

# ¡ALERTA DE SEGURIDAD!

Febrero 24 de 2025

## Análisis del cambio de estrategia de seguridad del Ejército Nacional en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)



📍 Calle 38 # 16 - 45. Bogotá ✉ info@cobsepaz.org | www.paz-es.co

X @observedPAZES

📷 @pazes\_observatorio

f @pazes-observatorio



## Contenido

I.	Introducción .....	2
II.	Antecedentes .....	2
	Seguridad de los ETCR desde la firma del Acuerdo Final de Paz – Decreto 2026 de 2017 .....	2
	Imagen 1   Presentación del Ejército Nacional .....	5
	Imagen 2   Presentación Policía Nacional .....	7
	Situación de orden público .....	9
III.	Análisis de la medida adoptada por el Ejército Nacional.....	11

## **I. Introducción**

Desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el Estado colombiano ha implementado diversas estrategias para garantizar la seguridad de las personas Firmantes de Paz en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Desde sus inicios, se identificó la necesidad de protección y seguridad permanente en dichos espacios, coordinados por el Ejército Nacional y la Policía Nacional. No obstante, la reciente decisión de modificar estos dispositivos fijos por unidades móviles genera preocupaciones sobre el impacto en la seguridad de los Firmantes y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz.

El presente documento, elaborado por el Observatorio PAZES de la Corporación COBSEPAZ, analiza las implicaciones de esta transformación en la estrategia de seguridad, basándose en información oficial del Ministerio de Defensa, el Ejército y la Policía Nacional, así como en los balances presentados en la Sesión Técnica del Espacio de Coordinación Interinstitucional (ECI) de las Garantías de Seguridad a las y los Firmantes del Acuerdo de Paz ante la Corte Constitucional.

## **II. Antecedentes**

### **Seguridad de los ETCR desde la firma del Acuerdo Final de Paz – Decreto 2026 de 2017**

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció la creación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), posteriormente transformadas en Espacios

Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y, con el tiempo, en AETCR. Desde 2017, estos espacios han sido protegidos por dispositivos fijos de seguridad, bajo el mandato del Decreto 2026 de 2017, el cual reglamentó la seguridad y acompañamiento estatal a las y los excombatientes.

El Decreto 2026 de 2017 estableció que los ETCR contarían con la presencia permanente de fuerzas de seguridad para garantizar la reincorporación segura de personas Firmantes de Paz. Bajo esta normatividad se desplegaron efectivos de la Policía Nacional y del Ejército Nacional, se diseñó un esquema de seguridad territorial con presencia fija en los ETCR y se garantizó la articulación interinstitucional para prevenir riesgos contra los antiguos guerrilleros.

Específicamente, el Decreto 2026 de 2017 estableció que los ETCR contarían con la presencia permanente de fuerzas de seguridad para garantizar la reincorporación segura de Firmantes de Paz. El Artículo 2 señala que: *"Los ETCR contarán con medidas de seguridad proporcionadas por la Fuerza Pública para garantizar la protección de las personas en proceso de reincorporación y la estabilidad territorial."* Asimismo, el Artículo 6 resalta la importancia de la presencia de efectivos estatales al indicar que: *"Las entidades competentes velarán por la seguridad de los ETCR a través de estrategias de protección integrales y diferenciadas."*

Desde su transformación en ETCR, los esquemas de seguridad han sido evaluados periódicamente por el Ministerio de Defensa y la Corte Constitucional, con informes que evidencian avances y desafíos en la implementación de las garantías de seguridad.

En relación con la solicitud efectuada por la Sala Séptima de Revisión en el Auto 132 del 23 de marzo de 2021, en virtud de la Sentencia SU-020 de 2022 de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional señaló respecto de la seguridad y protección de los ETCR:

*“En lo relativo a la seguridad en estos AETCR, puntualizó que existía ‘presencia permanente e intervención de tropas, efectivos de policía y hombres de protección dispuestos por el Ministerio de Defensa y hombres de protección destinados por la UNP’. Agregó que la Policía Nacional mantenía Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) ‘para cada antiguo ETCR, con 785 funcionarios desplegados por parte de la UNPEP602; el Ejército Nacional, bajo la coordinación del CCOET603’. Indicó que, actualmente, se ‘mantienen 56 pelotones con 1.654 efectivos distribuidos en los 24 antiguos ETCR y la Unidad Nacional de Protección Subdirección Especializada de Seguridad y Protección mantiene 26 esquemas de seguridad para los antiguos ETCR’.*

