65,23 %, 68,94 % y 67,76 %, respectivamente (Gráfica 7).



Pese a que, durante el periodo intercensal, departamentos como Bolívar, Caquetá, Cesar, Córdoba, La Guajira, Chocó, Magdalena, Nariño, Sucre, Amazonas y Guaviare presentan descensos significativos en el porcentaje de NBI, aún registran cifras que superan el 20 % de su población en pobreza. Así mismo, departamentos como Vaupés y Vichada han aumentado el número de personas con al menos una NBI durante el mismo periodo de medición (Gráfica 5).

## Escalafón de competitividad CEPAL (2019)

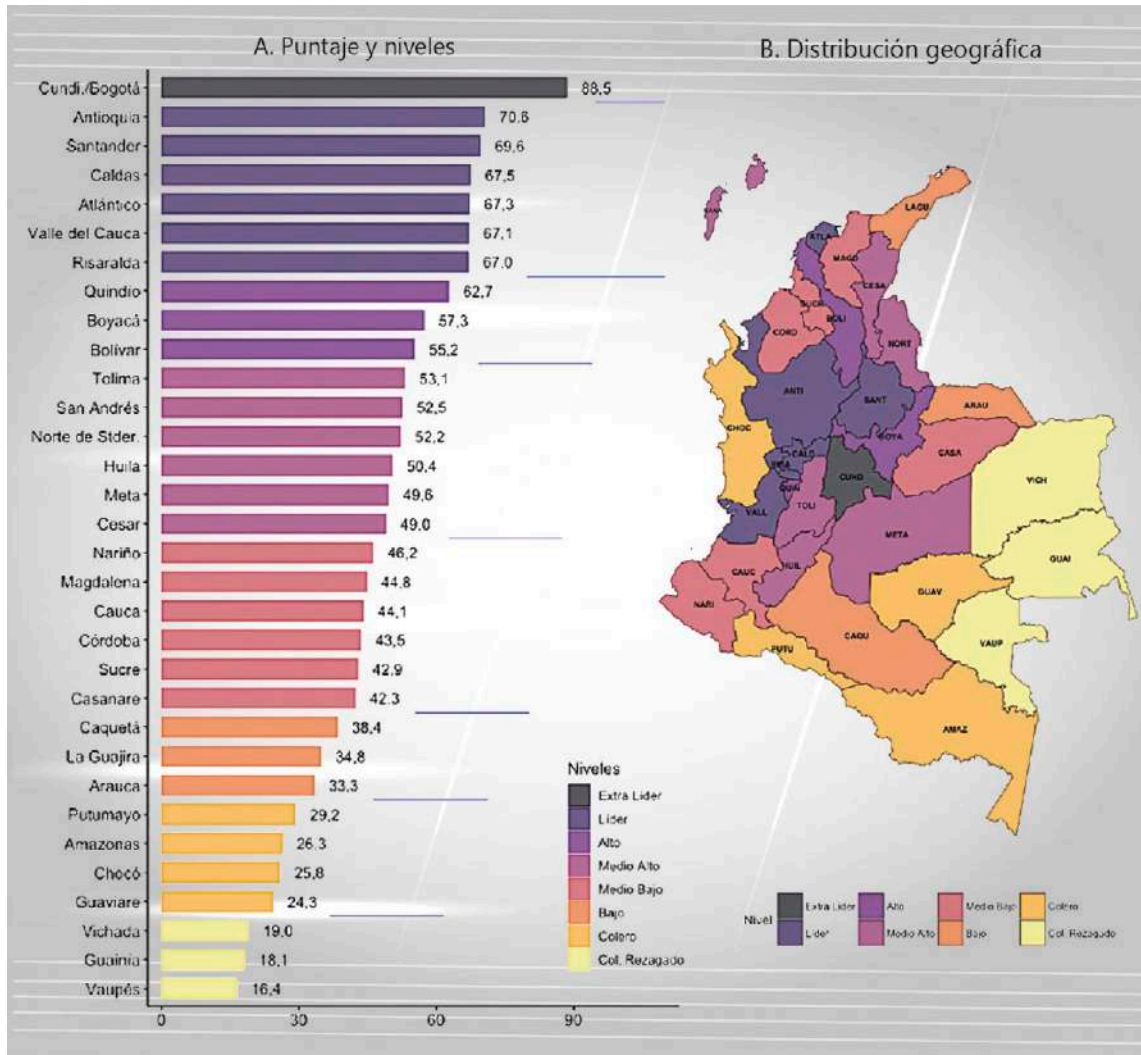
En el Escalafón de Competitividad Departamental 2019, la CEPAL establece unas categorías de análisis para los departamentos que conforman la geografía nacional, a partir de factores como: (i) bienestar social y capital humano; (ii) infraestructura y logística; (iii) fortaleza económica; (iv) ciencia, tecnología e innovación; e (v) institucionalidad y gestión pública.

Con base en un algoritmo que clasifica los resultados del Índice, que corresponde a puntajes que se encuentran entre 1 y 100, se determinan los niveles de competitividad de los territorios.

En este escalafón, Cundinamarca, que incluye a Bogotá, ocupa la primera posición en el nivel extra líder, con un puntaje de 88.5 puntos sobre 100. En contraste, se encuentran los departamentos Nariño, Magdalena, Cauca, Córdoba, Sucre y Casanare, categorizados en el nivel medio bajo, y sin superar los 46.2 puntos, seguidos por Caquetá, La Guajira y Arauca, en el nivel bajo, por debajo de los 40 puntos. Como coleros están los departamentos de Putumayo, Amazonas, Chocó y Guaviare, y en el nivel rezagado están Vichada, Guainía y Vaupés, los cuales no alcanzan los 20 puntos. Con puntajes inferiores a 60 sobre 100, están los departamentos de las zonas fronterizas y costeras, con excepción de Atlántico y Valle del Cauca (Gráfica 7).



**Gráfica 6. Escalafón de Competitividad Departamental**



Fuente: CEPAL (2021).

Así, con el análisis de los indicadores expuestos se resaltan las importantes disparidades que persisten en desarrollo, instituciones y competitividad, a lo largo del territorio nacional; se destacan en este escenario los departamentos fronterizos y costeros, cuyos indicadores muestran porcentajes importantes de personas en condiciones de pobreza y miseria, y que en algunos casos superan el 50 % de su población, sin mostrar recuperaciones significativas en el análisis entre décadas.

## Factores de inestabilidad

El Estado colombiano ha determinado como factores de inestabilidad aquellos elementos que generan o dinamizan la violencia y -por ende- afectan el desarrollo de las poblaciones y las instituciones legalmente constituidas. Resaltamos los grupos armados organizados que unidos a las economías ilícitas generan el máximo poder desestabilizador en las regiones, y al lado de la problemática social y económica, se constituyen en el mayor reto para los organismos de seguridad, con el fin de permitir el desarrollo y la efectiva gestión institucional en las zonas de alta confluencia de estos factores de inestabilidad.

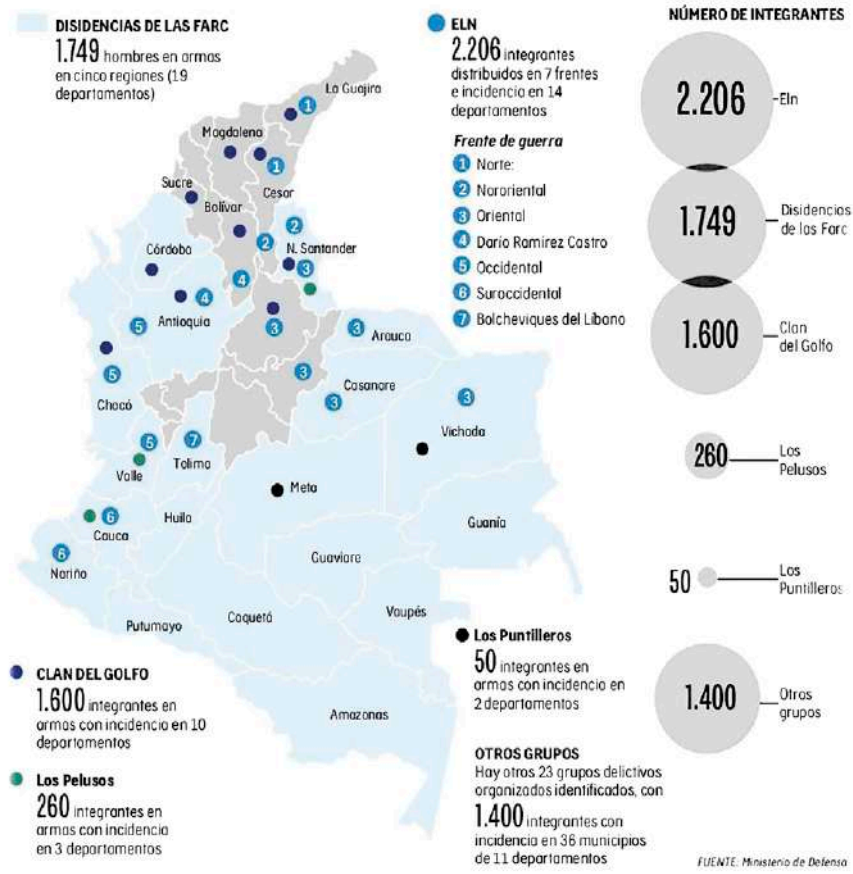
## Grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados

Con la firma de los acuerdos de paz con la FARC en el 2016, se dio un reacomodamiento de los grupos armados organizados (GAO) en Colombia. Los ya existentes, como el ELN, Clan del Golfo, Los Pelusos y los nuevos grupos residuales de las FARC, como las disidencias de Gentil Duarte y la Segunda Marquetalia, han buscado ocupar las áreas donde delinquirían las FARC, con el fin de controlar las rutas y los negocios ilícitos. Esto ha generado más violencia, especialmente en las áreas distantes con costa y en la frontera, donde han intimidado a las comunidades para controlar el territorio, en muchos casos reemplazando a la autoridad legalmente constituida.

Aunque el gobierno por medio de sus fuerzas militares y de policía permanece en una lucha constante por neutralizar estas estructuras, el crecimiento de la economía ilícita es un multiplicador de estos grupos armados y grupos delincuenciales en las diferentes regiones, y se constituyen como la mayor amenaza a la seguridad nacional.

Como se observa en la Figura 12, los grupos armados organizados se encuentran ubicados en las áreas de cultivos ilícitos y de frontera, con el fin de permitir el narcotráfico especialmente hacia Venezuela y las costas. Igualmente, se observa en el mismo territorio la ocupación de varias estructuras delincuenciales, lo que ha desencadenado masacres en las comunidades para lograr con violencia extrema el control de los territorios (Figura 12).

Figura 12. Grupos Armados Organizados



Fuente: La FM, con base en datos del Ministerio de Defensa (2018).

## Narcotráfico

Este factor de inestabilidad se ha convertido en el esfuerzo principal de lucha por parte del Estado, ya que se constituye en el mayor combustible para el crimen organizado transnacional (COT), e incluye los grupos armados organizados (GAO).

De acuerdo a la distribución de los cultivos, se puede determinar que la mayor cantidad de matas de coca sembradas se encuentran en los departamentos de frontera, donde la presencia estatal es débil, y -por ende- las comunidades de forma voluntaria

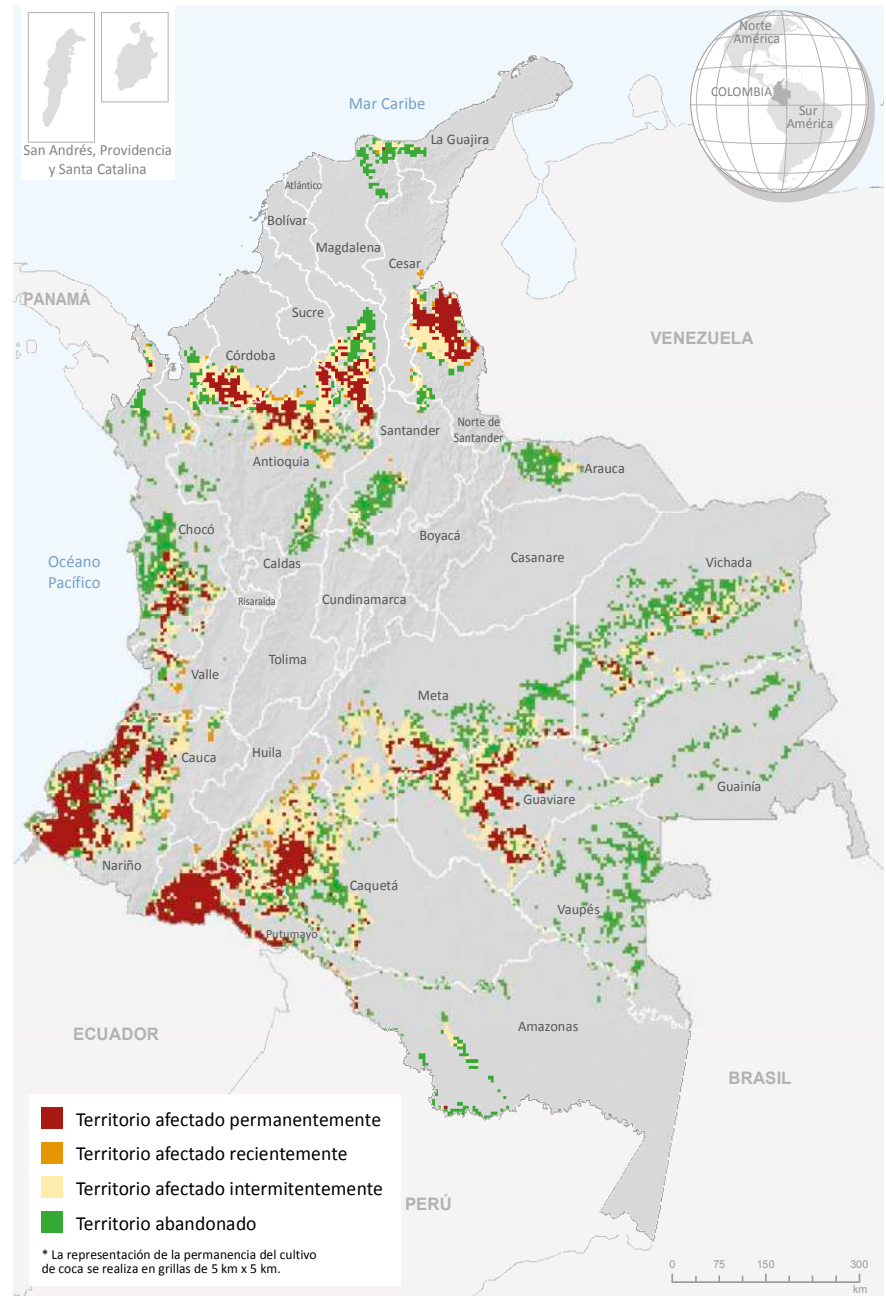


u obligadas por los grupos armados convierten estos cultivos como su principal medio de subsistencia, con más de 124.000 hogares involucrados en cultivos ilícitos (Figura 9).

A la fecha, y de acuerdo con cifras del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIM-CI), en Colombia hay 154.000 hectáreas cultivadas que producen más de 1.137 toneladas métricas de cocaína, lo que convierte al país en el mayor productor a nivel mundial.

Los principales enclaves productivos de coca se encuentran en el Catatumbo (Norte de Santander), Frontera Tumaco (Nariño), El Charco-Olaya Herrera (Nariño), Argelia-El Tambo (Cauca) y la frontera del Putumayo (Putumayo), donde se encuentra el 36 % de cultivos en estos enclaves.

**Figura 13. Distribución de la permanencia de cultivos de coca (2010-2019)**



Fuente: (UNODC, 2020c).



## Explotación ilícita de yacimientos mineros

El crecimiento de la minería ilegal en el país se constituye en otro factor de inestabilidad que al lado del narcotráfico permite el crecimiento y sostenimiento de los grupos ilegales. A su vez, se constituye en el mayor causante de daños al medio ambiente, por deforestación, afectación de fuentes hídricas y dispersión de huella minera.