*5.11.20. Puso de presente que ‘el despliegue de la Fuerza Pública se ve reflejado en la presencia de 2.439 uniformados’. Adicionalmente, recordó que el Decreto 2026 de 2017 dispuso la implementación de los mecanismos de protección al interior de los AETCR, a efectos de ‘prevenir posibles afectaciones a los derechos y libertades de dicha población, estableciendo que las Fuerzas Militares prestarán la seguridad en las áreas aledañas a los ETCR’. Manifestó que el Gobierno nacional había dado y daría ‘continuidad a los dispositivos de seguridad previstos para los antiguos ETCR más allá de la vigencia de los decretos que los organizaron.’(...)*

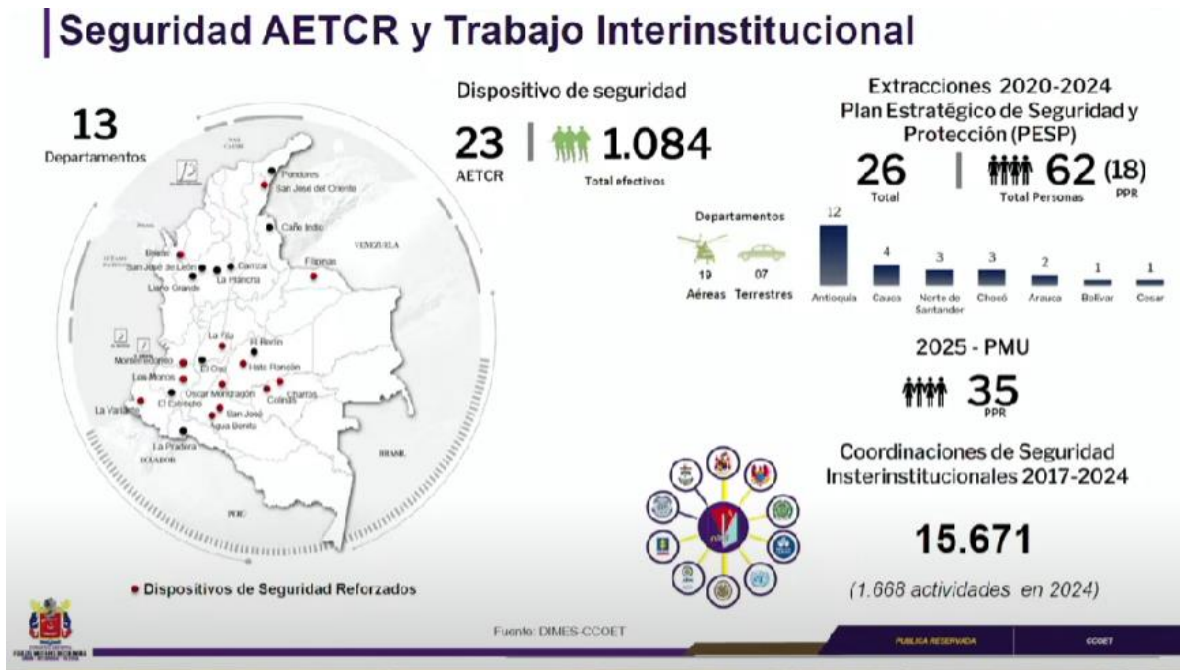
*5.11.22. En relación con la transformación de los AETCR expresó que, después de la finalización del término de dos años fijados para la duración de los antiguos ETCR –situación que se configuró el 15 de agosto de 2019–, el Gobierno nacional ‘tomó la determinación de avanzar hacia una figura permanente, que se ajuste al ordenamiento territorial existente, respetando siempre la organización social correspondiente(...) para apalancar la*

reincorporación [pero] bajo las figuras que determine el ordenamiento territorial de cada municipio en su autonomía constitucional”.<sup>1</sup>

En respuesta al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), el Gobierno, mediante la Sentencia SU-020 de 2022, decidió mantener los dispositivos de seguridad en los ETCR, reconociendo la persistencia del riesgo. Sin embargo, pese a que la situación de seguridad no se ha superado, ahora opta por una decisión que es evidentemente contradictoria de acuerdo con su propia evaluación y exponiendo a las personas Firmantes de Paz a mayores vulnerabilidades.

Ahora, en la reciente Sesión Técnica del Espacio de Coordinación Interinstitucional (ECI) ante la Corte Constitucional, se presentaron balances oficiales del Ministerio de Defensa, el Ejército y la Policía Nacional, resaltando:

## Imagen 1 | Presentación del Ejército Nacional



<sup>1</sup> Corte Constitucional. Anexo 01. Respuestas al auto de pruebas proferido por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional el 23 de marzo de 2021.

*Fuente: Balance presentado por el Ejército Nacional el 03 de febrero de 2025 en la Sesión Técnica del Espacio de Coordinación Interinstitucional (ECI) ante la Corte Constitucional.*

En el balance presentado por el Ejército Nacional se presentó un panorama detallado sobre el despliegue de seguridad y los esfuerzos interinstitucionales para la protección de Firmantes de Paz en Colombia. En primer lugar, se resalta que actualmente existen 23 ETCR con dispositivos de seguridad activos, distribuidos en 13 departamentos, donde se han reforzado las medidas de seguridad para mitigar riesgos en zonas estratégicas.

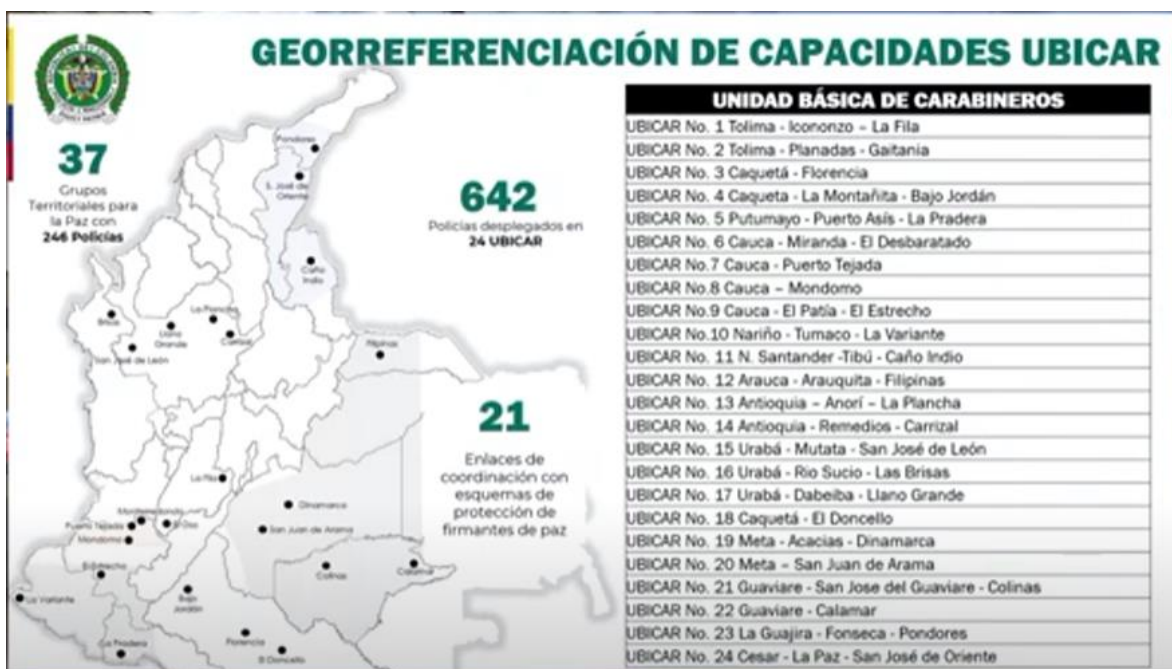
En cuanto al despliegue de efectivos, se evidencia la presencia de 1.084 uniformados, quienes garantizan la protección de las personas en proceso de reincorporación. Dentro del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) 2020-2024, se han realizado 26 extracciones de seguridad, rescatando y protegiendo a 62 personas, de las cuales 18 son Firmantes del Acuerdo de Paz (PPR). Los departamentos con mayor número de extracciones son Antioquia (12), Cauca (4), Norte de Santander (3), Chocó (3), Arauca (2), Bolívar (1) y Cesar (1); así, se evidencia que estas regiones siguen siendo focos de riesgo para esta población.