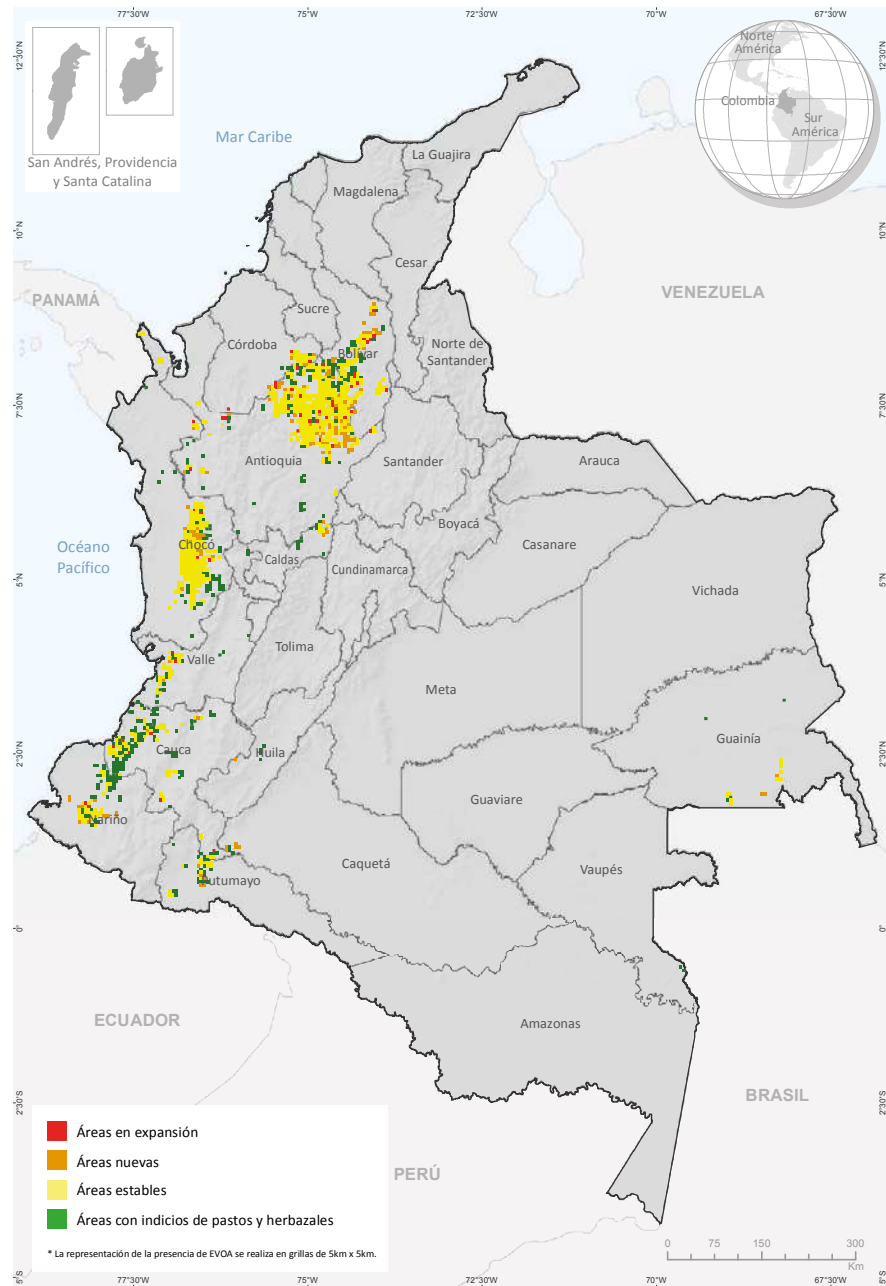
El incremento permanente de la actividad de explotación ilegal de oro de aluvión (EVOA) fue del 6 %, al pasar de 92.000 ha en 2018, a 98.000 ha en 2019.

Los departamentos con mayor afectación son Cauca, Antioquia y Chocó, donde en promedio concentraron el 58 % de la actividad de explotación de oro aluvión en el país (Figura 13).

De acuerdo con lo observado, los factores de inestabilidad enfocados en los grupos armados organizados, las economías ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal, implantados en las áreas de frontera y costas, generan ecosistemas criminales que por las condiciones de las regiones y la débil presencia estatal ejercen control territorial y, en oportunidades, suplantando la autoridad, la justicia y el desarrollo socioeconómico de las comunidades.

Finalmente, dentro de los impactos sociales, económicos y de seguridad en el territorio, son significativas las desigualdades regionales y departamentales. Los puntajes más bajos están en los departamentos fronterizos y costeros, y tan solo cinco entidades territoriales, entre ellas Bogotá, alcanzan puntajes por encima de los 6 puntos; es decir, que cerca del 81 % de los departamentos del país adolece de tejidos empresariales sólidos y ecosistemas de innovación que fortalezcan y dinamicen la competitividad local y regional.

Figura 14. Evolución de las evidencias de explotación de oro de aluvión en Colombia, entre 2018 y 2019



Fuente: (UNODC, 2020a).





An offshore oil rig is silhouetted against a dramatic sunset sky with scattered clouds. The rig's complex structure, including its deck and support beams, is visible against the bright, golden light of the setting sun. The sea below is dark with some ripples.

# Capítulo 3

**Riesgos, amenazas  
y desafíos**





# Riesgos, amenazas y desafíos

En el marco de la seguridad multidimensional, el Estado colombiano se esfuerza por desarrollar estrategias diferenciadoras y no adaptivas para enfrentar la criminalidad, las complejas amenazas externas y la intención de afectar la integridad territorial (Grisales, Cabrera y Tobar, 2019), entre otras, que al final buscan la desestabilización en todas las dimensiones de la defensa y seguridad.

Las amenazas recibidas por su condición natural de poner en riesgo los intereses del estado, y su afectación directa o indirecta al control territorial (desde las amenazas tradicionales en estados hostiles y las *nuevas* amenazas de grupos armados ilegales, delincuencia organizada, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado transnacional, entre otros), constituyen un desafío para todas las instituciones del estado, lo que implica riesgos y una rápida acción para generar cambios estructurales en doctrina y estrategias para combatirlas, con el fin de garantizar la seguridad y defensa del estado.

La identificación clara de los riesgos, amenazas y desafíos permitirá determinar el desarrollo futuro de la estrategia de la gestión del territorio, con el fin de contenerlos y neutralizarlos, y así garantizar la estabilidad del territorio y el desarrollo integral del Estado.

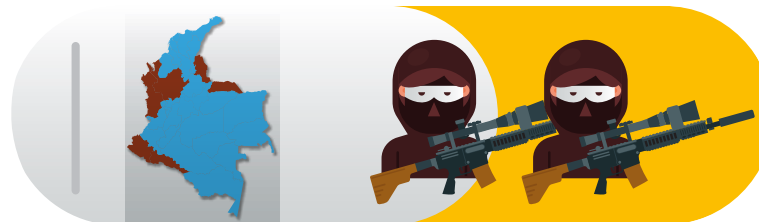
**Tabla 1. Amenazas, riesgos y desafíos a los intereses nacionales**

Estrategia de Gestión Integral del Territorio (IGIT)			Amenazas	Riesgos	Desafíos
Intereses nacionales	Intereses vitales	Presencia integral institucional en el territorio.	Presencia e influencia del Crimen Organizado Transnacional.	Cooptación de los grupos ilegales y delincuenciales a los sectores políticos y representantes públicos de los territorios a intervenir.	Estabilizar y desarrollar los espacios vacíos.
	Intereses estratégicos	Desarrollo territorial sostenible con infraestructura de calidad.	Economía volcada a la ilegalidad que se resiste a la legalidad.	Baja rentabilidad de las economías legales, frente a las ilegales.  La cultura de la ilegalidad.  Desconfianza hacia las instituciones públicas y privadas.	
		Protección integral del territorio y desarrollo marítimo y espacial del país.	Acciones violentas de los grupos armados organizados y delincuenciales.	Irrespeto a la autoridad.	
					10. Disponibilidad de recursos en el presupuesto Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

## Desafíos

### Estabilizar y desarrollar los espacios vacíos



Los espacios territoriales que fueron ocupados por los grupos armados ilegales y que hoy no cuentan con su presencia deben ser recuperados por el estado y todas sus instituciones. Es decir, el estado debe regresar a esos lugares antes de que sean **reconquistados** por las disidencias de esos grupos o por otros colectivos

delincuenciales. El estado no puede tardar, y debe llegar primero, en ocupar, estabilizar y desarrollar dichos espacios. Algunas políticas están en marcha, pero hay zonas de Colombia aun no cobijadas por la dispersión de iniciativas, tanto públicas como privadas.

## Baja rentabilidad de las economías legales frente a las ilegales

Las iniciativas productivas lícitas como alternativas sustitutivas a las economías ilegales son menos rentables, normalmente. Esa ha sido la historia de la sustitución de cultivos. Aunque la política de sustitución actual, con las transferencias monetarias a las familias que han hecho los acuerdos de sustitución, muestra una bajísima tasa de reincidencia, el desafío persistirá, pues los actores ilegales siguen presionando a la población civil para involucrarla en la siembra de coca.

## La cultura de la ilegalidad

En Colombia existe una marcada cultura de la ilegalidad, que dificulta el accionar de las políticas públicas. Es lo que en sociología se conoce como la anomia; consiste en la cultura de evadir las normas, desde las más sencillas, como colarse en una fila, hasta las más complejas, como evadir impuestos o cometer delitos.

Este fenómeno ha hecho que las normas pierdan su fuerza legal y que en Colombia, particularmente en las zonas más apartadas, no exista lo que se conoce como el *imperio de la ley*. Romper la cultura de la ilegalidad es quizás el gran desafío para la EGIT.

## Desconfianza hacia las instituciones públicas y privadas

En muchas zonas apartadas de Colombia, la población se siente defraudada por el Estado; estos habitantes no creen en el gobierno y sus instituciones, y -con razón- lo responsabilizan del abandono al que han estado sometidos por años. Lo mismo ocurre hacia el sector privado, especialmente por los campesinos que ven con recelo su intermediación en los mercados, por las condiciones desventajosas de comercialización que ofrecen a sus productos.

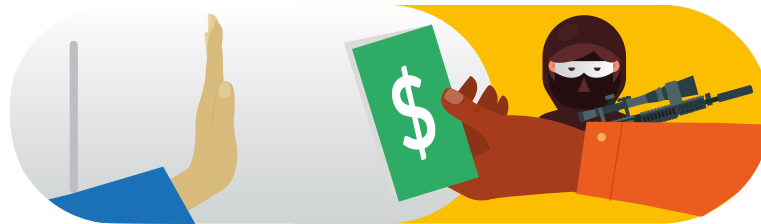


## Limitación de recursos en el presupuesto nacional

La estrechez presupuestal ha sido históricamente uno de los cuellos de botella para la ejecución de políticas públicas. Actualmente, muchas entidades del orden nacional ejecutan recursos en los territorios, a ello se suman los recursos que actualmente se gestionan y ejecutan directamente para la implementación de los PDET. Es decir, existe una bolsa de recursos que eventualmente no podría crecer, pero que deberá reenfocarse de cara a la ejecución de esta estrategia.

## Riesgos

**Cooptación de los grupos ilegales y delincuenciales a los sectores políticos, y como representantes públicos de los territorios a intervenir**



La cooptación, que es la corrupción de los funcionarios y políticos por cuenta de los grupos ilegales, pone en riesgo cualquier esfuerzo de intervención. Puede, incluso, terminar en la apropiación de recursos públicos, como ha sucedido en el pasado.

La cooptación de los grupos ilegales llega hasta la población civil, que puede actuar violentamente a través de grupos que se oponen a la legalidad, como las organizaciones de campesinos cocaleros que, cooptados por los grupos ilegales, se han enfrentado a la Fuerza Pública para impedir la erradicación de cultivos.

## Economía volcada a la ilegalidad que se resista al regreso a la legalidad

En algunos territorios la economía se mueve solo por cuenta de las economías ilícitas, por lo que la transformación hacia un sistema económico legal puede ser difícil de lograr; ese desafío plantea asuntos, como una menor rentabilidad con actividades

económicas licitas, problemas de infraestructura y logística para la comercialización y ausencia de mercados formales.

## Irrespeto por la autoridad

Va de la mano del riesgo anterior. La anomia genera irrespeto por el sentido de la autoridad; en los territorios abandonados la ausencia de autoridad ha estado al orden del día, y cuando esta ha estado presente, su autoridad se ha basado en el terror.

## Amenazas

### La presencia e influencia del Crimen Organizado Transnacional



Consiste en el riesgo más poderoso a abordar, ya que el narcotráfico es su principal fuente de financiación, y cualquier iniciativa de intervención en los territorios podrá ser sabotada por la delincuencia.

### Acciones violentas de los grupos armados organizados y delincuenciales

Esta es la amenaza más latente y con mayor probabilidad de ocurrencia. La principal oposición de una intervención territorial integral y efectiva por parte del Gobierno, el sector privado y la Fuerza Pública provendrá de todos los actores delincuenciales que controlan los territorios sujetos a dicha intervención.







# Capítulo 4

**Objetivos y  
líneas de acción**



# Objetivos y líneas de acción

Los objetivos estratégicos y las líneas de acción permiten definir el marco estratégico a desarrollar para la neutralización de las amenazas, riesgos y desafíos.

En esta Estrategia de Gestión del Territorio se plantea una serie de líneas de acción que van direccionadas hacia el cumplimiento de su objetivo general. Dichas líneas apuntan hacia la seguridad multidimensional con un enfoque social, de seguridad, de infraestructura y de generación de economías lícitas, que tienden a cerrar las brechas en materia de las necesidades básicas insatisfechas de la población y contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

Así mismo, se ha identificado que el desafío asociado a la disponibilidad de recursos del presupuesto nacional es transversal a los intereses vitales y estratégicos que se abordan en la estrategia.

## Objetivos

### Objetivo general

Lograr de manera integral la gestión del territorio, estableciendo modelos de **gobernanza** basados en la fortaleza de las instituciones gubernamentales, la empresa privada y la población civil, y logrando la soberanía, seguridad y el desarrollo multidimensional del Estado.



## Objetivo 1. Estabilizar y desarrollar los espacios vacíos



Fortalecer la gestión territorial mediante la acción integral para estabilizar, desarrollar y consolidar los espacios vacíos y débiles en presencia de institucionalidad estatal, ocupados por grupos ilegales en los territorios.

1

Neutralizar los Grupos Armados y Delincuenciales Organizados (GAO-GDO) que ocupan los espacios vacíos, por medio de operaciones militares y de policía contundentes, que recuperen la seguridad del territorio.

2

Fortalecer las instituciones regionales y locales de gobierno en los territorios, con el fin de entregar toda la oferta estatal en su ordenamiento político y social.

3

Fortalecer el aparato jurídico en el nivel local, con el fin de impartir justicia eficaz y oportuna en las áreas críticas, restableciendo el orden constitucional.

4

Generar conectividad en las regiones a través de la construcción y adecuación de vías terrestres, fluviales o aéreas para el desarrollo económico de las regiones.

5

Ejecutar programas de desarrollo para la pequeña industria (agricultura, ganadera, piscícola, etc.), de acuerdo a las condiciones propias de la región, de tal manera que se cumpla el ciclo de productividad, generando progreso y desarrollo en las comunidades.

6

Desarrollar modelos de Gobernanza, con los gobiernos regionales y locales, los actores sociales y actores económicos privados, de tal forma que la generación de políticas públicas, sean acordes a las necesidades de desarrollo social de los territorios.

## Objetivo 2. Baja rentabilidad de las economías legales frente a las ilegales



Garantizar, por medio de mecanismos institucionales fuertes en los territorios, que la rentabilidad de lo producido por las economías legales sea superior a las ilegales, asegurando la sostenibilidad de dichas economías en el largo plazo y evitando el regreso de la ilegalidad a las regiones afectadas..

1

Generar clústeres o aglomeraciones de productos agropecuarios en los territorios en los que predominan los cultivos ilícitos, y buscar la especialización productiva de dichos territorios, haciendo más eficiente su asistencia técnica y garantizando la homogeneidad de los paquetes tecnológicos, la productividad y los costos de producción.

2

Concentrar esfuerzos en un número limitado de productos, con posibilidades de salir a los mercados internacionales, que deben provenir de cultivos de tardío rendimiento, de carácter permanente: cafés especiales, cacao, aguacate, pimienta, vainilla, frutas y flores exóticas.

3

Fomentar cultivos de complementación del ingreso a los productores mientras los cultivos de tardío rendimiento dan su primera cosecha. Nuevamente estos cultivos deberían focalizarse en pocos productos cuya comercialización para el mercado nacional debe estar garantizada. La cría de animales (pollos, gallinas y cerdos) también es una alternativa para complementar ingresos y garantizar la seguridad alimentaria de los productores.

4

Construir infraestructura vial y de comercialización para garantizar la salida rápida y al menor costo posible de los productos hacia los mercados, con almacenamiento de los productos como mecanismo de estabilización de precios, mediante el procesamiento de los productos, con miras a agregar valor, al igual que en el procesamiento de insumos agropecuarios, rompiendo la intermediación y bajando los costos de producción.