De cara al futuro, la proyección para 2025 indica que 35 Firmantes de Paz (PPR) podrían requerir medidas de protección adicionales, lo que sugiere la necesidad de continuar con estrategias de seguridad efectivas. Adicionalmente, el trabajo interinstitucional ha sido clave en la protección de esta población, con un total de 15.671 actividades de seguridad ejecutadas entre 2017 y 2024, de las cuales 1.668 han sido realizadas solo en el año 2024.

Estos datos evidencian que, si bien desde el Ejército Nacional se han tomado medidas importantes para salvaguardar la seguridad de las y los Firmantes del Acuerdo de Paz, la necesidad de mejorar los dispositivos de seguridad activos sigue vigente. Sin embargo, este refuerzo no debe implicar la eliminación de

los dispositivos fijos en favor de esquemas móviles, ya que la presencia constante de las fuerzas de seguridad en los ETCR es un elemento disuasivo crucial para mitigar los riesgos y garantizar la estabilidad de las y los excombatientes en sus procesos de reincorporación.

## Imagen 2 | Presentación Policía Nacional



*Fuente: Balance presentado por la Policía Nacional el 03 de febrero de 2025 en la Sesión Técnica del Espacio de Coordinación Interinstitucional (ECI) ante la Corte Constitucional.*

En la intervención de la Policía Nacional se resaltó el mecanismo de Georreferenciación de Capacidades UBICAR, que muestra la distribución y el despliegue de las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) en diferentes regiones del país, con el objetivo de garantizar la seguridad de Firmantes de Paz y de territorios en proceso de reincorporación. Se destacan varios aspectos clave en el esquema de seguridad:



En primer lugar, se señala la existencia de 37 Grupos Territoriales para la Paz, conformados por 246 policías, quienes cumplen funciones de patrullaje y vigilancia en zonas de riesgo. A esto se suma el despliegue de 642 policías distribuidos en 24 UBICAR, las cuales están establecidas estratégicamente para reforzar la seguridad en los territorios con mayor presencia de Firmantes del Acuerdo de Paz.

Otro punto relevante es la presencia de 21 enlaces de coordinación que trabajan con esquemas de protección dirigidos a Firmantes de Paz. Estos enlaces permiten articular estrategias de seguridad más eficientes y garantizar que los mecanismos de protección estén alineados con las necesidades específicas de las comunidades en cada territorio.

El listado detallado de las UBICAR evidencia su distribución en departamentos clave como: Tolima, Caquetá, Putumayo, Cauca, Norte de Santander, Arauca, Antioquia, Urabá, Meta, Guaviare y La Guajira, entre otros. Estas unidades operan en zonas donde existen amenazas derivadas de la presencia de grupos armados ilegales y economías ilícitas, lo que refuerza la necesidad de mantener una presencia policial permanente para proteger a la población en proceso de reincorporación.

Este despliegue demuestra que la estrategia de seguridad ha requerido una infraestructura sólida con personal especializado para garantizar la protección de los excombatientes. Sin embargo, el cambio de dispositivos fijos a esquemas móviles podría debilitar la capacidad de respuesta ante amenazas, generando un mayor riesgo para la seguridad de la población Firmante de Paz. Por tanto, si bien es necesario fortalecer la flexibilidad operativa, esto no debe hacerse en detrimento de la estabilidad y la presencia institucional en los territorios más vulnerables.