5

Generar circuitos estables y rentables de comercialización para los productos agropecuarios provenientes de la sustitución. Para ello, el Gobierno, sector privado y las organizaciones no gubernamentales deberán garantizar e integrar la comercialización con el programa de agricultura, por contrato. De ser necesario, se debe implementar una política de compras directas, por parte del Gobierno nacional.



**6**

Garantizar, con el apoyo de las entidades financieras, la bancarización de los productores. La inseguridad y lo apartado de algunas zonas de cultivo genera externalidades negativas para la inclusión financiera, el acceso al crédito y la bancarización. Esto, además, fomenta la informalidad y la opacidad en las transacciones que se hacen entre productores y compradores.

**7**

Establecer líneas de crédito con tasas de interés por debajo de las de mercado y con garantías del Fondo Agropecuario de Garantías o el Fondo Nacional de Garantías; o establecer garantías alternativas, como el mismo cultivo o el contrato de comercialización con un comprador. Los plazos y amortizaciones deben estar en concordancia con el ciclo del cultivo.

### Objetivo 3. La cultura de la ilegalidad



Promover y fortalecer, en el orden institucional y en la sociedad en general, la cultura de la legalidad, desde la educación básica, hasta el conocimiento profundo del buen ejercicio de la función pública.

**1**

Reforzar la educación en todos los niveles, con énfasis en la cultura de la legalidad, la ética, principios y valores.

2

Ampliar las políticas públicas para el endurecimiento de las penas aplicables al sector privado y público, ante actuaciones ilegales.

3

Concientizar y educar a la población en búsqueda del desarrollo personal, que este encuadrado dentro de las leyes y la legalidad.

4

Fortalecer las instituciones de control en los departamentos y municipios, con herramientas jurídicas, tecnológicas y de investigación que faciliten la aplicación efectiva de la justicia.

5

Fortalecer las normas jurídicas como un deber del ciudadano, y la aplicación transparente de estas en todas sus actuaciones.

6

Fomentar permanentemente las normas sociales, las creencias y costumbres dentro de los marcos legales, bajo el respeto de sus culturas y creencias.

## Objetivo 4. Desconfianza hacia las instituciones públicas y privadas



Promover las instituciones públicas y privadas, bajo la estructura organizacional del Estado, fortaleciendo las relaciones directas con los actores sociales en los territorios logrando altos márgenes de legitimidad.

1

Fortalecer la formación en administración pública a los funcionarios de Estado en todos los niveles (local, regional, nacional), y mejorar así el desempeño de sus funciones.

2

Promover las buenas prácticas, en el marco de transparencia, entre todos los sectores públicos del Estado.

3

Formar alianzas interinstitucionales que integren las capacidades, con el fin de ofrecer un idóneo servicio por el bien común.

4

Promover una cultura de integridad en todos los niveles de gobierno, mejorando los marcos regulatorios y fomentando mayores niveles de responsabilidad.



5

Divulgar las acciones estratégicas que permitan reconocer las actividades realizadas por las instituciones del Estado para el bien común.

6

Emplear las nuevas tecnologías para fomentar las innovaciones en el sector público, reconectando el Estado con los ciudadanos y preparándose para los nuevos desafíos humanos.

## Objetivo 5. Limitación de recursos en el presupuesto nacional



Garantizar los recursos presupuestales en las diferentes entidades del orden nacional para ejecutar la estrategia de gestión en el territorio, apoyado por recursos del sector privado y fuentes de cooperación internacional.

1

Articular los presupuestos ordinarios de la nación y el presupuesto de sistema general de regalías, con el fin de optimizar los recursos, en la ejecución de los planes de gobierno regionales y locales.

2

Establecer prioridades de los proyectos de inversión y desarrollo en los territorios con mayores factores de inestabilidad, de tal manera que se logre la mayor optimización en el cumplimiento de los planes de desarrollo.

3

Establecer en las Leyes de Presupuesto General de la Nación, trazadores presupuestales que permitan hacer seguimiento a la inversión de recursos destinados a la ejecución de la estrategia dentro de los planes de gobierno locales y regionales.

4

Fortalecer acuerdos de cooperación internacional no reembolsable que garantice recursos para la inversión y el desarrollo de los territorios, dentro de la articulación con el presupuesto propio asignado por la nación.

## Objetivo 6. Cooptación a los sectores políticos y representantes públicos de los territorios a intervenir, por parte de los grupos ilegales y delincuenciales



Fortalecer los mecanismos de control del Estado, con el fin de evitar la participación de los grupos ilegales y delincuenciales en los sectores políticos y cargos públicos de los territorios a intervenir.

1

Revisar el proceso electoral y reestructurar la selección de los funcionarios públicos, de manera que se garantice la no participación de los grupos ilegales y delincuenciales en las instituciones y sectores políticos de los territorios.

2. Ejercer un control estricto de los recursos empleados en los procesos electorales por parte de los partidos políticos, específicamente en los municipios.
3. Realizar estudios detallados de las personas a integrar los cargos públicos en los territorios intervenidos, por medio de los entes de control del Estado.
4. Ejercer un control centralizado y una ejecución descentralizada de los recursos asignados a los territorios, con el fin de evitar la pérdida, la mala ejecución o la entrega de los recursos a los grupos ilegales o delincuenciales en los territorios.
5. Formar y capacitar a los funcionarios en políticas públicas, y dar a conocer sus procesos en un buen gobierno local o regional.
6. Fortalecer los procesos, por medio de mecanismos tecnológicos y entes de control, para evitar la corrupción.

## Objetivo 7. Economía volcada a la ilegalidad que se resiste a la legalidad



Desarrollar herramientas productivas y tecnológicas que permitan el crecimiento legal de la economía, bajo la sostenibilidad y el ámbito cultural.



- 1** Desarrollar herramientas de control institucional que permitan determinar el desarrollo de las economías ilegales, por medio de los órganos jurídicos y de control del Estado.
- 2** Diseñar programas académicos y de capacitación enfocados a la sociedad civil interesada en desarrollar sus proyectos económicos desde la legalidad.
- 3** Generar mecanismos de crecimiento cultural sostenido que faciliten el crecimiento económico legal, desde los principios y valores.
- 4** Desarrollar herramientas tecnológicas que cubran los espacios territoriales de alta complejidad, determinando los focos de economía ilegal, con el fin de actuar articuladamente en contrarrestarlos y generar los principios económicos de legalidad.
- 5** Generación de políticas sociales que motiven la legalidad, con garantías y cero corrupción, para retomar la confianza en el Estado.

## Objetivo 8. El irrespeto a la autoridad



Fortalecer los mecanismos que conducen al mejoramiento de la cultura ciudadana, como eje principal para el respeto de las autoridades legítimamente constituidas del Estado.

1

Revisión y mejoramiento de las leyes existentes, buscando respaldo jurídico a las instituciones de seguridad del Estado, basadas en el respeto por los DH y DIH.

2

Reforzar la educación, mejorando la sensibilización y concientización del ciudadano por el respeto a la autoridad.

3

Mejorar el sistema de sanciones y seguimiento, para que el irrespeto a la autoridad se haga efectiva en el marco jurídico y de manera pecuniaria.

4

Inculcar en el ciudadano que los derechos humanos están sujetos a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

5

Impulsar a las personas de las comunidades a ser cada día mejores, tolerantes, con disciplina social y respeto por los valores éticos, morales y cívicos.

6

Fomentar el respeto a la autoridad, como un principio básico de la seguridad social, para la convivencia, la justicia y el respeto a la ley.

## Objetivo 9. Presencia e influencia del Crimen Organizado Transnacional



Minimizar el accionar del Crimen Organizado Transnacional en el territorio nacional, empleando el poder nacional del Estado (diplomacia, economía, información, cuerpo militar); manteniendo las capacidades conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y combinadas; y logrando la protección de la población civil, sus bienes y los recursos del Estado.

1

Fortalecer la presencia institucional del Estado en los sectores de mayor injerencia del Crimen Organizado transnacional.

2

Promover la cooperación y articulación interagencial e interinstitucional, con el fin de fijar objetivos, economizar esfuerzos y recursos y articular las acciones legales contra el crimen organizado transnacional.

3

Fortalecer el equipamiento, entrenamiento y actualización tecnológica de las Fuerzas Militares y de Policía.

4

Revisar y mejorar las leyes, con el fin de dar mayor seguridad jurídica en la actuación operacional de las autoridades de seguridad legítimamente constituidas.

5

Fortalecer los acuerdos multilaterales y bilaterales en busca de apoyo y cooperación internacional en inteligencia, capacitación, entrenamiento y recursos económicos.

6

Aplicación estricta de las leyes en los delitos que vayan en contra de los DH y DIH, cometidos por los grupos armados ilegales como parte del Crimen Organizado Transnacional.

## Objetivo 10. Acciones violentas de los grupos armados organizados y delincuenciales



Neutralizar las acciones violentas provenientes de grupos armados organizados y delincuenciales, que afectan la seguridad nacional del Estado.



- 1** Desarrollar nuevas estrategias dentro de los planes operacionales, bajo el nuevo accionar delictivo, explotando la efectividad de la Fuerza Pública, para neutralizar.
- 2** Articular los esfuerzos institucionales, desde los planes, estrategias y programas en las áreas de alto conflicto, con el fin de restablecer la seguridad del territorio y llegar con toda la oferta institucional.
- 3** Priorizar las zonas de mayor afectación por la ilegalidad y la violencia, focalizando los esfuerzos en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII, buscando construir emprendimiento y equidad.
- 4** Ocupar los territorios con limitada presencia estatal, con el fin de desarticular los ecosistemas criminales implantados, y desligando los grupos armados y delincuenciales organizados de la población civil, restableciendo el orden constitucional.
- 5** Fortalecer la protección de los activos estratégicos de la Nación, mediante la acción unificada interagencial y la coordinación público-privada.
- 6** Ampliar el marco legal y las condenas hacia los delitos que atenten contra los activos estratégicos y la población civil, que afectan la seguridad, la economía y el desarrollo integral de la nación.









# La Oportunidad Capital

**Modo de  
implementación y  
coordinación de la  
Estrategia**







# Modo de implementación y coordinación de la Estrategia

Es indispensable resaltar el valor estratégico de la Estrategia de Gestión Institucional de Territorio (EGIT), al ser un insumo con el que el Estado colombiano avanza hacia una gestión integral de la presencia estatal, donde las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes, en su totalidad y sin diferenciación, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, más allá de su presencia en términos de seguridad. De igual forma, la Estrategia plantea un estándar factible, coordinado y eficiente hacia la atención de un conjunto de necesidades y problemáticas territoriales que son producto de la desarticulación de las políticas públicas y sociales que afectan de manera particular y enfática las discrepancias en la gestión territorial.

Hoy en día los avances multisectoriales de la oferta institucional no concuerdan con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establece la ley. Lo expuesto con anterioridad demuestra que las acciones en el te-



ritorio no constituyen un todo, sino que son la suma de diversas acciones e instrumentos de planificación que resaltan las dificultades y amenazas ya descritas, que desencadenan un cuello de botella hacia la eficiencia y eficacia.

Los resultados e impactos sociales de la oferta institucional dependen directamente de la eficacia de los procesos. Los instrumentos de planificación y gestión territorial, al no poseer una estrategia de coordinación consensuada, inducen a duplicidad de funciones, retraso en los resultados, incremento en gastos y tiempo, e inclusive incapacidad de ejecución. Por ello, la necesidad de una Estrategia Nacional que aborde de forma interinstitucional y multisectorial la gestión institucional del territorio, con base en un órgano rector responsable de la coordinación, operatividad y estandarización de una nueva forma de gestión social para la eficiencia en las intervenciones en el territorio.

La coordinación territorial, responsable de coordinar los esfuerzos de articulación en los diferentes niveles jurisdiccionales, deben establecerse sin perjuicio de las instancias actuales y vigentes, a partir del diagnóstico integral de la problemática social y territorial para robustecer la gestión del responsable de liderar la estrategia de acción que se acuerde. De esta forma, la EGIT deberá incorporar nuevos criterios en costos de oportunidad y costo-beneficio, con base en la coordinación central estandarizada, para desarrollar con mayor eficiencia, mayor eficacia y con una mejor capacidad de focalización de los bienes y servicios provistos. La articulación de los instrumentos de planificación territorial es una oportunidad virtuosa para integrar los parámetros de formulación y diseño de las políticas públicas, su ejecución, evaluación e impacto de las mismas.

## Marco Jurídico Implementación Estrategia

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Artículo 189

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes” (art.189.11 C.P.) le corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa reglamentar mencionado organismo, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE).

### Ley 1941 de 2018 Artículo 2 Extiende la vigencia Ley 418 de 1997 Artículo 6

El Presidente de la República designará un **Gabinete de Paz** que coordine la estrategia integral en los territorios priorizados donde se articulan en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes nacionales Sectoriales (PNS) y lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI).

Se trata de lograr un balance entre la seguridad física y las intervenciones multisectoriales para asegurar la presencia del Estado y abordar las causas estructurales de la violencia. Es necesaria la articulación entre los PDET, el PMI, los PNIS, los PNS y los PIRC, en una Hoja de Ruta para los municipios en los que coincida su priorización.

### Ley 955 de 2019 Artículo 220

**“Artículo 220. Trazador presupuestal para la paz.** Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación el Acuerdo de Paz. Esta información deberá conformar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente al Congreso anualmente, durante el tiempo de ejecución del PMI, como un anexo denominado Anexo Gasto Construcción de Paz PGN.

El Departamento Nacional de Planeación por su parte deberá garantizar que los proyectos formulados para implementar las acciones con ocasión al Plan Marco de Implementación se encuentren alineados con la implementación de la Hoja de Ruta, sean identificados de igual manera con la denominación Construcción de Paz.

Las Entidades Estatales del orden nacional conforme a sus competencias deberán reportar periódicamente el avance de los indicadores estipulados en el Plan Marco de Implementación en el Sistema de Información Integral para el Posconflicto (SIIPO), o el que para estos fines disponga el Gobierno nacional, información que deberá ser pública. La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en articulación con el Departamento Nacional de Planeación estarán a cargo del Sistema”.





## Comisión Interinstitucional de Gestión Integral Territorial (CGIT)

Colombia se ha destacado por liderar a nivel regional la implementación de agendas, como las Estrategias de Gestión Integral Territorial, la presencia estatal integral y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de particulares. Por esta razón, a pesar de existir una legislación macro y un presupuesto destinado hacia la coordinación e implementación de la EGIT, se requiere de una real y práctica actuación por parte del Estado colombiano, que esté comprometida con el cumplimiento e integración de la oferta estatal y privada hacia la gestión integral en el territorio.

Para lograr este objetivo es necesaria la toma de acciones transformadoras y articuladas con los territorios que sean fuente y organización para el diseño y ejecución de estrategias, programas, acciones y políticas públicas que respondan a los intereses regionales, con el fin de generar una gestión integral territorial y garantizar la presencia estatal en el cumplimiento de sus deberes sociales.

La debida coordinación y orientación desde la institucionalidad central de las acciones necesarias para la implementación y efectivo cumplimiento de la Estrategia de Gestión Integral Territorial requiere la conformación de una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel que permita la coordinación de las entidades de orden nacional y local para la efectiva implementación, división de funciones, efectividad, seguimiento y evaluación.

La creación de dicha Comisión Interinstitucional de Gestión Integral Territorial facilitará los espacios de coordinación y diálogo interinstitucional, tanto de forma vertical como horizontal, dejando los problemas de duplicidad de funciones, desgaste institucional y ausencia en el monitoreo de resultados. Finalmente, la Comisión convergirá las acciones que hoy en día se realizan, en un escenario de optimización de recursos disponibles, priorización de acciones, población y territorio, materialización de objetivos y toma adecuada decisión de políticas públicas.

De conformidad con lo manifestado en la Ley 1941 de 2018, el Gobierno Nacional podrá designar un **Gabinete de Paz** para coordinar la estrategia integral en los territorios priorizados donde se articule la Hoja de Ruta Única de las diferentes estrategias de gestión territorial. Sin embargo, la Constitución Política permite que el Presidente

de la República emita decretos y resoluciones, entre otros, para el cumplimiento adecuado de las leyes; de esta manera, sin ser excluyente con lo expuesto en la ley y demás normas concordantes, el Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa podrá expedir un decreto por el cual se cree la Comisión Institucional de la Estrategia de Gestión Integral Territorial para la coordinación e implementación de la Estrategia de Gestión Integral Territorial, comisión de carácter complementaria, diferencial y superior, sin perjuicio de las competencias específicas de las demás entidades del gobierno central o entidades descentralizadas.

## Objetivo y Conformación (CIGIT)

### OBJETIVO (CIGIT)

Tendrá por objeto el alistamiento, consolidación, efectiva implementación y monitoreo de las Estrategias de Gestión Integral del Territorio hoy en día vigentes en el Estado colombiano<sup>1</sup>. Lo anterior, a través de políticas públicas, planes, acciones y programas con planificación prospectiva y coordinación eficiente de los avances actuales, y el monitoreo, seguimiento y evaluación de los resultados y/o indicadores.