Ahora, estos balances reflejan la importancia de un esquema de seguridad sólido y adaptado a las necesidades territoriales. No obstante, si bien es

fundamental fortalecer la capacidad de respuesta y patrullaje en las zonas de reincorporación, el reemplazo de dispositivos fijos por unidades móviles podría generar mayores riesgos para la población Firmante de Paz. La evidencia presentada resalta la necesidad de mejorar la estrategia sin afectar las garantías de seguridad previamente establecidas.

## **Situación de orden público**

El análisis de la seguridad de las personas Firmantes de Paz en los AETCR requiere un contexto detallado de la situación de orden público en los territorios donde se encuentran estos espacios. Según el [Informe final PAZES 2024](#), durante el año se registraron 445 hechos victimizantes contra la población objeto del Decreto 299 de 2017, evidenciando la persistencia de un entorno altamente riesgoso para excombatientes en proceso de reincorporación. Los datos muestran que las regiones con mayor incidencia de violencia han sido el suroccidente, sur y oriente del país, zonas donde convergen diversos actores armados ilegales en disputa territorial por corredores estratégicos de narcotráfico y explotación ilegal de recursos. En particular, en Caquetá, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia y Meta, se registraron los índices más altos de victimizaciones contra esta población, con 196, 43, 39,38 y 28 casos, respectivamente.

El informe también destaca que, del total de los 445 hechos victimizantes contra la población objeto del Decreto 299 de 2017, los más frecuentes fueron las amenazas (153), desplazamientos forzados (112), amenaza potencial por cambios en contexto (33), homicidios de Firmantes (30) y atentados (28). Además, un elemento alarmante es la vulnerabilidad estructural en la que se encuentran las y los excombatientes debido a la insuficiencia de medidas de

protección: 34 casos fueron registrados bajo la categoría de "vulnerabilidad por insuficiencia de protección" (Mapa 1, p. 5).

También reporta una cifra de 30 homicidios de Firmantes de Paz en el año, a los que se suman ocho asesinatos contra familiares de estos. Estos homicidios se distribuyen en 12 departamentos, siendo los de mayor registro: Cauca, con 11; seguidos por Putumayo, Meta y Caquetá con tres cada uno, guardando los asesinatos de Firmantes la misma tendencia que el conjunto de hechos victimizantes por departamento.

Asimismo, el documento resalta que ocho Firmantes de Paz fueron secuestrados y posteriormente asesinados con signos de tortura en diferentes zonas del país, lo que refleja el grave riesgo que persiste en estos territorios y la necesidad de una presencia constante de la Fuerza Pública.

El mismo informe de [PAZES \(2024\)](#) señala que en **tan solo el mes de enero de 2025 fueron asesinados diez Firmantes de Paz, el número más alto desde que se firmó el Acuerdo**, lo que evidencia insuficiencia en las garantías de seguridad para quienes firmaron la paz y trabajan en actividades de reincorporación.

Los datos también indican que las fluctuaciones en los asesinatos de Firmantes de Paz están asociadas a los períodos con cambios en las dinámicas de negociación entre grupos armados y el Gobierno Nacional, así como a modificaciones en la intensificación de las confrontaciones entre los armados, y no reflejan un mejoramiento en la consolidación de la paz en los distintos territorios.

Por otra parte, el informe evidencia la precariedad en las acciones preventivas del Estado. Aunque se han activado rutas de protección y se han realizado 26 extracciones de seguridad para salvaguardar la vida de Firmantes de Paz en

alto riesgo, la capacidad de respuesta sigue siendo insuficiente para contrarrestar la amenaza de los grupos armados ilegales.

Ante este panorama, la estrategia de seguridad en los ETCR debe ser fortalecida en lugar de reducida. La transformación de dispositivos fijos a esquemas móviles genera incertidumbre y expone a las y los Firmantes de Paz a un mayor nivel de vulnerabilidad, al reducir la capacidad disuasiva de la Fuerza Pública y aumentar los tiempos de reacción ante emergencias. La evidencia recogida en el informe PAZES 2024 demuestra que los ETCR siguen siendo los principales espacios de concentración de Firmantes de Paz, lo que exige un enfoque de seguridad más robusto, no uno debilitado por medidas de movilidad que podrían fragmentar la respuesta del Estado ante las amenazas presentes en el territorio.

### **III. Análisis de la medida adoptada por el Ejército Nacional**

Luego del análisis que antecede, el Observatorio PAZES evidencia que la decisión del Ejército Nacional de sustituir los dispositivos fijos de seguridad en los ETCR por unidades móviles obedece a un enfoque de optimización de recursos y flexibilidad operativa. Sin embargo, este cambio presenta desafíos significativos para la seguridad de personas Firmantes de Paz y la estabilidad territorial en las zonas de reincorporación.

En primer lugar, la eliminación de la presencia fija de la Fuerza Pública disminuye su capacidad disuasiva frente a grupos armados ilegales que han demostrado operar en las cercanías de los ETCR. En los balances de seguridad presentados en la Sesión Técnica del ECI ante la Corte Constitucional, se evidencia que la mayoría de las agresiones contra Firmantes de Paz han ocurrido en departamentos donde los dispositivos de seguridad han sido

debilitados o no han logrado prevenir ataques. Lo anterior, quedó plenamente comprobado en nuestro Informe final 2204 (Informe final PAZES, p. 6).

Además, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) reporta que, desde la firma del Acuerdo de Paz hasta marzo de 2022, han sido asesinadas 1.327 personas que ejercían el liderazgo social o la defensa de derechos humanos, y 315 Firmantes del Acuerdo de Paz fueron asesinados en el mismo período. Estas cifras indican que los departamentos mencionados han sido escenarios recurrentes de violencia contra excombatientes y líderes sociales, lo que refuerza la necesidad de fortalecer los dispositivos de seguridad en estas zonas.<sup>2</sup>

Otro aspecto relevante es el impacto en la percepción de seguridad de las y los excombatientes. La estabilidad de los ETCR depende en gran medida de la confianza en el acompañamiento del Estado y en las garantías de seguridad prometidas en el Acuerdo de Paz. La ausencia de una vigilancia permanente puede provocar desplazamientos internos de Firmantes de Paz, aumentando su exposición a riesgos fuera de los espacios protegidos.

Por su parte, en la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en el componente de garantías de seguridad para Firmantes del Acuerdo de Paz. La Corte constató la masiva y sistemática violación de derechos fundamentales, como la vida, la integridad personal y la seguridad de esta población, y ordenó al Estado adoptar medidas efectivas para garantizar su protección. La Corte también enfatizó que las medidas de seguridad no deben ser descompletadas ni suspendidas mientras se evalúan nuevas estrategias, destacando la necesidad de esquemas de protección colectivos y diferenciados para los ETCR, al señalar en el Auto A-2224/23 que adoptó medidas urgentes para asegurar la materialización de las

---

<sup>2</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). (2022). *Informe sobre agresiones a líderes sociales y Firmantes del Acuerdo de Paz*. INDEPAZ. Recuperado de <https://www.comisiondelaverdad.co/el-informe-final-en-cifras>.

garantías de seguridad de la población Firmante del Acuerdo de Paz en proceso de reincorporación:

*“3. La Sala Plena concluyó que la falta de implementación de las garantías de seguridad pactadas en el Acuerdo de Paz y en las normas que lo desarrollan generó la masiva y sistemática violación de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad de la población firmante. Por lo cual, la Corte, además de conceder el amparo de los derechos quebrantados en los casos concretos, declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de garantías de seguridad y dictó órdenes estructurales para superarlo. Asimismo, la Sala ordenó a la Procuraduría General de la Nación diseñar un mecanismo para el seguimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la referida Sentencia. Sin perjuicio de lo cual delegó a esta Sala Especial de Seguimiento el monitoreo al cumplimiento de lo ordenado (...)”*

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado que el éxito del proceso de paz depende de la provisión de niveles adecuados de seguridad en los ETCR. La percepción de inseguridad puede derivar en el abandono de los procesos de reincorporación, afectando la estabilidad territorial y la implementación del Acuerdo de Paz.<sup>3</sup>

Además, el uso de unidades móviles implica un mayor tiempo de respuesta ante incidentes de seguridad. En escenarios de ataque o amenazas directas, la presencia constante de la Fuerza Pública permite una reacción inmediata, mientras que las unidades móviles pueden tardar en llegar a los ETCR, dejando un margen de vulnerabilidad que puede ser aprovechado por actores ilegales.

Ahora, es importante señalar que, si bien el Decreto 2026 de 2017 estableció que los ETCR tendrían una temporalidad definida, siendo espacios transitorios

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. CE-11001-03-06-000-2017-00205-00(2366)-2018.

para la reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP, con el tiempo, estos se transformaron en “AETCR”, lo que llevó a algunas interpretaciones desde el Estado, incluyendo la del Ejército Nacional, en el sentido de que estos espacios habían cumplido su ciclo y su carácter transitorio había llegado a su fin. Sin embargo, materialmente, los ETCR siguen vigentes en todos sus componentes esenciales, ya que continúan siendo los principales centros de vida y reincorporación de los Firmantes de Paz. Aunque en términos formales se haya decretado el fin de estos espacios, la realidad demuestra que su función sustantiva se mantiene, pues albergan a un gran número de excombatientes que dependen de ellos para su seguridad, estabilidad social y sostenibilidad económica.

Por último, este cambio de estrategia contradice los principios establecidos en el Decreto 2026 de 2017, el cual estipula que los espacios de reincorporación deben contar con medidas de seguridad diferenciadas y garantizadas por la Fuerza Pública para evitar que las personas Firmantes de Paz sean revictimizadas. La movilidad de los dispositivos de seguridad no responde a esta obligación, ya que no garantiza una protección continua ni ajustada a las realidades de cada territorio.

Aunque la reorganización de los dispositivos de seguridad puede mejorar la eficiencia en términos operativos, su impacto en la seguridad de la población Firmante de Paz y en la sostenibilidad de los ETCR es altamente preocupante. Es fundamental que cualquier modificación en los dispositivos sea evaluada con base en los *riesgos reales* y no únicamente desde una perspectiva logística o presupuestaria.

El Estado debe garantizar que las medidas de seguridad en los ETCR se mantengan sólidas y permanentes, garantizando que la reincorporación de las y los Firmantes de Paz continúe, sin exponerles a nuevas amenazas o desplazamientos forzados.

Por ende, desde el Observatorio PAZES se recomienda que esta modificación en la estrategia de seguridad sea revisada a la luz de los riesgos reales y compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz y que se garantice un dispositivo de seguridad efectivo que evite el aumento del riesgo para las personas Firmantes de Paz que permanecen en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).



# ¿QUIÉNES SOMOS?



Somos un colectivo de excombatientes, comprometidos en desarrollar escenarios de diálogo y reconciliación, a través de una personería jurídica denominada COBSEPAZ, entidad sin ánimo de lucro, y que cobija el observatorio de paz denominado PAZES.

Ambos tienen la misma filosofía en orientación a su misión y visión y van encaminados a los mismos objetivos de ser de carácter nacional, agrupar a personas firmantes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito entre las FARC – EP y el Estado colombiano, personas vinculadas al nuevo partido político surgido de la firma del Acuerdo Final, y personas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil.

Su fin es gestionar, promover, desarrollar acciones y establecer estrategias que consoliden las relaciones con lo institucional del Estado a nivel local, regional y nacional, así como con entidades internacionales, en función de la legitimación de las políticas públicas que favorecen el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, en especial lo que compete al desarrollo e implementación del subpunto 3.4; asimismo, velar por el ejercicio de los DDHH y el fortalecimiento de la democracia en el marco de la justicia transicional, en contribución al desempeño eficaz de la Comisión de la Verdad (CEV) y de la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) y de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD).

## ¿QUÉ HACE EL OBSERVATORIO PAZES?

Investigación en defensa de la vida, la seguridad y los derechos de las personas firmantes del Acuerdo de Paz y líderes/as sociales, contribuyendo al desarrollo e implementación de políticas públicas para la construcción de la paz en Colombia.





📍 Calle 38 # 16 - 45. Bogotá ✉ info@cobsepaz.org | www.paz-es.co

X @obserPAZES



@pazes\_observatorio



@pazes-observatorio