La Comisión estará integrada, en principio, por:

- El señor Presidente de la República o su delegado;
- El Ministro del Interior o su delegado;
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;
- El Ministro de Defensa Nacional o su delegado;
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado;
- El Director de la Agencia de Renovación del Territorio o su delegado;
- El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con participación del Ministro Consejero para el Gobierno, o su delegado;

<sup>1</sup> Las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y lo dispuesto en el marco de implementación (PMI).

- El Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, quien lo presidirá;
- El Consejero Presidencial para las Competitivas y la Gestión Pública, con participación y coordinación del Sector Privado, o su delegado;
- El Alto Comisionado para la Paz o su delegado;
- Un representante del Comité Estratégico de las ZEII y diferentes miembros;
- El Director General del Departamento para la Prosperidad Social o su delegado;
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;
- El Comandante General de la Fuerza Militares o su delegado;
- El Director General de la Policía Nacional o su delegado;
- El Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional o su delegado;
- El Director de la Unidad de Restitución de Tierras o su delegado;
- El Director de la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas o su delegado;
- El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado.

La Comisión Interinstitucional (CIGIT) podrá conformar comités técnicos y grupos de trabajo con enfoque poblacional o territorial, para lo cual podrán participar con otros miembros del Gabinete, otras autoridades que representen entidades del Orden Nacional o Territorial, miembros de la sociedad civil, el sector privado, la academia o de la comunidad internacional.

De igual forma, CIGIT se reunirá ordinariamente de manera trimestral, de manera presencial, y levantará un acta que indique los compromisos adquiridos, plazos de cumplimiento y medidas de financiamiento. Asimismo, sesionará de manera extraordinaria y las veces que sea necesario, por citación de alguno de los miembros. Los representantes de los Entes de Control (Fiscal General, Procurador General, Defensor del Pueblo y Contralor General) o sus delegados, serán invitados permanentes para garantizar el control institucional y la legalidad de las metas trazadoras.

Se creará una Secretaría Técnica encargada de elaborar trimestralmente un informe ejecutivo al señor Presidente de la República, en el que se indicará el avance y cumplimiento de los compromisos y la coordinación desarrollada, el impacto generado en los indicadores y la optimización de recursos.



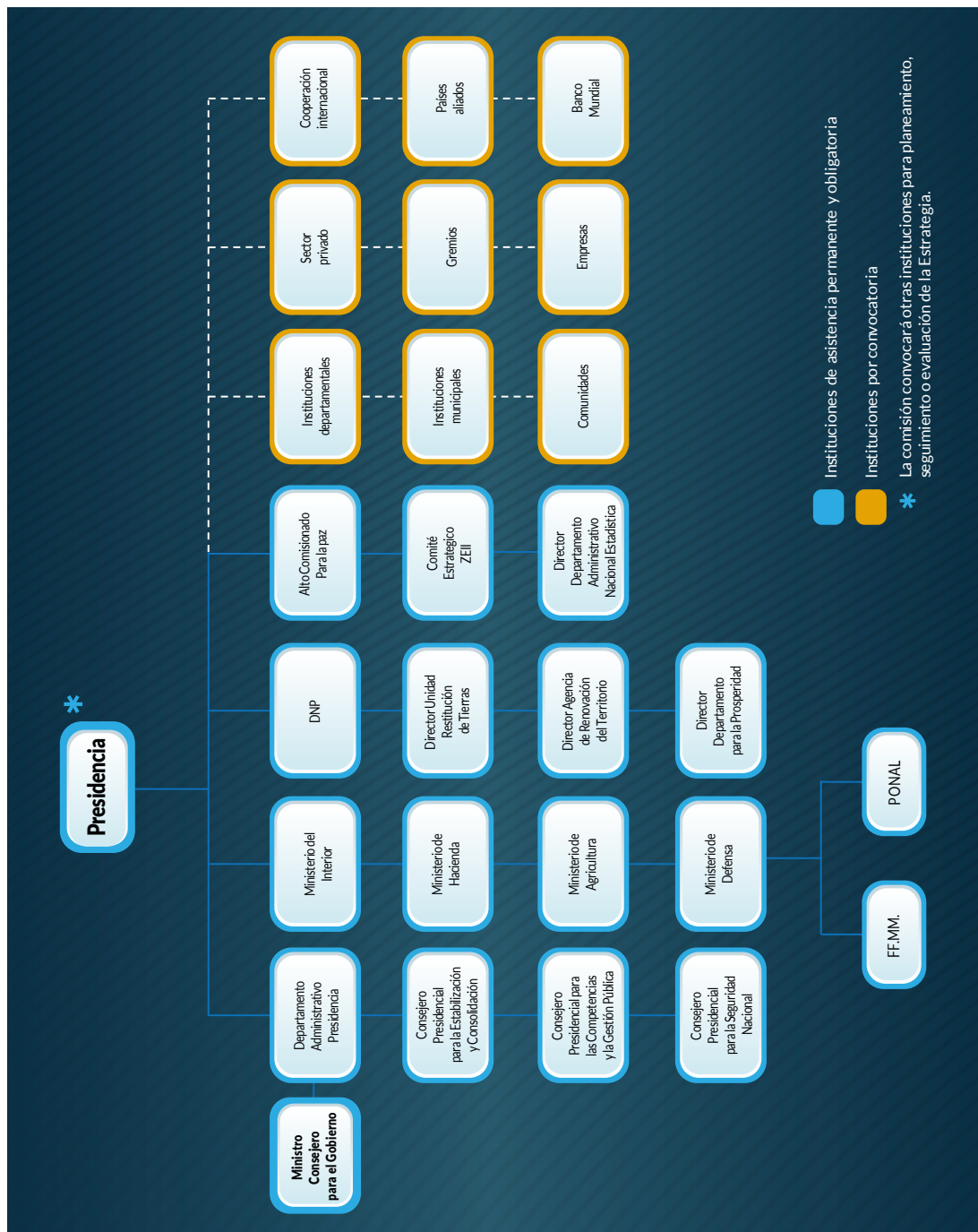
## Funciones

- La Comisión Interinstitucional (CIGIT) tendrá las siguientes funciones:
- Adoptar las decisiones que permitan implementar la acción unificada, coordinada, interinstitucional e integral de la EGIT.
- Hacer seguimiento a los avances de la EGIT y tomar las medidas de control para el logro de los compromisos y metas trazadoras.
- Focalizar los recursos para el cumplimiento de las EGIT.
- Promover la coordinación entre todos los sectores administrativos y su articulación con los actores territoriales, así como con el sector privado, la academia, la sociedad civil, los organismos internacionales y demás actores y/o grupos de interés, para el alistamiento y efectiva implementación de la EGIT.
- Recomendar mecanismos de rendición de cuentas que permitan reportar sobre los avances, identificar fallas en la implementación, y avanzar en el cumplimiento y movilización positiva de indicadores de acuerdo con la EGIT.
- Identificar los sectores, público y privados, territoriales y poblaciones, con responsabilidades intersectoriales para contribuir a la implementación de la Estrategia.
- Establecer directrices y lineamientos para el funcionamiento de los Comités Técnicos y grupos de trabajo.
- Identificar las necesidades de recopilación y producción de información y/o datos que permitan medir el estado de los compromisos e implementación llevada a cabo por la EGIT, basado en la evidencia y fortaleciendo los sistemas de estadísticas del país.
- Toma de decisiones de política pública y con visión prospectiva, de acuerdo con los resultados, capacidades y recursos hacia la implementación integral y duradera de la EGIT.
- Reconocer y coordinar las acciones de la EGIT encaminados a implementar de manera descentralizada con los entes territoriales que impactan directamente en el cumplimiento de objetivos.
- Organizar estrategias de comunicación y difusión sobre los avances desarrollados en la implementación de la EGIT.
- Las demás que sean necesarias para la adecuada implementación y coordinación de la EGIT.



Finalmente, la creación de la Comisión Interinstitucional de Gestión Integral Territorial debe ser un trabajo coordinado y comprometido con las diferentes instancias, del Gobierno Nacional, las agencias territoriales, las entidades descentralizadas, la sociedad civil, el sector privado y la academia, entre otras; donde la principal razón sea la búsqueda integral para suplir los vacíos de institucionalidad y la dificultad de seguridad que limitan la prestación de servicio social. Por lo anterior, se requiere de acciones extraordinarias y coordinadas, como la propuesta, para fortalecer la institucionalidad democrática, el Estado Social de Derecho, el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos.

Figura 15. Comisión Interinstitucional de Gestión Integral Territorial (CIGIT)



Fuente: Elaboración propia.



# Referencias

Agencia de Renovación del Territorio (2020a). *Informe Avance Planes de Acción (PATR) 2019*. En: <https://portal.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=27563>

Agencia de Renovación del Territorio (2020b). *Plan Estratégico 2020*. En: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes\\_estrategicos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos)

Agencia Nacional de Tierras (2021, 8 de septiembre). *Creación de la Agencia Nacional de Tierras*. Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/la-agencia/creacion/>

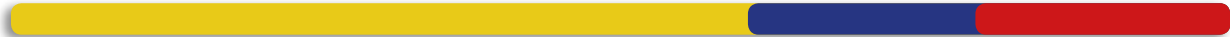
Agudelo, D. (2016). "La debilidad estatal como causa de origen del conflicto armado colombiano. Un estudio conceptual e historiográfico a partir del informe de la Comisión histórica del conflicto armado y sus víctimas", *Revista de Filosofía*, (10). En: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/versiones/article/view/326846>

Álvarez, C. E. (2018a). "Ecosistemas criminales: hábitats para la convergencia y la globalización desviada", *Revista Científica General José María Córdova*, 16 (24). Pp. 1-30. En: <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/352/246>

Álvarez, C. E. (2018b). "Ocupación de espacios vacíos: una condición sine qua non de la seguridad multidimensional en Colombia". En: [https://www.researchgate.net/publication/339087586\\_Ocupacion\\_de\\_espacios\\_vacios\\_una\\_condicion\\_sine\\_qua\\_non\\_de\\_la\\_seguridad\\_multidimensional\\_en\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/339087586_Ocupacion_de_espacios_vacios_una_condicion_sine_qua_non_de_la_seguridad_multidimensional_en_Colombia)

Álvarez, C. E. y Fernández Osorio, A. E. Eds. (2019). *La "Gran Estrategia": instrumento para una política integral en seguridad y defensa*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" y Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova". En: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/48>

- Bernal, R. A. y Martín, L. A. (2017). "El control territorial para Colombia: un abordaje sistémico", en: Visacro, A. et al. (2017). El control territorial en el siglo XXI: fundamentos teóricos. Bogotá: Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". En: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/7/4/218?inline=1>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, Ed. (2021); Ramírez, J. C. y Aguas de, J. M. (2021). **Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2019**. Bogotá: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46786-escalafon-la-competitividad-departamentos-colombia-2019>
- De la Rosa, M. D y Contreras, D. (2018). Instrumentos administrativos para la paz: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). en: García, M.P. Ed. (2018). **Lecturas sobre Derecho de Tierras. Tomo II**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp. 273-310.
- Decreto 2278 de 2019. [Presidencia de la República]. "Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones". 16 de diciembre de 2019. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104212>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). **Censo Nacional de Población y Vivienda 2018**. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2019). **Cifras de pobreza multidimensional calculadas a partir de las proyecciones del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018**. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>



- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2021). **Pobreza y Desigualdad**. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida>
- Departamento Nacional de Planeación (1991). **Plan Nacional de Rehabilitación 1991-1994**. Orientación, cobertura y financiación. Bogotá: Documento Conpes 2523.
- Departamento Nacional de Planeación (2018). **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad**. Bogotá. En: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Escuela Superior de Guerra (2018). **Apreciación Político Estratégica Nacional 2018**. Bogotá: s.n.
- González, L. (2011). **Gestión del Territorio: un método para la intervención territorial**. Disponible en: [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/120283/Gonzalez\\_Luis\\_Gestion\\_territorio.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/120283/Gonzalez_Luis_Gestion_territorio.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Grisales, O. E., Cabrera, F. y Tobar, O. (2019). **Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional Propuesta 2018-2028**. Bogotá: Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Departamento Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional (CAEM-CIDENAL). Disponible en: <https://www.scribd.com/document/468484757/ESTRATEGIA-MULTIDIMENSIONAL-DE-SEGURIDAD-NACIONAL-11Noviembre-1-pdf>
- Gudiño, M. (2017). **Políticas y Programas de Ordenamiento Territorial para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política**. Mendoza: CONICET-Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- La FM (2018). **Dónde están los 7.265 ilegales que hacen la guerra** [infografía con base en datos del Ministerio de Defensa]. <https://www.lafm.com.co/colombia/tras-la-caida-de-guacho-autoridades-analizan-las-estrategias-para-enfrentar-grupos-armados>
- Ley 1941 de 2018. [Congreso de Colombia]. "Por medio de la cual se prorroga, modifica y adicional la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014". 18 de diciembre



de 2018. En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201941%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202018.pdf>

Ministerio de Defensa (2019). *Política de defensa y seguridad PDS para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: s.n.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- (2020a). *Colombia. Explotación de oro de aluvión 2019*. Bogotá: UNODC-SIMCI.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC- (2020b). *Informe N.º 23; Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS*. Bogotá: UNODC-SIMCI. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.\\_23.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- (2020c). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Bogotá: UNODC-SIMCI.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017). *El Acuerdo Final de Paz. La Oportunidad para Construir Paz*. Disponible en <https://www.refworld.org/es/pdfid/5a874f254.pdf>

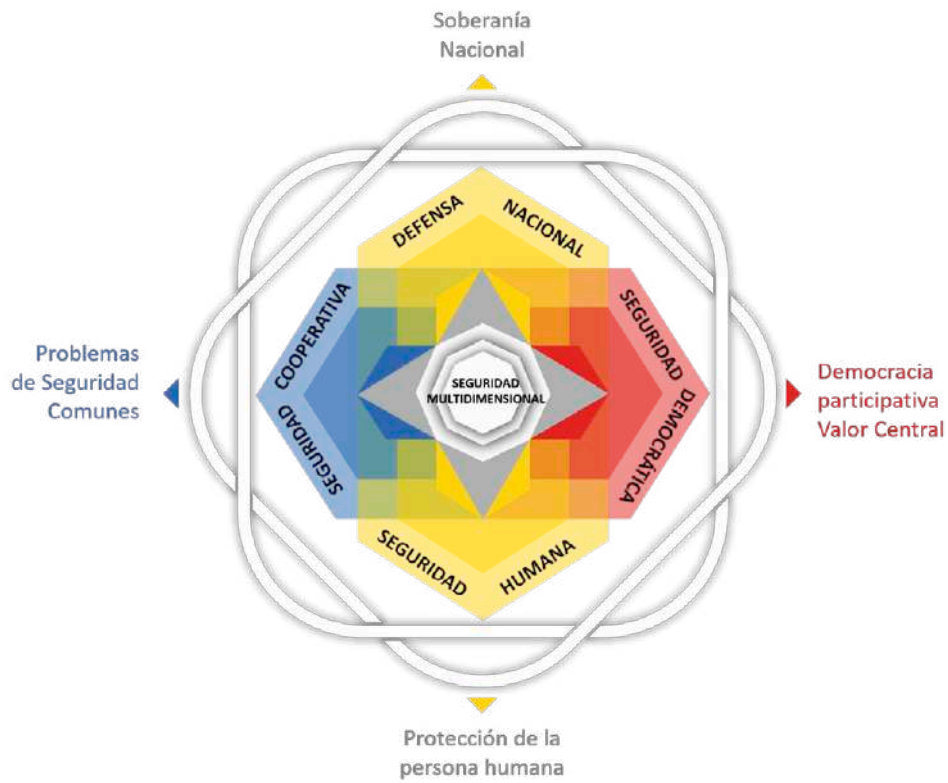
Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). *Acuerdo Política de desarrollo agrario integral*. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/politica-de-desarrollo-agrario-integral.html>.

Organización de las Naciones Unidas (2015 [1948]). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. En: [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá.

Tirado, N. (1990). *El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza*. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11445/1888>

Visacro, A., et al. (2017). *El Control Territorial en el siglo XXI: Fundamentos Teóricos*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.



*Estrategía de Gestión Institucional del Territorio Nacional (EGIT)*, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2021 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá.  
Somos una empresa responsable con el ambiente.



# Estrategia de Gestión Institucional del Territorio Nacional (EGIT)



La seguridad  
es de todos

Mindefensa



ESCUELA SUPERIOR  
DE GUERRA

"General Rafael Reyes Prieto"  
Colombia



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG