



**DIÁLOGO PARA
CONSTRUIR
CONSENSOS**

SÉPTIMO INFORME AL CONGRESO SOBRE LA
**IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO
DE PAZ
2025**

SEPTIEMBRE DE 2025
BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

República de Colombia
© Procuraduría General de la Nación
Informe al Congreso abril 2024 – marzo 2025

Doctor Juan Gregorio Eljach Pacheco
Procurador General de la Nación

Doctor Silvano Gómez Strauch
Viceprocurador General

Doctor Julián Andrés Fernández
Secretario General

Doctor Javier Augusto Sarmiento Olarte
**Procurador Delegado Preventivo y de Control de Gestión 5. Para el
Seguimiento del Acuerdo de Paz**
Director del Informe



La Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para El Seguimiento del Acuerdo de Paz agradece a:

Doctora Judith Rosina Salazar Andrade

Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 4. Para Asuntos Étnicos

Doctor Fernando Antonio Burgos Tamara

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 11. Con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para La Paz

De manera especial, se extiende un agradecimiento al doctor Sergio Jaramillo Caro, Presidente de la Fundación Acordemos – Asesores en Negociaciones de Paz en Colombia, y a la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas Comunitarias por la Paz.

Coordinación del Informe:

Olga Lucía Paiba Rocha
Jose Luis Martínez Rojas
Tito Arcadio Perilla Estrada

Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para El Seguimiento del Acuerdo de Paz:

Adriana Margarita Duarte Zuluaga
Ana María Gómez Martínez
Angélica Barbosa Salamanca
Brayan Alexis Plazas Díaz
Diana Carolina Ruidiaz Mendoza
Diana Paola Acosta Niño
Ingrid Isabel Romero Ávila
Jairo Armando Martínez Moreno
Javier Mauricio Acevedo Rodríguez
Jenny Paola Niño Capera
Jorge Mario Carreño Beltrán
José Luis Rodríguez Arévalo
Juan Esteban Amaya Correa
Lorena Paola Molina Reines
Martha Ligia Reyes Rodríguez
Mayra Alejandra Rodríguez García
Wilson Alfonso Penilla Medina

Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 11. Con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para La Paz:

Sandra Isabel Miranda Bolaños
Angela María Rivera Bohórquez

Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 4. Para Asuntos Étnicos:

Rosa Carlina García Anaya
Carolina del Pilar Gamboa Aguilera
María Alejandra Gómez Beltrán
Diego Fernando Villegas Suárez
Juan Pablo Guzmán Torres
Marco Antonio Perdomo González

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE GRÁFICAS	12
PRÓLOGO	14
INTRODUCCIÓN	16
NOTAS METODOLÓGICAS	23
PUNTO 1: Reforma Rural Integral	25
Acceso a la tierra y gestión del suelo rural	25
Balance de la implementación	29
Conclusiones	65
Recomendaciones	69
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	74
Balance de implementación	76
Conclusiones	109
Recomendaciones	112
Planes Nacionales Sectoriales	115
Balance de implementación	115
Formulación Planes de Acción de los PNS para la vigencia 2025	138
Conclusiones	139
Recomendaciones	143
PUNTO 2: Participación Política	146
Garantías para el ejercicio de la política	147
Balance de implementación	148
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	151
Balance de implementación	152
Conclusiones	174
Recomendaciones	177
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	181
Balance de implementación	181

Conclusiones.....	194
Recomendaciones.....	194
PUNTO 3: Fin del Conflicto.....	196
Reincorporación Política de los Firmantes de Paz	196
Balance de implementación.....	196
Conclusiones.....	198
Recomendaciones.....	198
Reincorporación Social y Económica de los Firmantes de Paz.....	199
Balance de implementación.....	199
Conclusiones.....	257
Recomendaciones.....	261
Garantías de Seguridad.....	263
Balance de implementación.....	268
Conclusiones.....	278
Recomendaciones.....	280
PUNTO 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	283
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	283
Balance de implementación.....	284
Conclusiones.....	296
Recomendaciones.....	297
Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo	299
Balance de implementación.....	299
Conclusiones.....	302
Recomendaciones.....	303
Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos _	304
Balance de implementación.....	304
Conclusiones.....	309
Recomendaciones.....	309
PUNTO 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	311
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	311

Balance de implementación.....	313
Conclusiones.....	338
Recomendaciones.....	340
Jurisdicción Especial para la Paz	343
Balance de implementación.....	344
Medidas de Reparación Integral	356
Balance de implementación.....	356
Conclusiones.....	378
Recomendaciones.....	381
Principio de integralidad del Sistema Integral para la Paz -SIP	385
Balance de implementación.....	386
Conclusiones.....	389
Recomendaciones.....	390
PUNTO 6: Implementación, Verificación y Refrendación	391
Implementación física del Acuerdo de Paz	391
Balance de Implementación.....	391
Conclusiones.....	403
Recomendaciones.....	404
Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz	405
Balance de Implementación.....	405
Conclusiones.....	430
Recomendaciones.....	432
Capítulo de Género	435
Implementación del Enfoque de Género	435
Balance de Implementación.....	435
Consideraciones sobre la implementación del Enfoque de Género.....	449
Conclusiones.....	452
Recomendaciones.....	455
Capítulo Étnico	458
Salvaguardas y Garantías	459

Conclusiones.....	462
Recomendaciones.....	462
Punto 1: Reforma Rural Integral	464
Balance de la implementación	464
Conclusiones.....	489
Recomendaciones.....	491
Punto 2: Participación Política.....	492
Balance de implementación.....	495
Conclusiones.....	508
Recomendaciones.....	510
Punto 3: Fin del Conflicto	512
Balance de implementación.....	513
Conclusiones.....	531
Recomendaciones.....	532
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.....	533
Balance de implementación.....	535
Conclusiones.....	543
Recomendaciones.....	545
Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto:	546
Conclusiones.....	566
Recomendaciones.....	567
Punto 6: Implementación y Verificación	571
Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO	573
Conclusiones.....	581
Recomendaciones.....	583
Referencias.....	585

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Fondo de Tierras en áreas PDET.....	35
Tabla 2 Resumen Fondo de Tierras.....	40
Tabla 3 Procesos Agrarios vs Fondo de Tierras.....	46
Tabla 4 Baldíos y bienes fiscales patrimoniales adjudicados individualmente a Campesinos.....	58
Tabla 5 Resumen de titulación de Bienes Baldíos y Fiscales Patrimoniales.....	60
Tabla 6. Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET.....	80
Tabla 7 Inversión en proyectos PDET aprobados entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025 (cifras en millones de pesos).....	81
Tabla 8 Pilar PDET y Valor Final del Contrato 2024-2025 en Obras PDET.....	90
Tabla 9 Estados y avances en Obras PDET (Controversias Contractuales).....	91
Tabla 10 Subregión y Valor total de Proyectos Obras por Impuestos.....	95
Tabla 11 Proyectos por subregión - Asociados a Iniciativas Priorizadas en Encuentros Avanzar Cumpliendo Con RIA.....	102
Tabla 12 Iniciativas PART que coinciden PIRC por Subregión.....	105
Tabla 13 Iniciativas PDET incluidas en PDT que se alinean con PNS.....	108
Tabla 14 Avances de los Planes Nacionales Sectoriales.....	116
Tabla 15 Estado indicadores asociados al Plan Nacional Sectorial de Comercialización.....	120
Tabla 16 Avances estrategias Plan Nacional de Conectividad Rural.....	122
Tabla 17 Porcentaje de avance 2024 estrategias del Plan Nacional de Riego y Drenaje.....	128
Tabla 18 Balance general estrategias Plan de Vivienda Rural.....	134
Tabla 19 Indicadores PMI. PNS Asistencia Técnica.....	137
Tabla 20 Avances del Plan de AT.....	137
Tabla 21 Planes de Acción PNS.....	139
Tabla 22. Avance cuantitativo indicador B. 140 en SIPO.....	156
Tabla 23. Convocatorias desarrolladas por MinTIC en cumplimiento del Indicador B. 141 desde 2020 a 2024.....	158
Tabla 24. Organizaciones, Veedurías Ciudadanas y Comunidades y Pueblos Étnicos que se formaron en Control Social – 2024 y I semestre 2025.....	170
Tabla 25. Documentos de identificación tramitados por tipo de población.....	183
Tabla 26. Documentos de identificación tramitados por departamento.....	183
Tabla 27. Puestos de votación por departamento (abril 2025).....	185
Tabla 28 : Balance del proceso de acreditación.....	203
Tabla 29 población en proceso de reincorporación que se encuentra en ETCR.....	219
Tabla 30 PPR que se encuentran fuera de los ETCR.....	220
Tabla 31 Atención en Salud.....	225
Tabla 32 Protección social.....	225
Tabla 33 proyectos adelantados por parte del MVCT.....	229

Tabla 34 Población en reincorporación que accede al empleo	238
Tabla 35 Población en proceso de reincorporación con ingreso al PRI	255
Tabla 36 Balance de las Familias Cultivadoras y No Cultivadoras del PNIS.....	289
Tabla 37 Balance de las familias recolectoras del PNIS	291
Tabla 38 Distribución de Familias Retiradas y Suspendidas Del PNIS	292
Tabla 39 Causales de retiro y suspensiones	294
Tabla 40 Incautación de drogas en Colombia entre 2016 y marzo de 2025 en Kilogramos.....	306
Tabla 41 Implementación de la Política Nacional de Drogas (2023 - 2033).....	308
Tabla 42 Indicadores de gestión UBPD	318
Tabla 43 Obstáculo identificados UBPD	326
Tabla 44 Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase	357
Tabla 45 Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC	360
Tabla 46 Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PRyR	363
Tabla 47 Acciones de PRyR no étnicos por catalizador de soluciones duraderas en territorio PDET	371
Tabla 48 Avance Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado	374
Tabla 49 CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.....	375
Tabla 50 Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2024.....	376
Tabla 51 Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2022	377
Tabla 52 Promedio de avance de indicadores con medición en 2024	392
Tabla 53 Balance Metas Trazadoras	394
Tabla 54 Avance general por pilar del Punto 6 en 2024	396
Tabla 55 Fases para la actualización del PMI.....	400
Tabla 56 Indicadores del PMI actualizados.....	402
Tabla 57 Total Indicadores PMI	403
Tabla 58 Avance físico proyectos OCAD Paz	408
Tabla 59 Aprobación de proyectos OCAD Paz por debajo del 25 % de avance físico	408
Tabla 60 Avance financiero proyectos OCAD Paz.....	409
Tabla 61 Vigencias futuras aprobadas desde 2019 por sector.....	411
Tabla 62 Ejecución PGN Construcción de Paz 2024 por Unidad Ejecutora	419
Tabla 63 Recursos focalizados en la Bolsa paz 2024.....	423
Tabla 64 Recursos apropiados, comprometidos y pagados por subcuenta 2017 - 31 de marzo 2025.....	425
Tabla 65 Recursos disponibles, programados y saldos por subcuentas del FCP	427

Tabla 66 Relación de contratos liquidados con recursos asignados, pagados y pendientes.....	429
Tabla 67 Subcuentas con contratos con incumplimientos legales.....	429
Tabla 68 Indicadores de Género en PMI y Porcentaje de avance en 2024	436
Tabla 69 Comportamiento Indicadores PMI – Género por Punto del AFP	437
Tabla 70 Indicadores de Género creados en 2024.....	438
Tabla 71 Recomendaciones Específicas PGN Enfoque Étnico Punto 1 RRI.....	469
Tabla 72 Procedimientos de Ampliación, Constitución y Titulación Colectiva años 2023, 2024 y 2025	475
Tabla 73 Análisis Cuantitativo de los Indicadores del Subpunto 2.1 “Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en General”	496
Tabla 74 Análisis Cuantitativo de los Indicadores del Subpunto 2.2 “Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana”	498
Tabla 75 Análisis Cuantitativo de los Indicadores del Subpunto 2.3 “Promover una mayor Participación en la Política Nacional, Regional y Local, en Igualdad de Condiciones y con Garantías de Seguridad”	503
Tabla 76 Programas Especiales de Armonización.....	515
Tabla 77 Asignación presupuestal Consejos Comunitarios.....	517
Tabla 78 Reporte de Alertas Tempranas en Pueblos Étnicos Defensoría del Pueblo 01-04-2024 a 31-03-2025	523

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1 Área ingresada al Fondo de Tierras.....	32
Gráfica No 2 Distribución del área del Fondo de Tierras por fuente de ingreso..	34
Gráfica No. 3 Cumplimiento Indicador A.MT.1	52
Gráfica No 4 Cumplimiento Indicador A.MT.2	57
Gráfica No. 5 Municipios con catastro rural actualizado (marzo 2025)	60
Gráfica No. 6 Evolución del área actualizada con Catastro Multipropósito (2022-2025).....	62
Gráfica No. 7 Informes de rendición de cuentas.....	167
Gráfica No. 8 Exintegrantes que adelantan proceso por género	205
Gráfica No. 9	206
Gráfica No. 10	206
Gráfica No. 11 Distribución de Planes de Inversión en la Renegociación.....	287
Gráfica No 12.....	292
Gráfica No 13 Total Familias Retiradas y Suspendidas Del PNIS por departamento	293
Gráfica No. 14 Atención por consumo de Sustancias Ilícitas 2021 - 2024	302
Gráfica No. 15 Evolución de solicitudes de búsqueda recibidas por la UBPD (2020-2024)	315
Gráfica No. 16 Distribución estimada de solicitudes de búsqueda por canal de recepción (2024-2025)	316
Gráfica No. 17 Indicadores clave de análisis de información (2022-2025).....	319
Gráfica No. 18 Territorios con información suficiente para la búsqueda (2024-2025):.....	324
Gráfica No. 19 Proceso de consolidación de hipótesis de búsqueda (2024-2025):	324
Gráfica No. 20 Número de Planes Regionales de Búsqueda- Implementado por macro región (2024-2025)	329
Gráfica No. 21 Planes Regionales de Búsqueda con mayor participación (2024-2025).....	331
Gráfica No. 22 Necrodactilias sometidas a búsqueda en AFIS.....	334
Gráfica No.23 Mesas técnicas realizadas por periodo (2022-2025)	338
Gráfica No. 24 Convenios y alianzas estratégicas por periodos (2022-2025)	338
Gráfica No. 25 Acciones de PIRC implementadas.....	358
Gráfica 26 Indicadores PMI con medición en 2024, con porcentaje de avance mayor y menor al 80 %.....	392
Gráfica 27 Avance acumulado SIPO Vs Avance 2024.....	393
Gráfica 28. Estado Indicadores pilar 6.1	397
Gráfica 29 Recursos asignados y pagados OCAD Paz, 2017 – 31 marzo 2025.....	406
Gráfica 30 Recursos OCAD Paz aprobados y pagos realizados por subregión PDET 2017 - 31 de marzo 2025.....	407

Gráfica 31 Proyectos con ejecución financiera por debajo del 25 % por año de aprobación.....	410
Gráfica 32 Proyectos con presuntas irregularidades identificadas por el DNP....	411
Gráfica 33 Apropiación promedio PPI VS Apropiación real	413
Gráfica 34 Apropiación vigente vs obligaciones 2021-2024	415
Gráfica 35 Apropiación vigente vs obligaciones por punto AFP 2024	416
Gráfica 36 Recursos de Funcionamiento, apropiación vigente vs obligaciones 2021-2024, precios constantes 2024	417
Gráfica 37 Recursos de inversión, apropiación vigente vs obligaciones 2021-2024, precios constantes 2024	418
Gráfica 38 Ejecución PGN Construcción de Paz 2024 por sector	419
Gráfica 39 Recursos asignados vs recursos ejecutados 2017- 31 de marzo 2025	425
Ilustración 40 Estado Indicadores Punto 1: RRI Análisis SIPO a 31 de marzo de 2025	468
Gráfica No. 41 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 “Participación Política” reportado en SIPO.....	493
Gráfica No. 42 Avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 “Participación Política” reportado en SIPO	493
Gráfica No. 43 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 6 “Fin del Conflicto” reportado en SIPO	512
Gráfica No. 44 Avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 6 “Fin del Conflicto” reportado en SIPO.....	512
Gráfica No. 45 Avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 4 “Solución a las Drogas Ilícitas” reportado en SIPO.....	535
Gráfica No. 46 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 4 “Solución a las Drogas Ilícitas” reportado en SIPO.....	537
Gráfica No. 47 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO.....	552
Gráfica No. 48 Avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO	555
Gráfica No. 49 Avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reporte SIPO	573
Gráfica No. 50 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO.....	576

PRÓLOGO

La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento del mandato establecido por el Acto Legislativo 01 de 2016, ha presentado seis informes de seguimiento entre los años 2019 y 2024, en los que se documenta la limitada y desigual implementación del Acuerdo de Paz firmado el 24 noviembre de 2016 entre el Gobierno de Colombia y la antigua guerrilla de las FARC-EP.

Este Séptimo Informe presenta un balance objetivo y completo sobre la implementación del Acuerdo de Paz, con énfasis en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025. Para ello, retoma los hallazgos expuestos en informes anteriores, analiza las respuestas institucionales de más de 50 entidades, revisa los reportes de cumplimiento de los indicadores que integran el Plan Marco de Implementación (PMI) y evalúa la incidencia de las recomendaciones emitidas en la versión anterior de este documento.

Estos informes, realizan una descripción detallada del avance y el cumplimiento cuantitativo de los indicadores establecidos en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), acompañado de un análisis cualitativo que se basa en las respuestas proporcionadas por diversas entidades del orden nacional y territorial a la Procuraduría General de la Nación. Cabe destacar que algunos capítulos de este informe contaron con la participación de los representantes de las comunidades y con el apoyo técnico y logístico de Fundaciones y Organismos internacionales.

En los informes de seguimiento se ha evidenciado que algunos de los puntos del Acuerdo de Paz han tenido un desarrollo más significativo que otros, y que determinados territorios han mostrado mayores avances que no coinciden precisamente con las zonas priorizadas en el marco del proceso de paz. En particular, las 16 regiones, más afectadas por el conflicto armado, la violencia y la pobreza, focalizadas para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), continúan siendo las más rezagadas.

Es imprescindible recordar que el Acuerdo de Paz puso fin a más de 50 años de conflicto armado con las extintas FARC-EP y estableció unas políticas marco para la reconciliación, la justicia y el desarrollo sostenible en Colombia, con miras a lograr la construcción de una paz estable y duradera en el país, como motor del desarrollo.

Este cese bilateral y definitivo de hostilidades, implicó la dejación de armas y la reincorporación de los excombatientes a la vida civil; así como la adquisición de compromisos por parte del Estado.

En este sentido, si bien se ha registrado un nivel de cumplimiento significativo en algunos aspectos, tales como la definición normativa de los instrumentos de política pública que abordan los seis puntos referidos a reforma

agraria integral, participación política, incorporación política y social de firmantes de Paz, solución al problema de drogas ilícitas, acuerdo sobre las víctimas del conflicto y la implementación, verificación y refrendación, así como los capítulos de género y étnicos; también persisten desafíos estructurales que limitan la implementación integral y sostenible del Acuerdo de Paz.

Entre los retos identificados se destaca la falta de coordinación y de colaboración armónica entre las entidades generando fragmentación y dilación en las acciones, las limitaciones presupuestales, los problemas de planeación y falta de interlocución con la ciudadanía, la complejidad de ciertas condiciones geopolíticas, los crecientes riesgos de seguridad, la débil articulación con la política de atención y reparación a las víctimas, entre otros temas centrales.

Además, considerando el consenso general sobre la escasa implementación del Acuerdo de Paz después de más de ocho años desde su firma, fue esencial incluir en este informe el plan de choque que el Gobierno Nacional presentó ante el Consejo de Seguridad de la ONU en octubre de 2024, que busca acelerar la ejecución del Acuerdo mediante la focalización, priorización y territorialización de las intervenciones de mayor impacto a corto plazo, apoyándose en iniciativas comunitarias y en las particularidades de cada territorio para promover su transformación.

La reconstrucción social que busca la paz debe llegar a cada familia, apoyando su recuperación y estabilidad. Es clave fortalecer la confianza en las instituciones y promover la participación de todos, especialmente de las víctimas.

Este proceso de implementación del acuerdo trabaja en recuperar el sentido de pertenencia y la unión social, invitando a resolver los conflictos promoviendo el diálogo para construir consensos que conduzcan a la reconciliación y a la reparación de los territorios marcados por la violencia.

La paz se basa en el respeto mutuo y en valorar la diversidad como una fortaleza. Así se crea un ambiente que impulsa la participación activa de la comunidad y de los sectores públicos y privados comprometidos con el progreso.

Así las cosas, como Procuraduría General de la Nación, se debe insistir en la necesidad e importancia de cumplir los Acuerdos logrados. Solo así se garantizará el derecho a la paz, imperioso para la sana convivencia, el fortalecimiento democrático y la protección de los derechos de la ciudadanía en un entorno de desarrollo integral y de sostenibilidad a nivel país.

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento del mandato establecido por el Acto Legislativo 01 de 2016, ha presentado seis (06) informes de seguimiento entre los años 2019 y 2024, en los que se documenta la implementación del Acuerdo de Paz, firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno de Colombia y la antigua guerrilla de las FARC-EP. Estos informes evidencian que algunos de sus puntos han tenido un desarrollo más significativo que otros, y que ciertos territorios han mostrado mayores avances que no coinciden precisamente con las zonas priorizadas en el marco del proceso de paz; en particular, las 16 regiones más afectadas por el conflicto armado, la violencia y la pobreza, focalizadas para la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), continúan siendo las más rezagadas.

En este sentido, si bien se ha registrado un nivel de cumplimiento significativo en algunos aspectos, tales como la definición normativa de los instrumentos de política pública que abordan los seis puntos, incluyendo los enfoques diferenciales de género y étnico, la conformación de instancias interinstitucionales para su ejecución, así como la participación activa de las comunidades campesinas, étnicas y población víctima del conflicto armado en la definición de planes y proyectos para la transformación de sus territorios; también persisten desafíos estructurales que limitan la implementación integral y sostenible de este proceso de paz.

Entre los retos identificados, se destaca la falta de respuestas oportunas para resolver los cuellos de botella en la implementación de la política agraria y el acceso integral a la tierra, fundamentales para modificar la estructura desigual de la propiedad rural; la baja efectividad de los programas de desarrollo alternativo implementados para mitigar las afectaciones sociales y económicas generadas por las economías ilícitas; la necesidad de una atención adecuada e integral a la población en proceso de reincorporación – firmante de paz, considerando la complejidad de sus condiciones y los crecientes riesgos para su seguridad; la débil articulación con la política de atención y reparación a las víctimas, entre otros temas centrales.

Este Séptimo Informe presenta un balance objetivo y completo sobre la implementación del Acuerdo de Paz, con énfasis en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025. Para ello, retoma los hallazgos expuestos en informes anteriores, analiza las respuestas institucionales de más de 50 entidades, revisa los reportes de cumplimiento de los indicadores que integran el Plan Marco de Implementación (PMI) y evalúa la incidencia de las recomendaciones emitidas en la versión anterior de este documento.

Cabe destacar que el presente informe, especialmente el capítulo sobre el Punto 4 del Acuerdo de Paz, incorpora una perspectiva especial aportada por

algunos de los representantes de las comunidades rurales beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), la cual fue construida a partir de un espacio de diálogo e intercambio de experiencias y conocimiento territorial sobre la implementación del PNIS, que contó con la participación de más de 20 personas de varias regiones de la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas Comunitarias por la Paz, con el apoyo y acompañamiento técnico y logístico de la Fundación Acordemos.

Adicionalmente, dado el consenso respecto a la baja implementación del Acuerdo de Paz tras más de ocho años desde su firma, resultó fundamental tener en cuenta para el presente informe, el plan de choque presentado por el Gobierno nacional ante el Consejo de Seguridad de la ONU en octubre de 2024, el cual propone acelerar su ejecución mediante la focalización, priorización y territorialización de las intervenciones de más alto impacto a corto plazo, basadas en las iniciativas comunitarias y en las particularidades de los territorios que contribuyan a su transformación. Para tal efecto, define seis estrategias claves: I) pactos territoriales para su transformación, que buscan acuerdos entre los distintos niveles de gobierno sobre proyectos centrales de desarrollo ya contruidos participativamente en los PDET, II) mecanismos para agilizar la adquisición y entrega de tierras, garantías de acceso al crédito y asistencia técnica, III) fortalecimiento de la seguridad territorial para el ejercicio de la política y desmantelamiento de las organizaciones criminales, IV) implementación de una agenda legislativa para la paz que incluye proyectos de ley necesarios para dinamizar los temas más rezagados del Acuerdo, V) la construcción de consensos políticos que aseguren el derecho a la paz, y VI) la optimización de los recursos disponibles para materializar este plan de choque (MinInterior, 2024).

Estos ejes son fundamentales para la articulación requerida entre el Acuerdo Final de Paz y la Política de Paz Total, considerada como la principal bandera del actual Gobierno, que consiste en la negociación con el mayor número de grupos armados y organizaciones criminales, establecida bajo la Ley 2272 de 2022 y que, entre sus disposiciones, consagra la necesidad de garantizar el funcionamiento efectivo de las instancias del Acuerdo de 2016, como condición para avanzar en las nuevas apuestas territoriales de construcción de paz.

Otro de los aspectos fundamentales tenidos en cuenta para este informe de seguimiento, es el proceso de actualización y revisión de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI), que obedece a cambios sustanciales en la forma como operan las políticas asociadas al Acuerdo de Paz tras ocho años de su implementación, así como para fortalecer la definición de responsabilidades de las entidades implementadoras y mejorar los enfoques diferenciales de género y étnico. Este proceso arrojó la creación de 81 nuevos indicadores y 121 ajustes a indicadores vigentes (DNP, UIAFP & CSIVI - Comunes, 2024).

En consecuencia, el análisis detallado de la implementación de cada uno de los pilares y enfoques del Acuerdo de Paz presentado en este documento aborda tanto los avances significativos que han contribuido a la garantía de derechos, especialmente para los beneficiarios de las políticas y programas derivados del cumplimiento de sus disposiciones, como los aspectos que aún representan retrocesos y desafíos para asegurar una ejecución efectiva.

Es importante destacar que las recomendaciones incluidas en este informe no son de carácter facultativo para las entidades, ya que responden a los cuellos de botella que se han detectado por parte de este Ente de Control sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Por tanto, tienen un carácter vinculante, lo cual implica que se realizará seguimiento a su cumplimiento a través de mesas de trabajo y requerimientos de información, y se iniciarán las acciones disciplinarias pertinentes en caso de evidenciar su omisión.

En relación con el tema de acceso a la tierra, se continúa evidenciando un bajo nivel de cumplimiento en los procesos de asignación de derechos de propiedad para los campesinos que carecen materialmente de tierra, puesto que, de los tres millones de hectáreas estimadas, solo se ha alcanzado un 1,19 % (35.584,74 hectáreas), razón por la cual se hace un llamado especial a fortalecer los mecanismos como la compra directa, el acceso a los bienes rurales de la extinción de dominio, avanzar en la adjudicación definitiva de más de 146 mil hectáreas entregadas provisionalmente, y priorizar el ingreso de predios libres de ocupación al Fondo de Tierras. Por su parte, la meta de formalizar siete millones de hectáreas muestra un avance significativo del 40,48 % (2,8 millones), aunque cerca del 80 % de esta área corresponde a titulaciones para comunidades indígenas; y, en cuanto a los campesinos beneficiarios de la formalización de 376 mil hectáreas de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, el 76,7 % de estas son microfundios menores a tres hectáreas, por lo que se recomienda revisar estos procedimientos dado que dicha gestión estaría profundizando la fragmentación de la propiedad rural.

Así mismo, sobre la implementación del PDET se identifica que, a pesar de las reiteradas recomendaciones realizadas por la Procuraduría a la Agencia para la Renovación del Territorio, el PDET no cuenta con un indicador de cumplimiento que permita medir la implementación real y efectiva de las 33.007 iniciativas de desarrollo formuladas por las comunidades. Además, aún no refleja una viabilidad técnica para ese propósito, dado que ha sido un proceso extendido y a destiempo que se encuentra en su segundo momento, pero no da cuenta cuándo se contará con el capítulo de programas y proyectos que permita materializar y definir las fuentes de financiación de las iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en las 16 subregiones priorizadas.

Por otra parte, se encuentra que los ritmos de adopción e implementación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) han variado de manera significativa, presentando, en general, bajo cumplimiento de las metas. Adicionalmente y dada la calidad de la información disponible para su seguimiento, aun no es posible determinar su contribución a la superación de la pobreza de la población rural, para lo cual es indispensable la concurrencia de todos los sectores. De este modo, considerando que se evidencia un bajo nivel de implementación de los 16 PNS, dado que ninguno de los Planes supera el 50 % de avance general, e incluso, durante la vigencia 2024, cuatro no presentaron avances en el cumplimiento de los indicadores PMI, resulta indispensable que las entidades responsables de la implementación revisen los Planes de Acción Anuales para validar que las acciones aporten al desarrollo de las estrategias; y, ante las deficiencias en la oportunidad de los reportes en el SIPO que debilita el seguimiento a la implementación de los PNS y afecta la transparencia, es indispensable la actualización permanente de los datos.

Con relación al Punto 2 del Acuerdo, los avances reportados por las entidades competentes demostraron ser insuficientes para cerrar brechas históricas en participación política y ciudadana entre el nivel nacional y los niveles territoriales. De ahí que, la persistente falta de normatividad necesaria para su concreción, reportada desde el primer informe, y otros factores como la información incompleta en el reporte de indicadores y una coordinación limitada entre entidades, impidieran que varias de las medidas alcanzaran de forma integral a territorios más rezagados. En muchos casos, la cobertura terminó dependiendo de capacidades logísticas de las entidades, dejando a comunidades priorizadas sin las garantías necesarias para ejercer plenamente sus derechos políticos. Por tanto, se insiste al Ministerio del Interior y a las entidades que tienen responsabilidades en el PMI del Punto 2, enfocar sus gestiones en adelantar la reglamentación pendiente por expedir, actualizar los reportes de indicadores con datos completos y confiables, y planear acciones futuras bajo criterios de enfoque diferencial y territorial.

Respecto al componente de Garantías de Seguridad, se resalta que en los seis informes anteriores este Ente de Control hizo reiterados llamados a la emisión de la reglamentación necesaria, así, es fundamental que todas las entidades con responsabilidad en el Programa de Protección Integral (PPI) y el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) prioricen la implementación efectiva del Decreto 638 de 2025, asignando los recursos necesarios y asegurando su funcionamiento coordinado. De igual manera, es relevante que el Gobierno nacional armonice su Política de Seguridad y la Política de Paz con la Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales, para que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) pueda alcanzar su objetivo, insistiendo en la necesidad que sesione prontamente

ya que han transcurrido más de siete meses, a pesar de que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), mediante el Auto SAR AI 019 del 8 de mayo de 2025, ordenó convocar a la sesión plenaria de esta Comisión; además, la normatividad señala que la CNGS debe sesionar al menos una vez al mes.

Igualmente, se reconocen importantes avances en materia de la Reincorporación Social y Económica, puesto que en el periodo analizado se presentaron desarrollos normativos importantes para la población firmante de paz; entre estos, la expedición del decreto que reglamenta el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) que debía entrar en funcionamiento en el primer semestre de 2019, y el decreto de reconocimiento de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) y de consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), así como la reglamentación del Programa de Reincorporación Integral (PRI). Persisten desafíos en la reincorporación atribuidos a falta de voluntad política, debilidades en la articulación institucional, recursos insuficientes para entidades territoriales, desconocimiento del Acuerdo de Paz, estigmatización y seguridad.

Sobre el Punto 4 es preciso destacar cambios en la distribución presupuestal en la vigencia 2025, en la que más del 70 % de los recursos están destinados al desarrollo de comunidades rurales afectadas por conflictos relacionados con la producción de coca. Así mismo, se destacan los esfuerzos del actual Gobierno por culminar con el proceso de renegociación de los proyectos productivos de las 99.097 familias vinculadas al PNIS, implementado al tiempo con la ejecución de nuevos modelos de sustitución, que buscan incluir más núcleos con voluntades de tránsito hacia economías legales. También, analiza de manera particular, los avances y desafíos en la implementación de la Nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033, en articulación con lo dispuesto en el Acuerdo de Paz.

En lo que respecta a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), esa entidad consolidó avances en la implementación de su mandato, fortaleciendo capacidades técnicas, ampliando la cobertura territorial y mejorando la articulación interinstitucional. Se destacan progresos en la recolección y análisis de información, ejecución del Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales de Búsqueda, la adopción de los Estándares para la Búsqueda de Personas Desaparecidas– Resolución 855 de 2024, así como en acciones de prospección, recuperación, identificación y entrega digna. Igualmente, persisten retos estructurales relacionados con la interoperabilidad de sistemas, la desagregación de datos, la sostenibilidad financiera y la cobertura homogénea en territorios priorizados. Además, se considera que la aplicación efectiva de la Ley de 2364/2024 “Mujeres Buscadoras” y la articulación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, son aspectos esenciales para garantizar enfoques diferenciales y fortalecer los procesos de búsqueda, identificación y acompañamiento a las familias.

Por otra parte, sobre el principio de Integralidad del Sistema Integral para la Paz, se reportan avances como el Acuerdo 001 de 2025 y las medidas cautelares de protección evidencian progreso, pero persisten retos por restricciones de acceso a zonas clave y déficit presupuestal que limitan la labor de la UBPD. En cuanto a la articulación con el SNARIV, ha mejorado la atención psicosocial y el intercambio de datos, aunque es necesario consolidar rutas de atención y garantizar capacidades técnicas y financieras sostenibles.

También, la Procuraduría advierte el incumplimiento de los puntos 5.1.3.3 y 5.1.3.5, puesto que en la implementación de las iniciativas PATR y de los PNS del Punto 1.3 del Acuerdo, no se están priorizando los 544 Sujetos de Reparación Colectiva y las 410 comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación en jurisdicción de municipios PDET, cuyos planes, construidos de manera participativa, contienen en total 21.165 acciones, lo que significa que cerca del 80 % están pendientes de ejecución. En consecuencia, falta claridad en cómo se van a superar las transformaciones territoriales derivadas del desplazamiento forzado, que ha afectado al 20 % de la población colombiana, donde además se concentran las brechas de pobreza extrema, multidimensional y monetaria.

Por último, en cuanto al análisis de la ejecución de los recursos financieros asociados al Acuerdo de Paz, la Procuraduría ha identificado una constante sobre la baja ejecución de recursos tanto del Presupuesto General de la Nación (PGN) por parte de las unidades ejecutoras por \$8,4 billones, en especial, las adscritas o vinculadas al sector Agricultura y Desarrollo Rural. Además, se evidencian rezagos en los avances físicos y financieros de los 321 proyectos aprobados por el OCAD Paz orientados a la implementación de la política, y los \$2,7 billones de recursos sin programación del Fondo Colombia en Paz.

En consecuencia, la Procuraduría insta al Gobierno nacional, en especial, a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAF), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Fondo Colombia en Paz (FCP) y a MinHacienda, a definir las acciones necesarias en el marco de sus competencias, fortalecer la ejecución de los recursos dispuestos para la implementación del Acuerdo de Paz y avanzar en el cumplimiento de los compromisos tanto del Plan Marco de Implementación como los establecidos en el ordenamiento jurídico de la política.

Por otra parte, por tercer año consecutivo este Informe dedica un capítulo especial al seguimiento de la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz, conscientes de las desigualdades e inequidades que han afectado históricamente a las mujeres y personas en razón a su orientación sexual e identidad o expresión de género no hegemónicas. De esta manera se analizan los indicadores PMI con etiqueta Género, los cuales dejan ver un significativo rezago en el cumplimiento de las metas fijadas durante

la vigencia 2024, especialmente en los relacionado con la participación política de las mujeres y el Punto 4, solución a las drogas ilícitas.

En tal sentido, observando una muy baja ejecución de acciones, en promedio para el 2024 con un avance del 52,34 %, para el impulso de este enfoque diferencial que propenda por la protección, el respeto y la efectiva garantía de los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas - OSIGD víctimas del conflicto armado, se reitera la recomendación de consolidar el trabajo territorial con enfoque diferencial, para atender de manera eficiente las necesidades específicas de las mujeres y así garantizar sus derechos.

Finalmente, sobre el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, que es la guía a través de la cual se debe abordar de manera integral el cumplimiento de dicho Acuerdo en sus diferentes componentes, en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos, se evidencian algunos avances en el cumplimiento de estos, especialmente en lo que tiene que ver con la coordinación interinstitucional para lograr mejores respuestas institucionales; sin embargo, aún no se evidencian transformaciones reales y sostenibles en los diferentes pueblos, que mejoren de manera sustantiva sus condiciones de vida en los territorios, e incrementen el impacto de las acciones adelantadas.

NOTAS METODOLÓGICAS

Este documento se ha elaborado a partir de los instrumentos técnicos proporcionados por el modelo de gestión de actuación preventiva y de control de gestión, aplicados a la implementación de los componentes del Acuerdo de Paz que se traducen en políticas públicas, planes y proyectos. Este modelo busca determinar y proponer acciones de mitigación a los riesgos de fallas en la administración de los recursos o de corrupción que afecten la garantía y pleno ejercicio de los derechos de la población beneficiaria de los asuntos objeto de vigilancia y control de la Procuraduría General de la Nación.

En este contexto, se remitieron oficios de solicitud de información a más de 50 entidades del Gobierno nacional que cuentan con compromisos específicos en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, incluyendo los enfoques de género y étnico. En dichos requerimientos, se solicitó información sobre la implementación desde 2017 hasta el 31 de marzo de 2025, con énfasis en el año 2024 y el primer trimestre de 2025. Igualmente, se enviaron solicitudes a las entidades que recibieron recomendaciones específicas en la sexta versión del informe de seguimiento, con el propósito de evaluar la incidencia de este Órgano de Control en el fortalecimiento de la eficiencia y efectividad en la implementación del Acuerdo.

Por otra parte, se realizaron visitas administrativas a las entidades requeridas con el fin de ampliar la información institucional recibida, a partir de las respuestas a los requerimientos señalados anteriormente.

En el mismo orden, se revisaron los más de 639 indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación (PMI) y de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (PNS), como resultado de la actualización llevada a cabo durante la vigencia 2024. Este análisis se realiza a través de la información cuantitativa y cualitativa dispuesta en la plataforma del Sistema de Información Integral para el Posconflicto (SIIPO), disponible en el sitio web: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>.

En el desarrollo de este informe, se analizan otras plataformas de seguimiento a la información reportada por el Gobierno, tal es el caso de SINERGIA, que mide el avance de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo, Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), y el Sistema de Información de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos del Sistema General de Regalías (GesproySGR).

Además del análisis del texto del Acuerdo de Paz y de la normatividad expedida para su implementación, se consideran como insumos fundamentales las decisiones judiciales que han ordenado acciones específicas para avanzar en puntos clave del Acuerdo. Entre las más relevantes se encuentran la Sentencia

de Unificación SU-020 de 2022, que aborda la situación de seguridad de los firmantes del Acuerdo; la Sentencia SU-288 de 2022, que establece órdenes precisas para el cumplimiento oportuno del Punto 1 sobre Reforma Rural Integral; y la Sentencia SU-545 de 2023, que trata los incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Con el fin de asegurar la precisión de los análisis sobre la implementación del Acuerdo de Paz y ser consistentes con otros organismos que adelantan labores de seguimiento y verificación del Acuerdo de Paz, son objeto de consulta los informes de Instituto Kroc, Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC, Misión de Verificación de la ONU, así como de entidades estatales como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.

Así mismo, en esta oportunidad se desarrolló una jornada de intercambio de saberes y experiencias en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), con más de 20 líderes y lideresas provenientes de Cauca, Putumayo, Bolívar, Meta, Nariño, Norte de Santander y Córdoba, que representan a los beneficiarios directos de este programa, y que apoyó técnica y logísticamente la Fundación Acordemos. Esta jornada se desarrolló los días 17 y 18 de junio de 2025. El objeto de esta actuación es recoger su perspectiva para contrastar con la información institucional recibida de las entidades responsables del cumplimiento del Punto 4.1 del Acuerdo de Paz.

PUNTO 1: Reforma Rural Integral

Acceso a la tierra y gestión del suelo rural

A punto de cumplirse diez años desde la publicación del informe de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el que se definen principios fundamentales para el diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural en Colombia, y que sentó las bases para la implementación de la Reforma Rural Integral establecida en el Punto 1 del Acuerdo de Paz (DNP, 2015), resulta pertinente evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo relacionadas con la adjudicación y formalización de tierras, así como el uso adecuado del suelo rural. Ello, porque el documento de la MTC precisó, entre las recomendaciones estratégicas propuestas para la transformación integral del campo y la construcción de la paz, la implementación de mecanismos que faciliten de una manera organizada y eficiente el ordenamiento social y productivo de la tierra.

En particular, la MTC señala que, como parte de la estrategia de inclusión productiva de la población rural, es fundamental respaldar la entrega de proyectos agrícolas mediante la garantía efectiva del acceso a los activos básicos como la tierra; para lo cual, propuso la creación de un fondo de tierras con fines redistributivos de la propiedad dirigido a campesinos sin tierra o con extensiones insuficientes de esta, así como iniciativas tendientes a la formalización de la propiedad para quienes tienen posesión de tierras sin títulos legales, facilitando así la reorganización de micro y minifundios a fin de conformar unidades o predios productivos viables y con mayor capacidad (DNP, 2015, pág. 100). Además, el documento de la MTC propone una política de atención por oferta para asignar predios rurales productivos provenientes del fondo gestionado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el otorgamiento de líneas de crédito con tasas subsidiadas para la adquisición de terrenos productivos, y el aprovechamiento y ocupación en áreas como las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) (DNP, 2015, pág. 59).

En relación con este tema, la Corte Constitucional emitió una importante sentencia: SU-288 de 2022¹, en la que no solo unificó la interpretación y las reglas de decisión en materia de baldíos de la nación, sino que también destacó la necesidad de impulsar el cumplimiento del Punto 1 del Acuerdo de paz para abordar las soluciones a problemas estructurales que afectan los derechos constitucionales sobre el acceso progresivo a la tierra y la paz. En consecuencia, ordenó la adopción de acciones institucionales orientadas a este propósito, que

¹ Decisión de unificación sobre la interpretación y reglas de decisión del régimen de baldíos, disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/SU-288-22-Comunicado-26-Agosto-18-de-2022.pdf>

comprenden medidas como: el registro y actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), la implementación y articulación del catastro multipropósito, el fortalecimiento del sistema de registro predial, la asignación de recursos y ajustes normativos para la materialización del Fondo de Tierras, la puesta en marcha del Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR), la creación de la Jurisdicción Agraria, y establecer un plan de actualización de recuperación de los baldíos (MinAgricultura, 2022).

Así pues, lo que plantea el Acuerdo de Paz en materia de tierras constituye un nuevo intento por transformar la estructura históricamente desigual de la propiedad rural en Colombia; sin embargo, no es el primer esfuerzo en este sentido, ya que han existido varios intentos previos con el mismo propósito. En este contexto, corresponde a este Órgano de Control evaluar no solo el grado de cumplimiento de los compromisos agrarios pactados en el Acuerdo, sino también verificar en qué medida estas acciones han contribuido a la protección efectiva de los derechos e intereses de la población rural en su relación con la tierra.

En estos más de ocho años de implementación del Acuerdo de Paz, el principal desafío persiste en la superación de barreras políticas que históricamente han limitado los cambios profundos a la estructura agraria. El país lleva más de tres siglos con más fracasos que logros, con cientos de normas expedidas, para garantizar el derecho de la población campesina a ser propietaria de la tierra que trabaja y a vivir en condiciones dignas; no obstante, estas disposiciones han resultado ineficaces, pues el problema no es normativo, sino político: es el clima político el que ha limitado la posibilidad de una transformación real (Eljach P., 2024).

Durante el periodo 2022–2026, el Gobierno nacional implementa nuevas acciones para asegurar la propiedad de la tierra entre la población rural, especialmente campesinos en situación de vulnerabilidad y pobreza, con el objetivo de avanzar en el cumplimiento del Punto 1 del Acuerdo de Paz. En este marco, se destaca la promulgación de dos actos legislativos: uno otorga a los campesinos la condición de sujetos de especial protección constitucional y otro crea la Jurisdicción Agraria y Rural para la resolución de los conflictos agrarios (Eljach P., 2024, pág. 28). Asimismo, para lograr este objetivo, el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 dispuso la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SNRADR), establecido en el artículo 2 de la Ley 160 de 1994, el cual fue modificado mediante el artículo 51 de la ley del Plan², con el propósito de articularlo con la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, pero manteniendo los fines del régimen agrario señalados en la Ley 160 de 1994; en

² Ley 2294 de 2023, por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026: Colombia, potencia mundial de la vida.

consecuencia, la propuesta del actual Gobierno consiste en retomar dicho régimen y complementarlo con los mecanismos creados por el Decreto Ley 902 de 2017³.

Este Gobierno ha decidido dar prioridad especial a los mecanismos de compra de tierra como una línea de acción estratégica para consolidar el Fondo de Tierras, por lo que se fijó la meta de adquirir 1,5 millones de hectáreas, con énfasis en la producción de alimentos, eje central del Plan Nacional de Desarrollo; y, al mismo tiempo, avanzar en la formalización de 1,9 millones de hectáreas, retomando el modelo de atención por oferta creado en virtud del Decreto Ley 902 de 2017 y resolviendo las solicitudes por demanda (ANT, 2025). Tal como se identificó en el Sexto Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz, este ha sido el periodo en el que más se han asignado recursos financieros para la consolidación de este Fondo (Procuraduría, 2024), como parte de las estrategias que buscan resolver los bajos resultados en el programa de asignación de derechos de propiedad dirigido aquellos campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Por tanto, se definieron estrategias de compra focalizadas en territorios con alta viabilidad caracterizados por su aptitud productiva, ubicación dentro de la frontera agrícola, bajos niveles de informalidad y la existencia de acuerdos de compra con gremios del sector agropecuario, como la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) (Eljach P., 2024, pág. 112).

Es importante señalar que, a pesar de los avances normativos y presupuestales de política pública, incluyendo el Acuerdo de Paz y la reactivación de la Reforma Agraria impulsada por el actual Gobierno nacional, persisten profundas desigualdades en la tenencia de la tierra, así como fenómenos de microfundización predial, sobreutilización y subutilización del suelo rural, lo que permite afirmar que la estructura agraria del país sigue siendo altamente inequitativa. Según datos de MinAgricultura, presentados en el Consejo de Ministros del 27 de mayo de 2025⁴, el 42 % de los propietarios poseen menos del 1 % del área productiva, mientras que el 65 % de las propiedades están concentradas en pocas manos; asimismo, 1.8 millones de familias viven en predios de menos de una hectárea, el 80 % de los propietarios acceden a menos del 4 % de la tierra disponible, y el índice de Gini en la tenencia de la tierra alcanza 0.89, reflejando una desigualdad absoluta cerca a uno. Además, el 52,7 % de los pobladores rurales no tienen títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan (MinAgricultura, 2025). En cuanto a la Frontera Agrícola, la cual delimita el suelo rural destinado a actividades agropecuarias de las áreas ambientalmente protegidas⁵, esta comprende 42.9 millones de hectáreas (37,6 % del territorio

³ Mediante el cual se reglamentó la implementación de los mecanismos del Acuerdo de Paz en materia de tierras.

⁴ Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=8kNY8xXkKJs&ab_channel=CanalInstitucional

⁵ Tomado de la Resolución número 00261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

nacional), de las cuales 11.9 millones tienen capacidad agrológica, pero 1.8 millones están sobreutilizadas y 7.9 millones subutilizadas (MinAgricultura, 2025).

En este contexto, y con el fin de incidir en la adecuada implementación del Punto 1.1 del Acuerdo de Paz desde el ejercicio de la función preventiva, la Procuraduría ha emitido desde 2019 seis informes sobre su cumplimiento a partir del estudio y verificación de los indicadores del PMI. En estos se ha evidenciado que los mayores avances se concentran en la formalización de la propiedad rural, en contraste con los rezagos en la adjudicación de tierras a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Por esta razón, este órgano de control recomendó insistentemente a la ANT, a MinAgricultura y al DNP ajustar los indicadores del PMI, especialmente aquellos con metas trazadoras: tres millones de hectáreas adjudicadas y siete millones formalizadas, dado que el Gobierno incluía en ambas metas procesos de regularización de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales, con o sin ocupación previa, lo cual dificultaba medir el progreso real respecto del propósito de redistribución de la propiedad rural.

Se resalta entonces que, a partir del mes de agosto de 2024, se ajustaron las fichas técnicas de los indicadores mencionados, estableciendo que solo los procesos de asignación de derechos de propiedad contribuyen a la meta de adjudicación, mientras que los procesos de reconocimiento de ocupación previa se contabilizan exclusivamente en la meta de formalización. Bajo esa premisa, va a permitir una mayor claridad y transparencia en la información que se reporta de cumplimiento de este componente del Acuerdo de Paz.

Entre los principales temas puestos a consideración en estos informes de la Procuraduría, se destaca la importancia de avanzar en el saneamiento de los predios que conforman el Fondo de Tierras, dado que la mayoría de estos no han sido objeto de visitas de caracterización, ni cuentan con información jurídica y técnica consolidada, con el fin de valorar la ocupación y su vocación agronómica, los cuales son elementos necesarios para determinar si se dirigen a procesos de formalización, por la existencia de ocupaciones previas, o para la adjudicación a campesinos sin tierra o con extensiones insuficientes. Si bien se han identificado avances en la formalización de la propiedad rural, estos se enfocan principalmente en la depuración de procesos pendientes previamente gestionados por las antiguas entidades responsables de la administración y entrega de tierras rurales, como los extintos Incoder e Incora, cuyas resoluciones de adjudicación quedaron pendientes de registro ante las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos (ORIP).

Así las cosas, la implementación del Punto 1.1 del Acuerdo presenta rezagos en los procesos de asignación de derechos de propiedad a campesinos que, pese

a haber cumplido los requisitos exigidos para acceder a la tierra⁶, aún permanecen en largas filas de espera; esta situación se explica principalmente por la baja disponibilidad de tierras libres de ocupación y aptas para el propósito redistributivo de la propiedad. Por esta razón, este órgano de control ha llamado insistentemente la atención sobre la necesidad de avanzar en tres asuntos claves: I) el trámite de los procesos agrarios especiales que permiten recuperar tierras y fortalecer el inventario del Fondo de Tierras; II) los procesos de transferencia de bienes rurales provenientes de la extinción judicial del dominio, administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE); y III) el fortalecimiento de los mecanismos de compra de tierras, no solo en las zonas prioritarias con mayor dinamismo del mercado de tierras y de menos informalidad, sino también en aquellas que han sido escenario del conflicto, como las regiones PDET que están altamente rezagadas en esta materia.

De esta manera, el presente capítulo tiene como objetivo abordar los principales retos y avances en la implementación del Punto 1.1 del Acuerdo de Paz, con énfasis en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025; el cual, se estructura en cuatro secciones: la primera analiza el estado de los mecanismos de acceso a tierras, incluyendo el Fondo de Tierras, los subsidios y créditos especiales para su compra, la regularización de la ocupación mediante derechos de uso en áreas no adjudicables, y el avance en la gestión de las fuentes que alimentan el proceso de consolidación de tierras; la segunda evalúa el grado de cumplimiento en la adjudicación de tierras, en relación con la meta de tres millones de hectáreas, y los retos asociados a este propósito; la tercera examina el avance en los procesos orientados a cumplir la meta de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad formalizada; y la cuarta verifica las acciones contempladas para garantizar un uso sostenible y productivo de la tierra, incluyendo la gestión catastral y los avances en la constitución y desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Balance de la implementación

Mecanismos para el acceso a tierras

Este apartado presenta los avances y desafíos en la consolidación y desarrollo de los mecanismos promovidos por el Acuerdo de Paz, orientados a garantizar el cumplimiento del principio constitucional de democratización del acceso a la tierra como activo productivo, que contemplan la entrega de tierras en áreas suficientes para producir y promover el desarrollo rural, con el objetivo de beneficiar especialmente a la población campesina y étnica que, con vocación productiva agraria y arraigo territorial, carece de tierra y habita en zonas

⁶ Requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017 para valorarse como sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural para su inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

históricamente afectadas por el conflicto armado, la pobreza y el abandono estatal (Mesa de Conversaciones, 2016).

Estos mecanismos corresponden a la creación de un fondo de tierras conformado por predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales, administrados, custodiados y entregados por la ANT tanto en sus procesos misionales de asignación de propiedad⁷ como en los de titulación⁸ para quienes ejercen ocupación previa sobre estos, de forma lícita y regular. Asimismo, se contempla el otorgamiento de subsidios para la compra de tierras, con coberturas de hasta el 100 % del valor del predio, además de líneas especiales de redescuento y subsidios a la tasa de interés en créditos agropecuarios destinados a la adquisición de tierras; y, por último, otras modalidades de asignación de derechos de uso en terrenos no adjudicables.

Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

En cuanto a la consolidación del Fondo de Tierras, es preciso indicar que este opera como una cuenta sin personería jurídica que tiene como objetivo disponer hasta tres millones de hectáreas y recursos monetarios; se encuentra conformado por dos subcuentas: una dirigida a beneficiar a población campesina, personas en proceso de reincorporación o desmovilización, y entidades que desarrollan obras de infraestructura pública; y otra destinada a comunidades étnicas⁹. A este Fondo le ingresan predios baldíos que resultan de la identificación que realiza la ANT en el ejercicio de sus funciones misionales de adjudicación o titulación; bienes fiscales transferidos por la SAE, como resultado de procesos de extinción judicial de dominio y predios privados comprados directamente por la ANT; así como de baldíos recuperados mediante las actuaciones administrativas correspondientes a los Procesos Especiales Agrarios¹⁰, donaciones, entre otros.

Además de las fuentes mencionadas, durante el proceso de depuración de los datos entregados por el Incoder en su liquidación, se migraron registros de predios que pertenecieron al antiguo Fondo Nacional Agrario y que no habían sido adjudicados ni entregados materialmente por el Incoder o el Incora, así como bienes fiscales que ya registraban como propiedades de la nación e inventariados por estas entidades agrarias extintas, pero que no estaban incluidos en la relación de la ANT. Dado que este proceso de depuración aún se

⁷ Programas de acceso a tierras en los que se realiza entrega material del predio a sujetos que carecen de estos, otorgándoles también el respectivo título de propiedad.

⁸ Programas de acceso a tierras de baldíos y fiscales patrimoniales por la figura de reconocimiento de derechos de ocupación previa, lícita y regular.

⁹ Tomado del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.

¹⁰ Comprende la extinción administrativa del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, clarificación desde el punto de vista de la propiedad, recuperación de baldíos de la nación por indebida ocupación, reversión de baldíos adjudicados y revocatoria directa de actos administrativos de adjudicación.

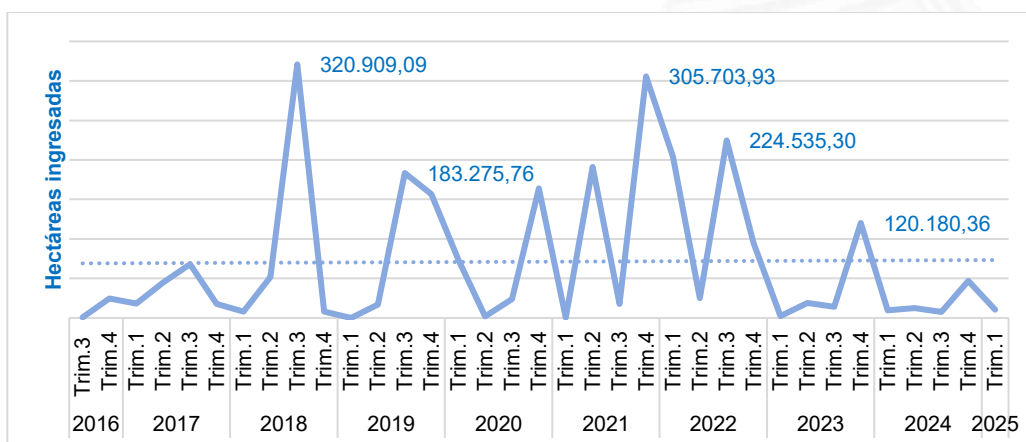
encuentra en ejecución, la ANT ha venido incorporando estos predios al inventario del Fondo; de hecho, en 2024 se registraron 14 predios con una extensión total de 1.731,52 hectáreas como parte del proceso de integración de predios INCORA – INCODER. La ANT informa que los predios ingresados por esta fuente no tienen el respaldo de las condiciones jurídicas para su adecuada caracterización, saneamiento y verificación de existencia, las cuales incluye información como la naturaleza de los predios, números de folios de matrícula, extensiones, mutaciones prediales, titularidad y cédulas catastrales (ANT, 2025a).

En este sentido, se exponen los retos y avances de gestión de la ANT relacionados con la reorganización del Fondo de Tierras y la administración de los bienes rurales que lo integran; proceso que implica una caracterización completa con el fin de determinar con precisión el número real de predios y hectáreas, el nivel y tipo de ocupación, así como las acciones de saneamiento necesarias para garantizar el acceso efectivo de las comunidades rurales.

Al corte de 31 de marzo de 2025, este fondo registra 21.354 predios baldíos y fiscales patrimoniales que comprenden 2.490.998,16 hectáreas¹¹, lo que representa un incremento de apenas el 3,2 % respecto al cierre del primer trimestre de 2024, cuando se contabilizaron 2.413.738,42 ha de 21.132 bienes rurales (ANT, 2025a). De acuerdo con la Gráfica No. 1, que ilustra la incorporación trimestral de hectáreas desde la creación del Fondo, se observa una marcada disminución durante 2024, con un promedio de 19.272,66 ha por trimestre y un acumulado anual de 77.090,63 ha, a pesar de que en ese año se comprometió el valor más alto de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado a este propósito, que alcanzó los 3,13 billones de pesos. Los mayores aportes se realizaron en el tercer trimestre de 2018 con 320.909,09 ha. Le siguieron el cuarto trimestre de 2021 (305.703,93 ha) y el tercero de 2022 (224.535,30 ha).

¹¹ Es importante precisar que en la base de datos en Excel que contiene la relación de los predios rurales ingresados al Fondo de Tierras, no todos los registros incluyen el área correspondiente; se identificó que 301 de los 21.354 predios no tienen información sobre el número de hectáreas.

Gráfica No. 1 Área ingresada al Fondo de Tierras



Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

Es importante anotar que, en cuanto a las fuentes de ingreso de predios al Fondo, para el caso de los 5.491 bienes fiscales patrimoniales con 401.326,62 ha incorporadas, la fuente que más se resalta es la transferencia del INCODER a la ANT, con el 76,7 % (4.212) que comprende un área 231.473 ha (57,7 % del total). Esta fuente corresponde a los datos que resultan del ejercicio de depuración entregada por el extinto instituto, los cuales son objeto de verificación jurídica y técnica por la ANT, a fin de sanearlos y determinar el tipo de ocupaciones y valoración agronómica, para establecer la ruta de acción, es decir, regularización o formalización a los ocupantes lícitos, así como recuperación y aprehensión material para ponerlos a disposición de los sujetos sin tierra vinculados a la modalidad de asignación de derechos.

La segunda fuente que más se destaca en la conformación del Fondo de Tierras corresponde al proceso de compra directa adelantado por la ANT; de los 5.491 predios fiscales registrados, el 12,76 % (701 predios) provienen de esta fuente, representando un área de 114.379,99 ha, equivalente al 28,5 % del total. No obstante, este resultado es inconsistente con el esfuerzo presupuestal realizado en las vigencias 2023 y 2024, en las cuales se asignaron los mayores recursos del PGN para la adquisición directa de tierras; según los datos reportados por la ANT (2025b), en 2023 se comprometieron cerca de un billón de pesos y en 2024 más de tres billones. Esto es especialmente relevante considerando que el actual Gobierno nacional ha definido la compra directa como el principal mecanismo para nutrir el Fondo de Tierras. Es importante indicar que este rubro, para la actual vigencia 2025, se redujo significativamente, con un valor programado de \$879.912 millones y solo \$199.330 millones comprometidos (ANT, 2025a).

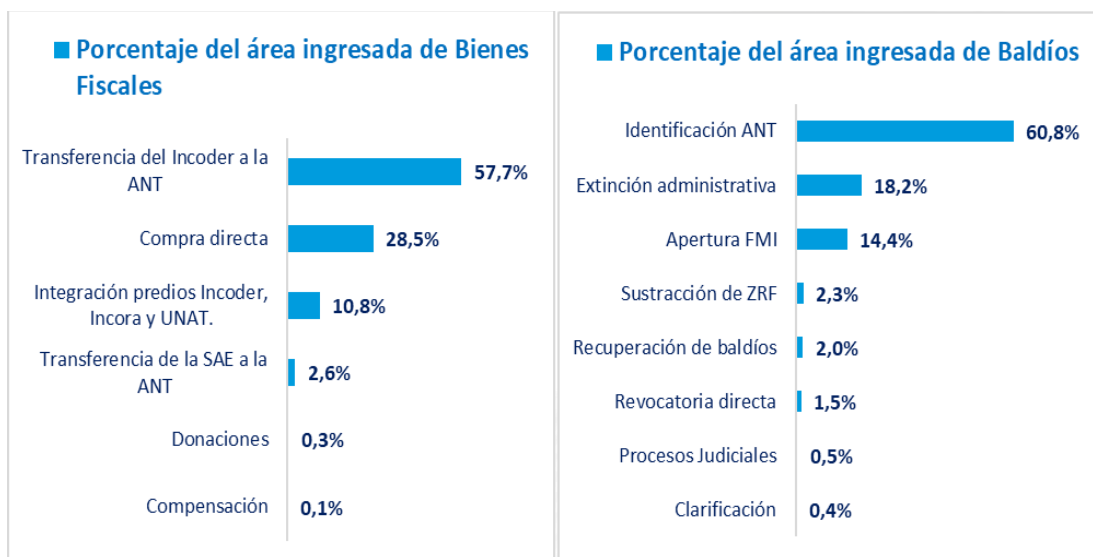
Además de las fuentes mencionadas de incorporación de bienes fiscales al fondo, está la integración de predios del INCORA, INCODER y la Unidad Nacional de Administración de Tierras (UNAT), con el 10,8 % del área total (43.390,39 ha de

479 predios); la transferencia de bienes inmuebles de la SAE, apenas representa el 2,6 % del área con 10.206,98 ha de 70 predios; también, 19 bienes por donaciones que aportan 1.316,55 ha (0,3 %); y, por último, 10 predios con 459,42 ha (0,1 %) obtenidos por compensación por el desarrollo de proyectos que implicaron la entrega de tierras del patrimonio de la ANT (ANT, 2025a).

Por otra parte, del total de 15.863 baldíos incorporados, que representan 2.089.671,54 ha, el principal modo de ingreso corresponde a la identificación de tierras baldías, con el 95,2 % (15.094 predios) y un área de 1.270.165,4 ha (60,8 % del total); este resultado obedece al ejercicio misional de la ANT de identificación en procesos como la recuperación y administración de tierras de la nación, los barridos prediales en zonas focalizadas para la intervención del modelo de atención por oferta, o mediante las solicitudes de adjudicación por ocupación previa recibidas por demanda y descongestión; le sigue la extinción administrativa por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con 144 predios (0,9 %) y 380.683,79 ha (18,2 %); adicionalmente, se reportan 449 predios con 300.964,13 ha (14,4 % del total), identificados por la ANT, sobre los cuales se decide iniciar de oficio la apertura del folio de matrícula inmobiliaria (ANT, 2025a).

También, producto de las sustracciones de zonas de reserva forestal resueltas antes de 2016, pero incorporadas al Fondo de Tierras en 2020, se reportan siete predios con una extensión de 47.089,66 ha, equivalente al 2,3 % del total del área de baldíos incorporados; por recuperación de baldíos indebidamente ocupados se han incorporado 30 predios con 42.278,87 ha (2 % del área total); por procesos de revocatoria directa de adjudicaciones, se incluyeron 32 predios que suman 30.515,77 ha (1,5 % del área total). Además, a pesar de los llamados de la Corte Constitucional en sentencias como la T-488 de 2014 y la SU-288 de 2022, que ordenan avanzar en la clarificación de la propiedad de cientos de predios presuntamente baldíos objeto de procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio o pertenencia, la ANT ha reportado por esta fuente apenas 53 predios con 8.388,35 ha (0,4 % del total). Adicionalmente, la ANT informa que por procesos judiciales se incorporaron 54 predios al Fondo que suman 9.556,52 ha, sin precisar a qué tipo de procesos se refiere, si estos corresponden o no a órdenes de jueces de restitución de tierras dirigidas a restituir baldíos a ocupantes – víctimas de abandono o despojo (ANT, 2025a).

Gráfica No 2 Distribución del área del Fondo de Tierras por fuente de ingreso



Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

Un aspecto relevante al analizar la información cuantitativa del Fondo de Tierras es la limitada distribución territorial de los bienes inmuebles y hectáreas incorporadas, los cuales se concentran en un número reducido de municipios del país; toda vez que, de los 741 registrados en este inventario de tierras, solamente 33 concentran el 80,1 % de los 2,4 millones de hectáreas ingresadas, lo que evidencia una baja cobertura para el resto del país a ocho años desde su creación, lo que llama la atención de este ente de control considerando que el alcance de este mecanismo de acceso debe ser de carácter nacional. Entre los municipios con el mayor número de hectáreas, se encuentra la Primavera (Vichada) con el 10,1 % del total nacional, seguido de Mirití – Paraná (Amazonas) con el 8,8 %, Puerto Santander (Amazonas) con un solo predio que representa el 8,07 % y Solano (Caquetá) con el 6,7 %. Además, la disponibilidad de tierras para las zonas PDET también resulta insuficiente, puesto que estas concentran el 44,8 % de los bienes y el 39,9 % del área total incorporada; incluso, durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025, en el que se ingresaron 226 bienes con un área de 77.766,53 ha, el 27,4 % de los bienes y apenas el 13,7 % se ubica en estas zonas priorizadas por el Acuerdo de Paz, lo que evidencia una baja priorización de estos territorios en la asignación de tierras.

Asimismo, de las 994.783,41 hectáreas ubicadas en zonas PDET, solo cinco concentran el 73,1 % del total, mientras que las 11 regiones restantes tienen una participación menor al 5 %. Esta desigualdad es especialmente evidente en territorios como Chocó, Catatumbo, Sur del Tolima y Sur de Córdoba, donde la participación apenas alcanza el 0,1 % y 0,2 %, respectivamente (ver Tabla 1). Por tanto, esta concentración limita las posibilidades de acceso a la propiedad para la población rural que habita en estas zonas en las que, a pesar de los intentos por impulsar el desarrollo a través del PDET, el 24,4 % de su población está en

situación de pobreza multidimensional en 2024, cifra que representa un incremento de 0,7 puntos porcentuales en comparación a la tasa del 2023 (23,7 %) (DANE, 2025)

En este contexto, en línea con las recomendaciones del informe de la MTC (2015), se considera necesario avanzar en la definición de estrategias y acciones eficaces que promuevan la disposición de tierras fértiles y aptas para promover el desarrollo rural integral en estas regiones que actualmente siguen presentando alta afectación social debido a la persistencia del conflicto; por ejemplo, la UARIV reporta que durante el primer semestre de 2024 más de un tercio de los desplazamientos forzados ocurrieron en municipios PDET (UARIV, 2024, pág. 56). Acceder a la tierra en estas áreas es fundamental para impulsar el desarrollo territorial y avanzar en la construcción de paz, dado su valor estratégico para la reactivación económica en el ámbito rural¹².

Tabla 1 Fondo de Tierras en áreas PDET

Subregión PDET	Área que ingresa al Fondo de Tierras	Participación (%) sobre el área total	Número de predios	Promedio de Ha por predio
Sur de Bolívar	237.705,71	23,90 %	217	1.095,4
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	189.205,96	19,02 %	262	722,2
Arauca	112.092,65	11,27 %	147	762,5
Pacífico Medio	99.877,31	10,04 %	6	16.646,2
Macarena - Guaviare	88.655,46	8,91 %	681	130,2
Alto Patía y Norte del Cauca	51.195,49	5,15 %	621	82,4
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	50.319,76	5,06 %	380	132,4
Putumayo	49.868,33	5,01 %	328	152
Sierra Nevada - Perijá	43.024,14	4,32 %	847	50,8
Montes de María	42.835,06	4,31 %	4143	10,3
Urabá Antioqueño	16.602,80	1,67 %	985	16,9
Sur de Córdoba	6.987,95	0,70 %	612	11,4
Pacífico y Frontera Nariñense	2.162,91	0,22 %	29	74,6
Sur del Tolima	1.778,91	0,18 %	149	11,9

¹² Además, la Corte Constitucional en la Sentencia C-174 de 2017 establece que las herramientas de acceso y formalización del Decreto Ley 902 de 2017 requieren de un grado de urgencia institucional superlativa, para que se formalice de más más ágil y efectiva, especialmente para las zonas priorizadas de los PDET (UPRA, 2020, pág. 52)

Subregión PDET	Área que ingresa al Fondo de Tierras	Participación (%) sobre el área total	Número de predios	Promedio de Ha por predio
Chocó	1364,3165	0,14 %	67	20,4
Catatumbo	1106,6678	0,11 %	96	11,5
Total área PDET	994.783,41	39,94 %	9.570	103,9
Total en área no PDET	1.496.214,7	60,06 %	11.784	127
Total general	2.490.998,1		21.354	

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

Respecto a la destinación de los predios rurales incorporados al Fondo de Tierras, el 63,02 % del área total (1.569.894,97 ha) está orientado a beneficiar a población campesina; el 35,7 % (889.375,28 ha) corresponde a comunidades indígenas; el 0,72 % (17.923,15 ha) se asigna a población afrocolombiana; el 0,25 % (6.210,40 ha) se dirige a personas en proceso de reincorporación; el 0,12 % (3.002,2 ha) se destina a entidades públicas; y el 0,18 % restante (4.592,17 ha) no cuenta con una finalidad claramente establecida (ANT, 2025a).

Por otra parte, al analizar los predios del Fondo de Tierras con información disponible sobre el área (21.053 en total), se observa que el 56,6 % (11.910) corresponde a microfundios¹³, definidos como terrenos con una extensión inferior a una hectárea, y que representan apenas el 0,05 % del área total registrada, que es de 2.490.998,16 ha; de hecho, dentro de este grupo, se reportan 704 lotes con extensiones de menos de 100 metros cuadrados. En contraste, el 5,3 % (1.112) de los predios corresponde a latifundios superiores a las 200 hectáreas que ocupan el 90,99 % del total ingresado.

El resto de los predios ingresados se clasifican bajo las siguientes categorías: I) medianas propiedades que oscilan entre 20 a 200 hectáreas con el 14,8 % (3.126) y el 7,57 % del área (188.594,87 ha), II) minifundios de 3 a 10 hectáreas con el 9,9 % (2.092) y el 0,5 % (12.498,74 ha), III) microfundios entre 1 y 3 hectáreas con el 6,7 % (1.418) y el 0,10 % (2.553,49 ha); y IV) pequeñas propiedades con el 6,6 % (1.395) y el 0,78 % (19.513,07 ha) (ANT, 2025a).

Por lo anterior, se permite afirmar que el Fondo de Tierras, principal mecanismo de acceso establecido por el Acuerdo de Paz, presenta una marcada fragmentación de la propiedad, puesto que la mayor parte del área total está dividida en pequeñas parcelas, predominando el microfundio con extensiones

¹³ Se emplearon las categorías prediales definidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, clasificadas según su tamaño en las siguientes cinco categorías: I) Microfundios de 0 a 3 hectáreas, II) Minifundios de 3 a 10 hectáreas, III) Pequeña propiedad de 10 a 20 hectáreas, IV) Mediana propiedad de 20 a 200 hectáreas y V) Latifundios mayor o igual a 200 hectáreas (IGAC, 2023, pág. 23).

menores a tres hectáreas. Así, aunque está cerca de cumplirse la meta de incorporar tres millones de hectáreas, con el reporte de 2.490.998,1 ha, este avance no resuelve de manera efectiva la necesidad de disponer predios rurales adjudicables o formalizables que sean viables en tamaño y con valoración técnica para la producción agrícola. En este sentido, no se ha dado cumplimiento a una de las recomendaciones fundamentales del informe de la MTC, que, además de proponer la creación de un fondo para la redistribución de tierras, también planteó la promoción de la consolidación de unidades productivas viables con mayor capacidad para el desarrollo de la agricultura familiar (DNP, 2015).

También es necesario llamar la atención sobre la falta de información completa respecto a las condiciones jurídicas y catastrales de los predios integrados al Fondo de Tierras, ya que dicha información es esencial para su adecuada identificación, individualización y caracterización; en este sentido, resulta fundamental contar con los números de Folios de Matrícula Inmobiliaria (FMI) y las Cédulas Catastrales (CC).¹⁴.

De ahí que, de los 15.863 predios baldíos registrados, 5.307 (33,5 %) no cuentan con FMI, a pesar de haber sido incorporados en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023, principalmente en 2021 cuando se registraron 4.793; sobre estos predios, la ANT no ha culminado la gestión que adelanta al identificar tierras baldías, correspondiente a la apertura del folio, proceso necesario para su identificación e individualización, y para viabilizar su ingreso formal al inventario del fondo. Asimismo, el 72,74 % (15.333) del total de bienes baldíos y fiscales ingresados no cuentan con la información requerida sobre su cédula catastral.

Sobre el punto anterior, la Procuraduría en su Sexto Informe del Acuerdo de Paz, recomendó avanzar en la consolidación de una base completa, detallada y organizada del Fondo de Tierras, que incluyera toda la información jurídica y catastral de los predios que lo integran (Procuraduría, 2024). En respuesta, la ANT manifestó que acoge dicha recomendación y estableció un plan de acción orientado a la identificación integral de los aspectos catastrales y las condiciones jurídicas; en ese marco, durante 2025 la ANT adelanta una depuración sobre un área de intervención de 300.000 ha; y en caso de que durante este proceso no se encuentren las cédulas catastrales, la Agencia gestiona su obtención ante el IGAC o el gestor catastral correspondiente (ANT, 2025b).

Siguiendo con el análisis de la información del Fondo de Tierras, es preciso evaluar la gestión de administración de los bienes inmuebles que lo integran, lo cual es fundamental para ponerlos a disposición de los procesos de adjudicación, ya sea por la modalidad de asignación de derechos a personas sin acceso

¹⁴ De acuerdo con instructivo de administración del Fondo de Tierras, adoptado por el código ADMTI-I-002 de fecha 10 de diciembre de 2021, uno de los requisitos para el ingreso de bienes a este inventario es contar con los números de FMI y CC.

material a la tierra o por la de reconocimiento de derechos de ocupación a quienes ejercen un uso previo, regular y lícito de los mismos.

Este proceso de administración comprende la caracterización integral de los predios que conforman el fondo mediante la realización de visitas técnicas en terreno, con el fin de valorar la existencia de ocupaciones, determinar si estas son regulares o irregulares y adelantar las actuaciones a lugar para su recuperación material; asimismo, para valorar la aptitud agronómica, identificar áreas con restricciones ambientales o de manejo especial, y demás actividades de saneamiento jurídico y técnico predial (ANT, 2021).

En consecuencia, la ANT informa que, del total de 21.354 predios del fondo, solo el 0,5 % (102) que abarcan un área de 3.701,46 ha, cuentan con informes de visitas de campo para verificar los aspectos técnicos y administrativos que determinan su potencial para el proceso de adjudicación (ANT, 2025a). Es importante aclarar que el proceso de caracterización también se realiza mediante una metodología de recolección de información indirecta, que, según el reglamento operativo¹⁵, consiste en identificar los aspectos físicos, jurídicos y agronómicos de los predios usando imágenes de sensores remotos y satelitales, integración de registros administrativos, observatorios inmobiliarios, entre otras fuentes. No obstante, la Procuraduría reitera el llamado realizado en informes anteriores para que las caracterizaciones se lleven a cabo con métodos directos, los cuales permiten obtener información más precisa y confiable, que es fundamental para asegurar que los predios integrados al Fondo contribuyan efectivamente a los objetivos de la Reforma Agraria.

Igualmente, de acuerdo con la base de Excel que relaciona los predios del Fondo, se indica que se han caracterizado 2.183 bienes, que suman una extensión total de 324.317,23 ha; lo que sugiere que la mayoría de estas caracterizaciones se hicieron con métodos indirectos, dado que solo 3.701,46 ha han sido objeto de visitas técnicas en terreno. También se reporta que durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025, se avanzó en la caracterización de 94 predios, que suman un área de 186.896,05 ha, los cuales ya fueron remitidos a las dependencias encargadas de la adjudicación a campesinos y comunidades étnicas¹⁶.

La ANT señala que existen desafíos técnicos para avanzar en la caracterización completa de los bienes del fondo, relacionados con la calidad de los datos reportados en la base de Excel, ya que muchos no cuentan con números de FMI o CC. Además, algunos predios presentan dificultades de acceso, dispersión geográfica, problemas de seguridad pública en los territorios y

¹⁵ Adoptado bajo Resolución número 20230010000036 del 12 de abril de 2023.

¹⁶ Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas y Subdirección de Asuntos Étnicos.

limitaciones de recursos financieros y humanos para cumplir con este objetivo (ANT, 2025a).

Por otro lado, un aspecto fundamental para evaluar el potencial del Fondo de Tierras en términos de su funcionalidad para la redistribución de la propiedad es la identificación de ocupaciones previas en los predios; esto se debe a que, para que estos puedan ser adjudicados a personas sin acceso material a la tierra o con extensiones insuficientes, es indispensable que estén libres de ocupaciones. Así pues, de los 21.354 predios que integran el fondo, un porcentaje significativo, equivalente al 61,8 % (13.193), que suman 2.289.137,10 ha (91,9 % del área total), aún no tiene definida su situación de ocupación; es decir, no se ha verificado si presentan ocupaciones lícitas o regulares, casos en los cuales la ANT adelanta procesos de regularización o formalización, o si presentan ocupaciones ilegales, lo cual requiere la intervención de la ANT para la recuperación material de los mismos. Por su parte, el 37,2 % (7.950), que comprenden 163.318,87 ha, la ANT pudo constatar que están ocupados; en el 0,8 % (174), correspondientes a 28.029,62 ha, aún debe determinarse dicha condición; y únicamente en el 0,4 % (37), que representan 10.512,57 ha, la ANT pudo establecer que en efecto se encuentran desocupados.

De este modo, se reitera la necesidad de que la ANT acelere los procesos de valoración de la ocupación de los predios que conforman el Fondo de Tierras y, en caso de que las ocupaciones sean lícitas, proceda con la adjudicación a través de la ruta de reconocimiento de derechos. Asimismo, se sugiere avanzar con la recuperación material de los predios con ocupaciones irregulares, previa caracterización en terreno. Sobre esto último, se destaca la nueva estrategia lanzada por la ANT a mediados de 2024, que orienta a cada dependencia de la ANT a depurar e identificar dentro del inventario los predios que requieren caracterización, para activar el procedimiento de recuperación o aprehensión material de estos¹⁷, ya que ello permitirá al Estado recuperar el dominio sobre sus bienes inmuebles, lo cual resulta clave para avanzar en la modificación de la estructura desigual de la tierra que aún caracteriza las zonas rurales del país. En tal sentido, la ANT reporta que, durante el año 2024, se logró la aprehensión de 18 predios que suman 8.022,56 ha ubicados en los departamentos de Bolívar, Córdoba, Cesar, Magdalena y Arauca (ANT, 2025a).

Por último, según la base de Excel del inventario del fondo, de los 21.354 bienes integrados, el 47,8 % (10.217 predios), que suman 916.956,07 ha, están adjudicados en un 100 % de su área, el 0,3 % (68 predios) con 24.545,90 ha se encuentran parcialmente adjudicados, mientras que para un 3,4 % (721 predios)

¹⁷ Adoptada mediante Resolución 202410304603296 del 24 de junio de 2024 "Por la cual se crea el Comité Institucional de Seguimiento y Verificación del cumplimiento de decisiones judiciales y actos administrativos de los cuales derive la **recuperación y/o aprehensión material** de bienes de deban ser administrados o de propiedad de la Agencia nacional de Tierras"

que abarcan 11.532,14 ha no hay información disponible sobre egresos. En consecuencia, el 48,5 % restante, que corresponde a 10.348 bienes con un área total de 1.537.964,05 hectáreas, es decir, el 61,7 % del área total incorporada al Fondo, está pendiente de adjudicación.

Existe una proporción del área ingresada al Fondo que no es objeto de adjudicación definitiva debido a que se ubican al interior de zonas con restricción de tipo ambiental¹⁸, que suman 645 registros con 2.103,94 ha (ANT, 2025a), sobre los cuales la ANT adelanta otorgamiento de derechos de uso, puesto que también hacen parte del ordenamiento rural y constituyen una fuente importante para el desarrollo de procesos de acceso a tierras.

Tabla 2 Resumen Fondo de Tierras

	Estado	Número de predios	Área (ha)	%
Criterio técnico de adjudicación	Ingresado	21.354	2.490.998,16	
	Adjudicable	20.709	2.488.894,22	99,9 %
	No adjudicable	645	2.103,94	0,1 %
Caracterización de la información predial	Ingresado	21.354	2.490.998,16	
	Caracterizado	2.183	324.317,23	13,0 %
	No caracterizado	19.171	2.166.680,93	87,0 %
Ocupación de los predios	Ingresado	21.354	2.490.998,16	
	Ocupado	7.950	163.318,87	6,6 %
	No ocupado	37	10.512,57	0,4 %
	Por determinar	174	28.029,57	1,1 %
	Sin información	13.193	2.289.137,10	91,9 %
Egresos del Fondo de Tierras	Adjudicable	20.709	2.488.894,22	
	Adjudicado	10.285	941.201,97	37,8 %
	Pendiente por adjudicar	10.348	1.537.964,05	61,8 %
	Por verificar su adjudicación	76	9.728,20	0,4 %

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

Mecanismos alternativos de acceso

¹⁸ Predios ubicados en playones, sabanas comunales o de Ley 2 de 1959

Dentro de los mecanismos alternativos previstos en el Acuerdo de Paz para facilitar el acceso a la tierra, se encuentra el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), establecido mediante el Decreto 1330 de octubre 2020, es decir, casi cuatro años después de iniciada la implementación del proceso de paz. Este subsidio consiste en un aporte estatal no reembolsable que puede cubrir hasta el 100 % del valor comercial del predio, e incluye otros apoyos destinados al desarrollo de proyectos productivos y la financiación de gastos notariales, escrituración y registro.

En ese contexto, para que un predio pueda ser objeto de entrega del subsidio, es requisito de procedibilidad que esté debidamente incluido en el Registro de Inmuebles Rurales (RIR). Entre tanto, para conformar dicho registro, la ANT realiza convocatorias públicas dirigidas a propietarios interesados en ofertar sus predios ubicados en zonas previamente priorizadas por esta entidad; posteriormente, la ANT adelanta un proceso de evaluación que determina la viabilidad jurídica, técnica y administrativa de los predios ofertados, incluyendo el análisis de la titularidad, la aptitud agronómica y otros criterios necesarios para su incorporación al RIR.

Ahora bien, con respecto a la conformación del RIR, la ANT indica que, con corte al 31 de marzo de 2025, se han realizado dos convocatorias públicas dirigidas a propietarios que oferten predios a la ANT, para el otorgamiento del SIAT: I) la primera convocatoria, en 2023, dirigida a propiedades ubicadas en siete municipios de Antioquia, Caldas, Risaralda y Valle del Cauca, resultó en 46 predios postulados; de estos, 22 están en revisión técnica, 21 fueron rechazados, uno fue trasladado a compra directa y solo dos fueron incorporados al RIR para ser adquiridos mediante el SIAT. II) La segunda convocatoria, en 2024, incluyó 12 municipios de Cundinamarca, Huila, Santander, Sucre, La Guajira, Cesar, Meta y Bolívar, con 19 predios postulados; de estos, tres fueron rechazados y 16 continúan en revisión jurídica y técnica (ANT, 2025a).

Así pues, a casi cinco años de haberse emitido el Decreto 1330 de 2020, no se evidencian avances significativos con respecto a la conformación del RIR, puesto que únicamente se han adelantado dos convocatorias para la conformación de este registro y con resultados deficientes. A pesar de ello, en 2025, se priorizaron otras zonas del país para nuevas convocatorias.

Cabe señalar que una de las principales falencias del proceso está relacionada con las dificultades para obtener información por parte de las autoridades ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales y alcaldías municipales), a fin de recoger insumos sobre los usos del suelo y determinación ambiental; además, demoras en las etapas de verificación, que van desde el levantamiento topográfico hasta el avalúo y la negociación, así como en la realización de los estudios de títulos (ANT, 2025b). Por tanto, estas limitaciones

afectan la eficiencia y agilidad de los procedimientos de registro y adjudicación de tierras bajo la modalidad del SIAT.

Por consiguiente, a la fecha, únicamente se han incluido dos predios en el RIR, los cuales benefician a ocho familias; no obstante, el subsidio se ha materializado mediante la compra efectiva de uno de estos dos inmuebles, con una extensión de 1,63 ha que benefició a una sola familia.

Por otro lado, aunque el indicador del PMI “*Familias beneficiarias del subsidio integral*” (A.6) debería, en principio, incluir los reportes de cumplimiento relacionados con la modalidad de subsidio establecida en virtud del Acuerdo de Paz (SIAT)¹⁹, la ausencia de reportes significativos sobre su implementación ha llevado a la ANT a registrar en dicho indicador las familias beneficiarias de modalidades de subsidio anteriores a 2017. Entre estas se encuentran el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), con 304 familias beneficiarias, y el SIRA en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, con 226 familias. Es importante aclarar que estas cifras no reflejan si se concretó la entrega de los predios ni de los proyectos productivos asociados al subsidio (ANT, 2025a).

En cuanto a la materialización de los subsidios otorgados²⁰, se reporta el trámite de solicitudes que benefician a 1.738 familias con 617 predios adquiridos, y que comprenden un área total de 11.976,94 hectáreas. Este reporte corresponde a la entrega de modalidades antiguas como el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA) con 1.275 familias, 394 predios y 7.782,36 ha; Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) con 354 familias, 212 predios y 3.657,84 ha; y Subsidio Integral de Tierras (SIT) con 109 familias, 11 predios y 536,72 ha (ANT, 2025a).

En segunda medida, el Acuerdo de Paz estableció la creación de una línea especial de crédito agropecuario para facilitar la compra de tierra de la población campesina, con el fin de democratizar las colocaciones de crédito para los sujetos de ordenamiento social a la propiedad rural que cumplan con los requisitos económicos y sociales del artículo 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017²¹. El indicador del PMI relacionado con este componente de acceso es el que se identifica con código A.7 denominado “*Línea de crédito especial para la compra de tierra, ajustada*”, el cual se encuentra cumplido desde el año 2019, con la expedición de la Resolución No. 4 del 8 de mayo de 2019 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), la cual establece tasas de redescuento y tasas de interés

¹⁹ Creado por el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017 y reglamentada mediante el Decreto 1330 de 2020.

²⁰ Significa la entrega física de los predios comprados con recursos que provienen de la descongestión de figuras creadas antes del Acuerdo.

²¹ Sujetos de acceso y formalización de tierras a título gratuito y parcialmente gratuito.

especiales con subsidio para tres categorías de productor: pequeño productor, mediano productor y mujer rural de bajos ingresos.

En el año 2024 esta línea cambió su denominación como LEC para la Reforma Agraria, ampliando las categorías, establecidas así: pequeño productor de bajos ingresos, pequeño productor y mediano productor, pero al interior de estas, amplía los tipos de usuarios, a saber: población con discapacidad, adulto mayor, jóvenes rurales, personas pertenecientes a comunidades étnicas, población víctima, personas desmovilizadas, reinsertadas, reincorporados o pertenecientes a programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, mujeres rurales, o población dentro de esquemas asociativos y de integración. Igualmente, el objetivo de la LEC Reforma Agraria es financiar inversiones en compra de tierra y los gastos de documentación del predio, estudios jurídicos y técnicos de viabilidad, derechos notariales, pago de impuestos y actividades de capital de trabajo (MinAgricultura, 2025a).

De esta manera, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) reporta la colocación de créditos para la compra de tierras por más de \$186.485 millones y 1.562 operaciones de crédito realizadas desde el mes de agosto 2022, con los cuales se han financiado la adquisición de 7.153 hectáreas; del valor total de los créditos, el 31,5 % (\$58.807) con 681 operaciones y financiamiento de 2.593 hectáreas corresponden a créditos otorgados mediante las LEC creadas en virtud del Acuerdo de Paz (MinAgricultura, 2025b). En 2024 y 2025, se financiaron 2.009 hectáreas adquiridas mediante las LEC, de las cuales 949 corresponde a medianos productores, 376 pequeños productores y 684 para pequeños productores de bajos ingresos (MinAgricultura, 2025b).

Finalmente, este Ente de Control considera necesario que el SIPO incorpore mecanismos e indicadores de seguimiento que permitan evaluar los impactos reales de la Línea Especial de Crédito Agropecuario en la adquisición de predios y hectáreas, considerando que es una alternativa eficaz para mitigar la insuficiencia de tierras disponibles en el Fondo de Tierras para adjudicación por asignación de derechos, así como la baja ejecución de los subsidios destinados a la compra de tierra. Lo anterior, porque el único indicador registrado en el SIPO se limita a la creación de dicha línea de crédito, sin ofrecer información sobre la cantidad de tierra adquirida ni sobre los beneficiarios, lo que impide valorar su efectividad como herramienta de inclusión productiva y acceso a la tierra.

El último mecanismo alternativo de acceso que establece el Acuerdo de Paz en el punto 1.1.2 corresponde a la asignación de derechos de uso en áreas no adjudicables²², con el objetivo de regularizar las ocupaciones y el

²² Sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan, Zonas de Reserva Forestal (ZRF) de la Ley 2ª de 1959, baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las áreas donde se adelantan procesos de explotación de recursos naturales no renovables.

aprovechamiento que históricamente ha realizado la población campesina sobre estos territorios, dirigido a pequeños y medianos productores.

En principio, este compromiso comenzó a cumplirse con la expedición e implementación de los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020, que habilitaban la celebración de contratos de derechos de uso en terrenos baldíos de la nación que, al ubicarse al interior de zonas de especial importancia ambiental, no pueden ser objeto de adjudicación y entrega de derechos legales de dominio a particulares. Este mecanismo se implementó principalmente en las Zonas de Reserva Forestal (ZRF), donde se iniciaron 8.195 procesos de otorgamiento de contratos en 28 municipios del país, pero solo 473 finalizaron, lo que representa apenas el 5,7 %.

A este respecto, la Procuraduría identificó que una de las principales causas de esta baja ejecución es el hecho de que éstos no otorgan derechos legales de ocupación, lo que generó la no aceptación entre los campesinos sujetos de la medida, quienes, incluso antes de la firma del Acuerdo de Paz, han solicitado el reconocimiento de derechos de propiedad sobre las áreas objeto de intervención, debido a que llevan mucho tiempo habitándolas y desarrollando actividades agropecuarias en ellas (Procuraduría, 2024).

La modalidad que sustituyó a los contratos de derechos de uso corresponde al procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible, regulado por el Acuerdo 315 de 2023 de la ANT²³, el cual está sujeto a la creación de la junta de baldíos en los municipios donde se implementa, realización de visitas de campo, estudios de viabilidad jurídica y técnica, hasta la expedición de la resolución que habilita la regularización de la ocupación y la apertura del folio de matrícula para su inscripción. Un aspecto destacable de esta medida es que, en caso de fallecimiento del titular beneficiario del acto administrativo de regularización de la ocupación sobre el baldío, los efectos jurídicos siguen vigentes en favor de su núcleo familiar; además, este mecanismo no tiene un término definido como sí lo establecía la figura de los contratos de derechos de uso que eran únicamente para un periodo de 10 años.

A fecha del 31 de marzo 2025, la ANT reporta que se han expedido 248 actos administrativos de regularización y ocupación campesina, con un total de 2.390 hectáreas, en solo tres municipios del país: Tierralta y Valencia (Córdoba) y San José del Guaviare (Guaviare) (ANT, 2025a). Cabe precisar que todos estos hacen parte de la transición de los contratos de derechos de uso a este mecanismo, es

²³ Por medio del cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible sobre los predios baldíos ubicados en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959.

decir, ya contaban con la gestión administrativa de levantamiento de información predial y caracterización de sus beneficiarios.

En consecuencia, se evidencia un bajo nivel de implementación del mecanismo establecido en el Acuerdo 315 de 2023, toda vez que, de los 7.400 procesos en trámite mediante contratos de derechos de uso, únicamente el 3,3 % (248 procesos) han sido resueltos a través de este nuevo procedimiento. Por tanto, esta situación refleja la necesidad urgente de fortalecer los procesos de socialización y divulgación de este instrumento normativo de acceso a la tierra, con el fin de ampliar su cobertura e impulsar su implementación efectiva. Así las cosas, desde este Órgano de Control se hace un llamado de atención para avanzar en resultados concretos en esta materia, considerando su relevancia en la resolución de conflictos relacionados con el uso y la tenencia de la tierra en las zonas cobijadas por la Ley 2ª de 1959, que abarcan más de 48 millones de hectáreas, equivalentes al 42,34 % del territorio nacional (OTR, 2024). Además, que 98 de los 170 municipios priorizados en los PDET tienen áreas de reserva forestal, y en donde habitan aproximadamente 11.846.794 personas²⁴, según datos de MinAgricultura.

Fuentes para proveer y consolidar el Fondo de Tierras

En esta sección se analizan los procesos que contribuyen a la consolidación y disposición de tierras destinadas a atender la demanda de la población rural sin acceso a tierra. Si bien se han registrado avances significativos, como se evidencia más adelante, dichos resultados no se reflejan de manera consistente en las cifras de ingreso, saneamiento y disposición de predios integrados en dicho fondo.

En primer lugar, con relación a los procesos agrarios especiales destinados a recuperar tierras en favor de la nación, tales como la extinción administrativa del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, se informa que desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el 31 de marzo de 2025, se han trasladado un total de 379 predios que suman un área de 357.701,61 hectáreas para su administración e incorporación al Fondo (ANT, 2025a). De este total, el 38 % (145) y el 71 % del área (254.577,96 ha) corresponden a procesos de extinción; el 28 % (106) y el 4 % (13.570,53 ha) a recuperación; el 21 % (80) y el 3 % (9.451,66 ha) a clarificación; y el 13 % (48) y el 22 % (80.101,46 ha) a procesos de deslinde.

Es importante destacar que esta información difiere de la registrada en el Fondo, donde se indica que mediante procesos agrarios han ingresado 227 predios, sumando un total de 431.351,01 ha. Asimismo, al comparar los números de los folios de matrícula de la base de procesos agrarios finalizados y transferidos

²⁴ Tomado de <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-Estado-reconoci%C3%B3-los-derechos-de-las-comunidades-campesinas-que-habitan-las-reservas-forestales-de-la-ley-segunda.aspx>

a las dependencias de administración y acceso a tierras de la nación de la ANT con los ingresos al Fondo por dicha fuente, se observa que de los 379 registros de la base de procesos agrarios finalizados y transferidos, solo 117 (30,34 %) con 231,707,52 ha se ven reflejados efectivamente en la base del Fondo de Tierras. Lo anterior, significa que ya existían predios provenientes de procesos agrarios dentro del inventario del Fondo, pero que no fueron decididos ni transferidos durante el periodo de implementación del Acuerdo de Paz.

Además, con respecto al dato de finalización y traslado de procesos agrarios especiales correspondientes a 379 predios (357.701,61 ha), para el ingreso al Fondo de Tierras, se observa que, si bien los memorandos de remisión coinciden entre el 2017 y 31 de marzo de 2025, las fechas de los actos administrativos que resuelven de fondo sobre la extinción, recuperación, deslinde y clarificación no corresponden a dicho periodo, solo 83 predios (40.343,21 ha); mientras que 70 con 163.326,32 ha fueron decididos antes del año 2000, 108 procesos con 114.339,92 ha entre 2000 y 2010, 60 con 33.349,89 ha entre 2011 y 2016, y en 27 con 6.342,27 ha no se especifican las fechas de los actos administrativos de decisión de fondo.

Tabla 3 Procesos Agrarios vs Fondo de Tierras

Proceso	Ingresos al Fondo de Tierras por procesos agrarios		Procesos agrarios finalizados para su incorporación al Fondo de Tierras (2017 y I trimestre de 2025)	
	Predios	Ha	Predios	Ha
Extinción	144	380.683,79	145	254.577,96
Recuperación	30	42.278,87	106	13.570,53
Clarificación	53	8.388,35	80	9.541,66
Deslinde			48	80.101,46
Total	227	431.351,01	379*	357.791,61

*De los 349, 83 predios (40.343,21 ha) fueron decididos de fondo en el periodo del Acuerdo de Paz

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

A este respecto, sobre la necesidad de incorporar al Fondo todos los predios recuperados mediante procesos agrarios, la ANT indicó, en respuesta a las recomendaciones del Sexto Informe, que se encuentra realizando una depuración para identificar el estado actual de los predios con acto administrativo definitivo, validar que las notificaciones se hayan efectuado correctamente, verificar la existencia de recursos de reposición y/o apelación, y establecer la fecha en que dichas decisiones estén debidamente ejecutoriadas, por esta razón, mientras no se avance en la ejecutoria de las decisiones administrativas de los procesos agrarios, no será posible incorporar estos bienes al Fondo de Tierras (ANT, 2025b). De este modo, se espera una incorporación significativa de bienes, ya que de los 379 predios con decisión de fondo sobre el proceso especial agrario, solo 117 (231.707,52 ha), se encuentran debidamente

registrados en la base del Fondo, según el número de FMI; por lo que, una vez la ANT verifique que los actos administrativos de finalización de los procesos agrarios queden en firme, se estima que se fortalecerá el Fondo con aproximadamente 259 predios restantes, que representan un área de 126.084,09 ha.

Finalmente, la Procuraduría ha reiterado en varios informes la necesidad de fortalecer y agilizar el trámite de los procesos agrarios especiales, como medida esencial para afrontar el déficit de tierras necesarias para la redistribución de la propiedad rural. De ahí que, conforme al Decreto Ley 902 de 2017, estos se desarrollaban en dos fases: una administrativa y otra judicial, razón por la que se destacó la importancia del párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023²⁵ (PND 2022–2026), que eliminó la fase judicial para algunos asuntos tramitados bajo el Procedimiento Único Agrario, otorgando así a la ANT la facultad de decidir de fondo.

No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-294 de 2024, declaró inexecutable, tanto el numeral sexto como el párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2024; en consecuencia, los procesos agrarios especiales deben resolverse nuevamente en sede judicial, por lo que la ANT debe fortalecer la presentación de demandas ante los jueces civiles, hasta tanto no entre en funcionamiento la Jurisdicción Agraria y Rural²⁶, que permitiría contar con jueces especializados para decidir de fondo estos asuntos.

Por tanto, aunque se ha insistido en la necesidad de avanzar en estos procesos para consolidar tierras, la decisión de la Corte Constitucional (C-294 de 2024), sumado a la ausencia actual de jueces agrarios especializados, retrasará la incorporación de predios al Fondo de Tierras provenientes de procesos especiales de recuperación, extinción, deslinde y clarificación.

En segundo lugar, la adquisición directa de tierras resulta fundamental para facilitar la adjudicación de predios a la población rural que carece de acceso a los mismos o que los posee, pero en tamaños insuficientes; dicha estrategia ha sido prioritaria para el actual Gobierno nacional, orientada al fortalecimiento del Fondo de Tierras. En este contexto, en el año 2023 se creó el programa especial de dotación de tierras para la producción de alimentos, conforme al Decreto 1623 expedido ese mismo año²⁷; como parte de esta iniciativa, se identificaron y priorizaron ciertas áreas denominadas núcleos territoriales para la Reforma Agraria, ubicadas dentro de la frontera agrícola, con bajos índices de

²⁵ Deroga el numeral 2 del artículo 60 y el inciso segundo del artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017, para eliminar la fase judicial de algunos asuntos tramitados por el Procedimiento Único Agrario, señalados en el artículo 58, incluyendo los procesos agrarios especiales.

²⁶ Acto Legislativo 03 de 2023

²⁷ Capítulo 9 del Decreto 1623 de 2023 “Programa especial de dotación de tierras a favor de la población campesina para la producción de alimentos”

informalidad, alta productividad del suelo y dinamismo en el mercado de tierras, entre otras condiciones favorables que faciliten la compraventa, siendo principalmente ubicadas en las regiones centro y norte del país.

Así pues, en el desarrollo de las compras directas por oferta voluntaria de venta de propietarios, se reporta un avance de 249 predios rurales²⁸ adquiridos entre 2022 y el primer trimestre de 2025, distribuidos en 91 municipios de 21 departamentos; entre los que se destacan Magdalena, Córdoba, Cesar y Antioquia, así como los municipios de San Marcos (Sucre) y Montería (Córdoba). Además, 66 predios, equivalentes al 26,5 % están ubicados en nueve zonas PDET, destacándose Montes de María, Alto Patía - Norte del Cauca y Sierra Nevada - Perijá (ANT, 2025a).

Estos 249 predios adquiridos tienen un valor actual registrado presupuestalmente de \$719.785,6 millones, de los cuales se han pagado un total de \$516.807 millones; de estas compras, 144 se encuentran completamente finalizadas, mientras que 105 cuentan con escrituras registradas, pero están pendientes de pago. En cuanto a la financiación, 128 predios fueron pagados con recursos de la ANT, 20 a través de la subcuenta de la ANT en el Fondo Colombia en Paz, 74 recibieron pagos parciales y 27 están pendientes (ANT, 2025a).

También, de los 249 predios adquiridos, se informa que el 78,7 % (196) han sido recibidos materialmente por la ANT, mientras que el 21,3 % restante (53) continúan pendientes de entrega. Ahora bien, sobre su incorporación al Fondo de Tierras, se reporta que, de los 196 predios recibidos, 183 ya cuentan con su respectivo memorando para su ingreso al fondo; y, de los 53 que aún no han sido recibidos materialmente, seis sí disponen de este documento. En resumen, 189 predios deberían estar registrados en la base de datos del Fondo.

Por último, es importante precisar que, de los 249 predios adquiridos, 179 (72 %) han sido asignados de manera provisional como parte de los mecanismos de administración de bienes del programa especial de dotación de tierras, otros 44 (18 %) cuentan con asignación definitiva, mientras que 26 (10 %) aún no han sido entregados. En conjunto, estas acciones han beneficiado a 5.319 familias (ANT, 2025a).

Así que, la disposición de tierras sigue siendo un desafío importante por cumplirse, ya que hasta la fecha solo se han adquirido 249 predios destinados a población campesina, cifra que resulta insuficiente, especialmente si se considera que los recursos comprometidos para esta finalidad fueron significativos: de \$362.186 millones para 2023 y \$929.447 millones para 2024 (ANT, 2025b). En respuesta a las recomendaciones del Sexto Informe del Acuerdo de Paz, MinAgricultura reconoció la existencia de obstáculos procedimentales en el

²⁸ No se proporcionó el dato sobre el número de hectáreas que representan estos 249 predios.

proceso de adquisición de tierras mediante la compra directa; por ello, expidió el Decreto 033 de 2025, que establece criterios y parámetros técnicos para que la ANT agilice, articule e impulse los procedimientos de negociación directa para la adquisición de predios rurales (MinAgricultura, 2025b). Se pudo identificar que, entre las medidas contempladas en el citado decreto, está la obligación de cada titular del derecho de dominio sobre los predios superiores a dos UAF, y que se ubiquen en los núcleos territoriales de la Reforma Agraria priorizados por MinAgricultura, de informar a la ANT sobre cualquier negocio jurídico de compraventa que se pretenda realizar, para que esta tenga el derecho de compra privilegiada dentro de un plazo de 15 días, comunicando al titular su interés en adquirir el predio.

En tercer lugar, otra fuente complementaria para el Fondo de Tierras son los bienes rurales con vocación agronómica que han sido objeto de extinción judicial de dominio y son administrados por la SAE; para su transferencia a la ANT, la SAE debe verificar que se trate de activos extintos no sociales, sin restricciones jurídicas que limiten su disposición, y que cuenten con vocación agropecuaria, conforme al ordenamiento territorial y determinantes ambientales, entre otros aspectos²⁹. Es preciso destacar que, aunque antes la ANT no recibía predios sin saneamiento catastral, la nueva administración de la ANT los acepta a cuerpo cierto, para que, en su rol como gestor catastral, adelante dicho trámite.

Sobre este tema, a corte del 31 de marzo de 2025, la ANT informa que se ha solicitado la transferencia gratuita de un total de 243 predios de la SAE, con una extensión que suma 19.833,11 hectáreas; de estos bienes, 189 (77,8 %) cuentan con acto administrativo o resolución de transferencia emitida por la SAE; 43 (17,7 %) tienen la solicitud presentada y están pendientes de la emisión del acto administrativo; y 11 se encuentran en proceso de elaboración de la solicitud formal ante la SAE. Es importante destacar que, durante los años 2023 y 2024, se han transferido 14.247,50 ha, lo que representa el 81 % del total trasladado desde el año 2017, cuyo acumulado con resolución de transferencia asciende a 17.579,52 ha (ANT, 2025a).

Cabe resaltar que, aunque 189 bienes ya disponen de resoluciones de transferencia a la ANT debidamente registradas en las matrículas inmobiliarias, no todos se encuentran incorporados en el inventario del Fondo de Tierras. De acuerdo con los datos del FMI, solo 24 de los 189 folios con acto administrativo de transferencia están reflejados en dicha base de datos. Por consiguiente, se insta a la ANT a realizar una revisión interna para identificar las razones por las cuales, de los 189 predios transferidos desde SAE, que representan un área significativa

²⁹ Tomado del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014.

de 17.579,52 ha, no figuran en el inventario del fondo a pesar de que cuentan con resolución de transferencia según lo informado por la propia entidad.

Asimismo, los 189 predios rurales transferidos a la ANT con resolución inscrita en el FMI no coinciden con lo reportado por la SAE, quien indica que al cierre del primer trimestre de 2025 desde el año 2017 se han transferido 260 inmuebles, que representan un total de 23.928,88 ha a la ANT. Es decir, 6.349,36 ha más de lo indicado por la autoridad agraria (SAE, 2025). De acuerdo con la base de datos proporcionada por la SAE, estos 260 predios se ubican en 88 municipios de 20 departamentos, de los cuales se destacan Valle del Cauca, Cundinamarca, Meta, con el mayor número de hectáreas; así como los municipios de Puerto Salgar (Cundinamarca), Puerto López (Meta), Bugalagrande (Valle del Cauca) y Guaduas (Cundinamarca) (SAE, 2025). De igual manera, se precisa que de los 260 predios que la SAE reporta como transferidos a la ANT, 141 (54 %) han sido entregados materialmente, mientras que 119 (46 %) aún se encuentran en dicho trámite.

Por otro lado, se pudo verificar que de los 260 folios que la SAE reporta como transferidos gratuitamente a la ANT, 186 coinciden con los registros en la base de datos de los 189 predios que la ANT informa como transferidos mediante resolución a su favor. Asimismo, los 70 folios inscritos en la base del Fondo de Tierras provenientes de SAE también se encuentran reflejados en el listado de los 260 predios reportados por esta entidad.

En virtud de lo expuesto, se exhorta a la ANT y a la SAE a coordinar, en el marco de los convenios suscritos entre ambas entidades, las actividades de validación de la ocupación que han impedido la entrega material de los bienes extintos a la ANT; igualmente, se recomienda articular y consolidar la información disponible con el fin de unificar la cifra de predios transferidos gratuitamente por la SAE a la ANT, la cual debe reflejarse en la base del Fondo de Tierras, en la que deberán incorporarse todos aquellos predios que no presenten ocupaciones irregulares ni otras limitaciones que impidan a la ANT utilizarlos para la implementación del Acuerdo de Paz.

En cuarto lugar, una de las fuentes establecidas para fortalecer el Fondo de Tierras es la sustracción de áreas de reserva forestal bajo la Ley 2ª de 1959, lo que permitiría disponer de predios para facilitar la dotación de tierras a la población campesina, tanto para quienes no tienen acceso como para quienes las ocupan de manera lícita y regular. Sin embargo, sobre ello, no se evidencian avances concretos que permitan valorar su aporte al fondo, dado que, según MinAmbiente, en el 2024 se expidieron solamente dos resoluciones que sustrajeron 3,45 ha en la Reserva Forestal de la Amazonía, 0,72 ha en la RF

Serranía de los Motilones³⁰, y otras sustracciones que se dieron entre 2013 y 2017, con un total que asciende a 42.219,87 ha (MinAmbiente, 2025).

Cumplimiento de los tres millones de hectáreas de tierra adjudicada

Se destaca que, en el mes de agosto 2024, a través de la plataforma SIIPO, se publicaron las nuevas fichas técnicas correspondientes a los indicadores del PMI, relacionadas con la adjudicación de tres millones de hectáreas de tierra (A.MT.1) y la formalización de siete millones de hectáreas (A.MT.2), en las cuales se actualizó y modificó la definición de las fuentes utilizadas para medir su cumplimiento. Es por ello que, si bien en ambos indicadores se reporta la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y baldíos, en el indicador de A.MT.1 se consideran aquellos que se adjudican bajo la modalidad de “asignación de derechos”, mientras que en el A.MT.2 los titulados vía “reconocimiento de derechos”³¹.

A pesar de que se redefinieron los conceptos para el reporte en el SIIPO de ambos indicadores, la información disponible en esta plataforma se encuentra registrada hasta la vigencia 2022 únicamente; esto porque los reportes de las vigencias 2023, 2024 y el primer trimestre de 2025 se encuentran en proceso de revisión y validación por parte del DNP y MinAgricultura (ANT, 2025a). Sin embargo, la Procuraduría logró acceder a la información general de dichas vigencias, y respecto a los periodos anteriores ya aprobados, se cuenta con información detallada por cada uno de los procesos o fuentes que permiten medir su cumplimiento.

Así, el dato general que reporta la ANT sobre el indicador de tres millones de hectáreas adjudicadas, corresponde a 4.156 predios que suman 35.584,74 ha y que benefician a 11.761 familias; todos estos títulos debidamente registrados en los folios de matrícula (ANT, 2025a). Lo que significa entonces que existe un cumplimiento de apenas **el 1,19 % de la meta general** planteada por el Acuerdo de Paz; esta cifra representa 0,32 puntos porcentuales adicionales al 0,87 % reportado en el sexto informe de seguimiento radicado por este Ente de Control en 2024 (Procuraduría, 2024).

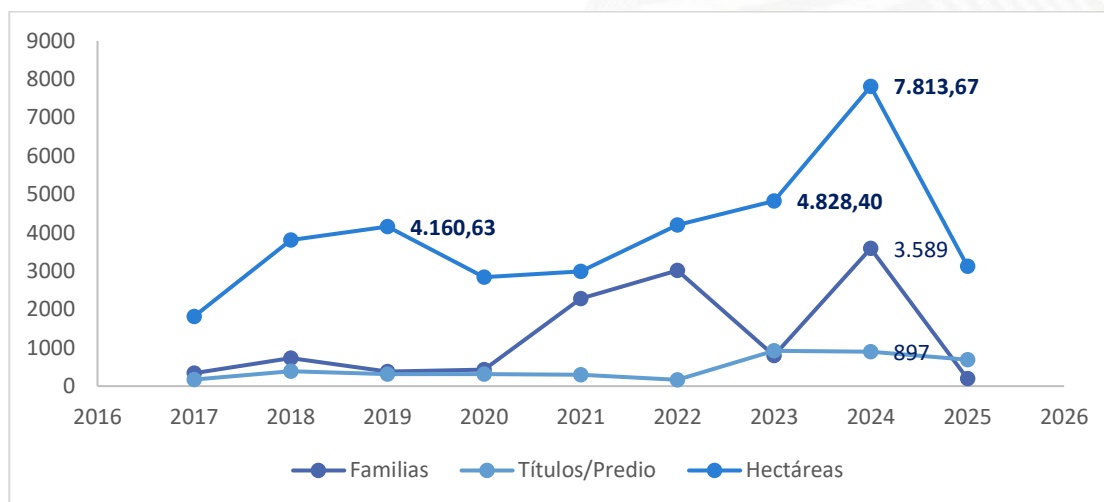
De acuerdo con la Gráfica No. **3 Cumplimiento Indicador A.MT.1** se puede observar que la vigencia en la cual se adjudicó el mayor número de hectáreas corresponde a la vigencia 2024 con 7.813,67 ha, seguido de 2023 con 4.828,4 ha y 2022 con 4.203,07 ha. Por otra parte, sobre el periodo entre 2017 y 2022, al contar con la aprobación de los reportes cargados en el SIIPO, que suman un total de 19.822,04 ha, y dado que se encuentran desagregados por el tipo de fuente de adjudicación, se identifica que la fuente que registra el mayor número de

³⁰ Resolución 369 del 01/04/2024 y 1667 del 04/12/2024.

³¹ Consulta del SIIPO <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/T06iaqwSZw2Bu7YI>

hectáreas corresponde a la entrega de subsidios para la compra de tierras, con un 42 % del total, seguido la compra para comunidades étnicas con un 41 %, mientras que el 17 % restante corresponde a procesos de compra directa de tierras para comunidades campesinas (ANT, 2025a).

Gráfica No. 3 Cumplimiento Indicador A.MT.1



Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

De acuerdo con lo expuesto, será necesario más tiempo de los 12 años previstos para cumplir con este indicador, ya que a ocho años y cuatro meses el avance apenas alcanza un 1,19 %. Cabe destacar que este es el principal compromiso del Gobierno nacional con la extinta guerrilla de las FARC-EP para transformar la estructura desigual de la tierra y redistribuirla entre la población rural más pobre y vulnerable, como un eje fundamental para la construcción de la paz en Colombia.

Esta meta de adjudicar tres millones de hectáreas se ha visto afectada por la confrontación política, y persiste un manto de duda sobre la meta, es decir, si es esa la cifra real que deba cumplirse en virtud de la implementación del Acuerdo; además, la experiencia ha demostrado que ha existido una priorización de la formalización por sobre la adjudicación, a pesar de que, para el Gobierno nacional actual, el eje central es la adquisición de tierras para los campesinos con una meta de 1,5 hectáreas. De ahí que, esta cifra de tres millones ha sido objeto de debate político, toda vez que tomaría cerca de 40 años alcanzar lo pactado en el acuerdo agrario del proceso de paz de 2016 (Eljach P., 2024, págs. 26-29).

La Procuraduría considera que si la ANT procediera con la adjudicación definitiva de tierras que se hayan adquirido, recuperado o recibido de otras entidades, ya sea por transferencias o donaciones, y que se entregaron provisionalmente a la población rural, se registraría un avance mayor en el cumplimiento de la meta de los tres millones de hectáreas, ya que son terrenos

libres de perturbaciones o cualquier otra limitación al dominio, que facilitan el desarrollo de los trámites de asignación de derechos.

Como se evidencia a continuación, el Gobierno nacional ha enfocado sus esfuerzos en las entregas provisionales de estos predios, considerando que este mecanismo permite una mejor administración y previene posibles riesgos de invasión.

De acuerdo con la ANT (2025a), con corte al del 31 de marzo de 2025, se han entregado en provisionalidad un total de 468 predios que suman 106.902,92 hectáreas; la mayoría de estas entregas se realizaron en 2024, con 271 predios que representan 63.907,65 ha, lo que representa el 60 % del total; en 2023 se entregaron 106 predios con una extensión de 35.840,31 ha, equivalentes al 34 % del total. Asimismo, estos predios se ubican en 139 municipios, entre los que se destacan Puerto Gaitán (Meta) con el 16,4 % (17.521,63 ha), seguido de Buenavista (Córdoba) con el 8,5 % (9.063,58 ha), Chimichagua (Cesar) con el 4,9 % (5.269,22 ha) y Yondó (Antioquia) con el 4 % (4.312,85 ha).

Además, se registra que los pueblos indígenas han recibido en provisionalidad un total de 209 predios que suman un área de 21.469,48 ha; de igual modo, 53 con 7.355,17 ha han sido entregados a comunidades Afrocolombianas.

En este mismo orden, la ANT ha entregado 37 predios rurales bajo contratos de comodato situados en nueve municipios del país de los departamentos de Sucre (18), Córdoba (16), Magdalena (1), Huila (1) y Arauca (1); todos estos suman 10.708,92 ha (ANT, 2025a).

Se estima que 767 predios, con una extensión de 146.436,49 hectáreas, se entregaron provisionalmente a población campesina y étnica. Es relevante señalar que estos predios provienen de procesos de compra directa o de transferencia por parte de la SAE, lo que coincide con las fuentes para contribuir a la meta de tres millones de hectáreas adjudicadas. Por tanto, si a esta área otorgada provisionalmente se le suman las 35.584,74 hectáreas ya reportadas como adjudicadas de forma definitiva, el total alcanzaría las 182.021,23 hectáreas, aproximadamente un 6,1 % de la meta establecida (tres millones de ha)

Por ello, la Procuraduría insta a la ANT a avanzar con celeridad en los trámites de adjudicación definitiva de los predios provisionalmente, que componen el inventario de bienes del patrimonio de la Nación, lo que mejorará los resultados respecto al compromiso de redistribución de la propiedad rural estipulado en el Acuerdo de Paz.

Observaciones para la adjudicación definitiva de los predios objeto de la asignación de derechos

En principio, conforme al Decreto Ley 902 de 2017, los predios disponibles para la modalidad de adjudicación por asignación de derechos son aquellos que están libres de ocupación y no tienen una destinación específica a un programa de acceso a tierras determinado, los cuales están orientados a campesinos sin tierra o con áreas insuficientes de esta, quienes además deben estar inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)³², herramienta en la cual se consignan a todos los sujetos de ordenamiento, otorgando mayor puntuación a quienes presentan condiciones de vulnerabilidad más acentuadas y cumplen con los requisitos exigidos para el desarrollo de actividades agropecuarias productivas.

En ese marco, el proceso de selección objetiva establecido en el artículo 20 del decreto, cuando se tengan predios que cumplan con los requisitos mencionados, se priorizará su adjudicación en un determinado territorio a las personas o asociaciones con mayor calificación en el RESO.

En ese sentido, teniendo en cuenta que una parte significativa de los predios rurales ya cuenta con una destinación específica dentro del programa especial de dotación de tierras para la producción de alimentos (Decreto 1623 de 2023), no existe claridad sobre si se adelantará el proceso de selección objetiva para otros predios que se incorporen al Fondo de Tierras por fuentes distintas, como lo es la transferencia de la SAE o los procesos agrarios especiales. La ANT ha indicado que este proceso de selección establecido en el artículo 20 del DL 902/2017 se aplica particularmente en los territorios donde se implementan los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y con disponibilidad de predios; sin embargo, como se ha evidenciado en informes anteriores, dichos planes no han permitido avanzar de manera significativa en el acceso a la tierra, dado que en su mayoría aún se encuentran en etapa de formulación y levantamiento de información predial, con un enfoque prioritario de formalización de la propiedad más que hacia la adjudicación a personas sin tierra.

De hecho, al corte de 31 de marzo de 2025, de los 217 municipios priorizados con POSPR formulado y aprobado, 166 están sin implementación del plan y solo 18 en fase de atención de los asuntos del Procedimiento Único Agrario, 13 en cierre de operación del barrido predial, siete (07) en barrido predial activo, ocho (08) desprogramados, y los cinco (05) restantes están suspendidos (ANT, 2025a). Por tanto, condicionar la asignación de derechos sobre predios a la implementación del POSPR, como requisito para atender a los sujetos inscritos en el RESO, impide una respuesta oportuna a sus demandas de acceso a la tierra.

³² Herramienta en la que se consignan públicamente a los sujetos de ordenamiento que acceden a los programas de acceso y titulación de tierras, a “título gratuito” y “parcialmente gratuito”, de conformidad con los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017.

Mientras tanto, el RESO cuenta con más de 1.655.037 solicitudes inscritas a título individual o en parejas, de las cuales, entre el año 2024 y lo corrido del 2025, se han incluido 367.235 bajo la modalidad de asignación de derechos. Asimismo, en cuanto a las solicitudes colectivas presentadas por asociaciones o cooperativas, se registran 541 inscripciones, de las cuales 141 fueron valoradas e incorporadas a dicho registro (ANT, 2025a).

Por esta razón, aunque la ANT ha reiterado enfáticamente que la inscripción en el RESO no confiere derechos ni genera expectativas distintas del ingreso al registro, la Procuraduría considera que gran parte de las personas inscritas deben ser consideradas en todos los procesos de adjudicación establecidos por la ANT, independientemente de si estos tienen carácter especial o no. El propósito del RESO es precisamente priorizar a la población rural más vulnerable y con mayores capacidades productivas, quienes continúan esperando, en extensas listas, la oportunidad de acceder a una porción de tierra donde desarrollar sus actividades productivas, sobre todo aquellos que no hacen parte de formas asociativas campesinas.

Además, en el marco del programa establecido por el Decreto 1623 de 2023, como principal apuesta del Gobierno nacional para la dotación de tierras, no se aplican las reglas generales de selección objetiva con base en el RESO, sino unas específicas al ser un programa especial; a pesar de que se estudian los mismos requisitos del artículo 4 y 5 del DL 902 de 2017, el trámite y su alcance es distinto. Estas comprenden un proceso de convocatoria pública para acceder al predio disponible, conformación de listas de elegibles, tanto para personas naturales como organizaciones, y la selección por parte de un comité integrado por funcionarios públicos y representantes de la población campesina y mujeres rurales ante los comités departamentales y municipales de Reforma Agraria³³.

Ahora bien, entre los 11 criterios de priorización y selección evaluados por el comité para conformar la lista de elegibles, uno de los más relevantes es haber ejercido una ocupación lícita o regular sobre el predio objeto de adjudicación, especialmente mediante las figuras de administración de tierras implementadas por la ANT. En este sentido, se otorga prioridad a las personas beneficiarias de entregas provisionales, es decir, aquellas que integran asociaciones y cooperativas priorizadas por el Gobierno, muchas de las cuales corresponden a organizaciones de víctimas o pertenecen a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

³³ Resolución No. 202410302880636 del 2024-05-02, por medio del cual se establecen las reglas para la convocatoria, postulación y criterios de priorización para la adjudicación de predios en el marco del programa especial de dotación de tierras a favor de la población campesina para la producción de alimentos.

Por tanto, aunque las personas inscritas en el RESO bajo la modalidad de asignación de derechos, incluso aquellas con alta puntuación, decidan postularse en las convocatorias del programa, si no hacen parte del listado de ocupantes provisionales, tienen desventajas en el proceso de selección de los beneficiarios en determinado territorio donde se abran dichas convocatorias.

En virtud de lo expuesto, es necesario que la ANT defina y aplique reglas claras y objetivas de selección para las personas inscritas en el RESO por asignación de derechos, en aras de evitar posibles desigualdades en el proceso. Asimismo, se recomienda que, al momento de realizar entregas provisionales de predios, se utilicen criterios claros y consistentes como los utilizados para la adjudicación definitiva de las tierras adquiridas bajo el programa de producción de alimentos.

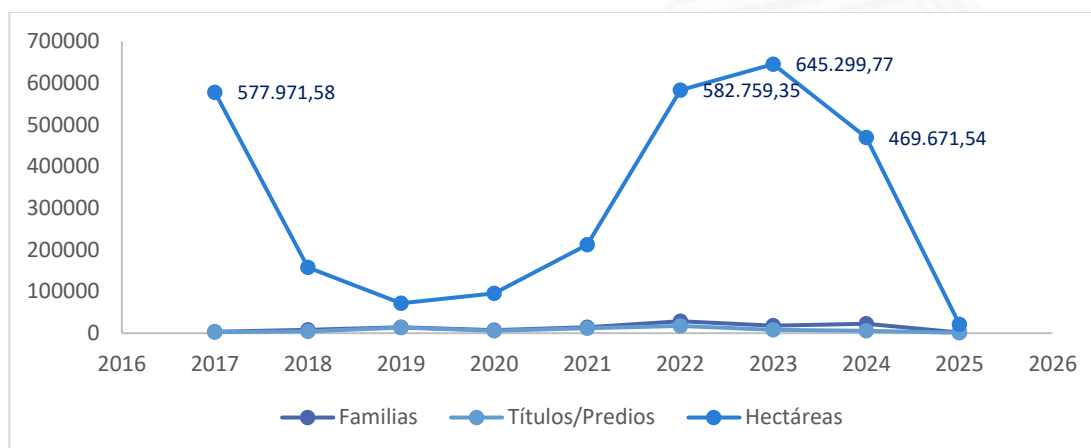
Cumplimiento de los siete millones de hectáreas de tierra formalizada

En el indicador A.MT.2 sobre la formalización de siete millones de hectáreas, se incluyen los procesos de adjudicación de predios rurales de naturaleza baldía y bienes fiscales patrimoniales por la vía de reconocimiento de derechos de ocupación previa, formalización de la propiedad privada rural, entrega de bienes rurales a Entidades de Derecho Público y derechos de uso en áreas inadjudicables.

De acuerdo con lo señalado por la ANT, aunque se dispone del reporte general de predios, hectáreas y familias beneficiarias correspondiente al periodo comprendido entre 2017 y el 31 de marzo de 2025, los informes detallados por cada fuente aprobada por el DNP y el MinAgricultura para su registro en el SIIPO únicamente están disponibles hasta el año 2022. Por consiguiente, no están cargados en la plataforma SIIPO, el cumplimiento de este indicador de las vigencias 2023, 2024 y 2025.

El reporte general para el corte de este informe es de 69.324 predios formalizados que suman un área de 2.833.990,02 hectáreas que beneficia a 117.947 familias, equivalente al **cumplimiento del 40,48 %** de la meta, es decir 4,69 puntos porcentuales adicionales al 35,79 % reportado a 31 de marzo de 2024 (ANT, 2025a). De acuerdo con el reporte desagregado por fuente para las vigencias 2017-2022, del total de 1.667.572,77 hectáreas formalizadas durante ese periodo, el 86,68 % corresponde a titulación colectiva para comunidades étnicas, el 11,14 % a la formalización de baldíos y bienes fiscales a campesinos, el 2 % a la formalización de propiedad privada rural y el 0,18 % a la titulación de baldíos a las EDP.

Gráfica No 4 Cumplimiento Indicador A.MT.2



Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

Este reporte incluye predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales que tienen relevancia dentro del área para el cumplimiento del Punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, relacionado con la formalización masiva de la propiedad, para el cumplimiento del indicador A.MT.2. Algunos de estos bienes se destinan a población campesina a título individual; otros, a organizaciones o colectivos campesinos; unos se orientan a procesos de regularización de la propiedad de comunidades étnicas; y también se contemplan entregas a Entidades de Derecho Público (EDP) para la construcción de obras de infraestructura pública.

En primer lugar, para la población campesina a título individual, se han regularizado, desde 2017 al corte de 31 de marzo de 2025, un total de 31.748 baldíos y bienes fiscales, los cuales suman un área de 376.023,67 hectáreas, dentro de las cuales, 53.722,72 ha provienen del Fondo de Tierra. Luego, de estos, 28.968 con 363.546,85 ha (97,7 %) aportan a la meta de los siete millones formalizadas y 2.780 de 12.476,82 ha (3,3 %) a la meta de tres millones adjudicadas.

Asimismo, de los 31.748 bienes, el 82,2 % (27.993 con 355.048 ha) son baldíos, el 8,2 % (2.610 con 10.788,36 ha) predios comprados, el 3,4 % (1.070 con 9.260 ha) fiscales patrimoniales, y el 0,2 % (75 con 566,15) predios del antiguo Fondo Nacional Agrario (ANT, 2025a).

Ahora bien, si bien se reporta una gestión importante de 31.748 predios adjudicados de manera definitiva a campesinos, estos son en su mayoría microfundios por debajo de tres hectáreas (76,7 %) que representan apenas el 1,8 % del área total regularizada; mientras que el 0,8 % son latifundios que ocupan el 53,2 % del área. Esta distribución profundiza el fenómeno de fragmentación de la propiedad rural en el país, evidenciando que predios inferiores a una o tres hectáreas no alcanzan a conformar una Unidad Agrícola Familiar (UAF) por cada familia beneficiaria de la adjudicación.

Tabla 4 Baldíos y bienes fiscales patrimoniales adjudicados individualmente a Campesinos

Tamaño	Número de predios	%	Hectáreas adjudicadas	%
Menos de una hectárea (< 1 ha)	22.035	69,4 %	2.350,42	0,6 %
Microfundios entre 1 y 3 hectáreas	2.314	7,3 %	4.297,41	1,1 %
Minifundios de 3 a 10 hectáreas	3.207	10,1 %	18.888,20	5,0 %
Pequeña propiedad de 10 a 20 hectáreas	1.538	4,8 %	21.263,57	5,7 %
Mediana propiedad de 20 a 200 hectáreas	2.386	7,5 %	129.074,83	34,3 %
Latifundios más de 200 hectáreas	268	0,8 %	200.149,23	53,2 %
Total general	31.748		376.023,67	

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

Por otra parte, se identificó que, a pesar de que los procesos de adjudicación y regularización presentan fechas de folios de matrícula que coinciden con el periodo de implementación del Acuerdo de Paz (2017 al 31 de marzo de 2025), un porcentaje significativo, el 51,7 % de los 31.748 predios, que equivalen a 182.303,63 hectáreas (48,5 % del área total) corresponde a actos administrativos expedidos con anterioridad a 2017, e incluso algunos previos al año 2000.

Lo anterior indica que la ANT ha reportado como parte de su gestión títulos que, en realidad, no corresponden a acciones ejecutadas en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Paz, ya que muchas de las resoluciones de adjudicación asociadas a estos predios no fueron notificadas oportunamente, o bien, los titulares no realizaron el registro ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Sobre esta situación, según directivas de la entidad, se estima que existen aproximadamente 600.000 hectáreas con títulos antiguos no notificados, los cuales permanecen archivados en 11 kilómetros lineales de cajas físicas, actualmente en proceso de depuración y sistematización de la información (Eljach P., 2024).

En segundo lugar, se incluye las hectáreas de bienes fiscales adjudicados a cooperativas o asociaciones, las cuales aportan integralmente a la meta de tres millones de hectáreas, toda vez que la modalidad corresponde a la asignación de derechos (sin ocupación previa). Así que, este reporte son 17 folios de matrícula que suman un área de 2.315,93 ha que benefician aproximadamente a 11 familias (ANT, 2025a).

En tercer lugar, con respecto a los procesos de ampliación, saneamiento y constitución de resguardos indígenas, se ha formalizado el mayor número de hectáreas reportadas como parte del cumplimiento de la meta de siete millones; entre las vigencias comprendidas desde 2017 hasta el 31 de marzo de 2025, se han formalizado un total de 1.957.936,89 ha, correspondientes a 959 predios, de los cuales 364 son baldíos, 333 fiscales patrimoniales y 262 bienes donados o propios de las comunidades; beneficiando a 272 resguardos indígenas en el país, que agrupan aproximadamente a 291.491 personas o 63.773 familias. (ANT, 2025a). Así entonces, a diferencia de la formalización dirigida a población campesina, en estos procesos se constató que las fechas de los acuerdos o resoluciones coinciden con el período de implementación del Acuerdo; el año en el que se otorgó mayor área fue 2017, con 569.498,87 hectáreas (27,4 %), seguido de 2023 con 457.904,10 hectáreas (22,1 %) y 2024 con 317.807,84 hectáreas (15,3 %).

En cuarto lugar, la titulación colectiva de comunidades afrocolombianas representa un área significativa de 56.871,04 hectáreas, distribuidas en 232 predios, de los cuales 71 son fiscales patrimoniales, 148 son baldíos y 13 corresponden a donaciones o propiedades de las comunidades. Esta titulación beneficia a 105 consejos comunitarios, que agrupan a 45.327 personas pertenecientes a 16.398 núcleos familiares (ANT, 2025a). El año con el mayor número de hectáreas tituladas fue 2023, con el 57 % del total (32.426,15 ha), seguido por 2014, con el 20,6 % (11.729,59 ha).

En quinto lugar, está la titulación a EDP con el fin de desarrollar obras de infraestructura pública, en la que se ha destinado varios predios dentro del Fondo de Tierras para llevar a cabo proyectos que hacen parte de las iniciativas de desarrollo del PDET o de procesos propios de reparación integral a víctimas. En este sentido, se reporta un total de 2.696,03 hectáreas que corresponde a 2.566 bienes; de esa área total, mayoritariamente se reporta en el 2020 con el 29,1 % y durante 2024 con el 28,1 % (757,66 ha). De las 2.696,03 ha, 897,2 fueron destinadas a obras de los PDET, mientras que 69,64 se asignaron a planes de retorno y reubicación de víctimas.

Es importante destacar que, en respuesta a las recomendaciones del Sexto Informe, se han priorizado las solicitudes de adjudicación relacionadas con las iniciativas de los PDET, los planes de reparación colectiva y los procesos de retorno y reubicación. Esta priorización ha incluido tanto la titulación de predios como el apoyo en la realización de levantamientos topográficos y la recopilación de información jurídica (ANT, 2025b).

Tabla 5 Resumen de titulación de Bienes Baldíos y Fiscales Patrimoniales

Proceso	Predios	Área	% Área	Familias
Adjudicación o formalización a campesinos - título individual	31.748	376.023,67	15,69 %	30.765
Adjudicación o formalización a campesinos - títulos colectivos	17	2.315,93	0,10 %	11
Titulación en favor de comunidades Indígenas	959	1.957.936,89	81,72 %	63.773
Titulación en favor de comunidades Afro	232	56.871,04	2,37 %	16.398
Titulación a Entidades de Derecho Público	2.566	2.696,03	0,11 %	No aplica
Total	35.522	2.395.843,56		110.947

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ANT (2025a)

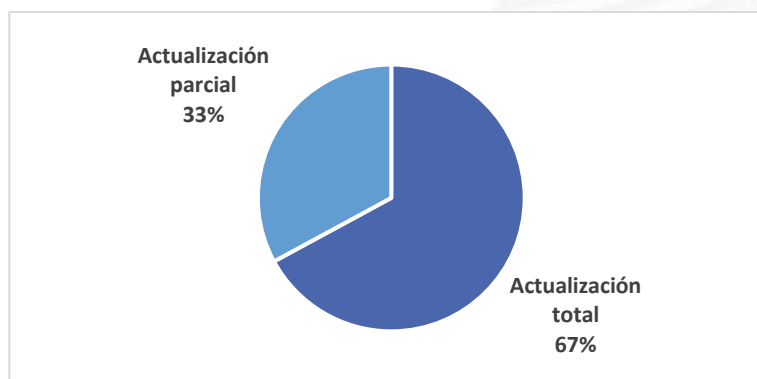
Gestión Catastral

Cumplimiento de metas cuantitativas (municipios y hectáreas): actualización, formalización y conservación.

El Catastro Multipropósito constituye una herramienta clave para la implementación de la Reforma Rural Integral establecida en el Acuerdo Final de Paz. Con corte al 1 de enero de 2025, Colombia registra un avance del 27,44 % en la actualización del área geográfica nacional, equivalente a 31,177.262 millones de hectáreas (IGAC, 2025) distribuidas en 217 municipios. Este resultado duplica la cobertura registrada en 2024 y refleja una tendencia de crecimiento sostenido desde 2022.

En el ámbito rural, el Catastro Multipropósito se ha consolidado en 152 municipios: 102 cuentan con actualización total del área rural y 50 con actualización parcial (IGAC, 2025). En cuanto a la conservación catastral, durante el primer trimestre de 2025 se gestionaron 195.402 hectáreas, con una dinámica creciente mes a mes, que evidencia la maduración operativa del sistema, resultado que podría ser atribuido a la modernización del Sistema Nacional Catastral- SNC.

Gráfica No. 5 Municipios con catastro rural actualizado (marzo 2025)



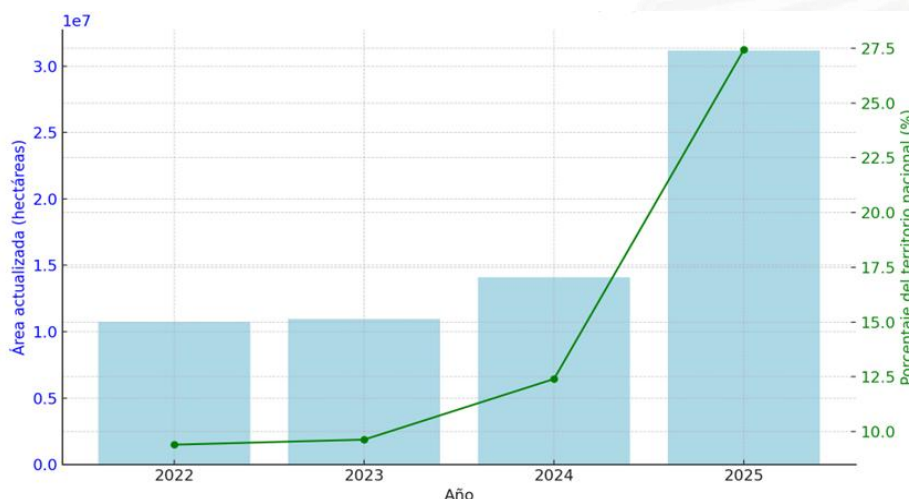
Nota: Elaboración propia basada en la información del IGAC (2025)

Durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025, se mantuvo el impulso a las metas del Catastro Multipropósito en lo relacionado con la formación, actualización y conservación catastral, en cumplimiento de lo establecido en el Plan Marco de Implementación (PMI) y el Plan de Choque 2024³⁴. Según información publicada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO, 2025), el indicador “Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado” (A.13) Área rural geográfica del país con catastro multipropósito actualizado, muestra avances progresivos, aunque persisten rezagos significativos en zonas rurales apartadas (SIIPO, 2025). El Plan de Choque de 2024 priorizó intervenciones de alto impacto en los territorios más afectados por el conflicto armado interno, y el Catastro Multipropósito fue incluido como una de las acciones prioritarias del Punto 1, reconociendo su papel como instrumento habilitante para la implementación de políticas públicas agrarias y ambientales.

A corte de marzo de 2025, se estima que más de 550 municipios cuentan con algún nivel de operación catastral en curso o finalizada. De estos, alrededor de 300 han completado procesos de formación o actualización, con un enfoque mayoritario en áreas rurales. Sin embargo, aún existen brechas regionales considerables, especialmente en (IGAC, 2025) territorios con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET y en departamentos con alta dispersión poblacional (SIIPO, 2025).

³⁴ (DNP. Documento CONPES 4142: Plan de Choque para la implementación del Acuerdo Final de Paz, 2024)

Gráfica No. 6 Evolución del área actualizada con Catastro Multipropósito (2022-2025)



Nota: Elaboración propia basada en la información del IGAC (2025)

En cuanto a la superficie intervenida, las cifras preliminares indican que se ha alcanzado un avance superior a los 34 millones de hectáreas, lo cual representa un desempeño representativo al 70 % de la meta proyectada para el cuatrienio (IGAC, 2025). No obstante, este cumplimiento presenta una alta concentración geográfica en regiones con mayor facilidad logística, y baja cobertura en zonas donde la información predial y la infraestructura institucional son limitadas.

El proceso de conservación catastral, si bien ha crecido en número de operaciones registradas, sigue siendo limitado en términos de cobertura continua, especialmente en municipios donde ya se ejecutaron fases de actualización. Esta situación afecta la sostenibilidad de los datos generados, dado que en muchos casos no se han consolidado esquemas permanentes de mantenimiento del catastro (IGAC, 2025).

Avances en la actualización, formalización y conservación.

Durante el periodo evaluado, los avances en actualización, conservación y formalización del catastro han presentado diferencias sustantivas entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, como gestor catastral, y los gestores habilitados (alcaldías, asociaciones, entes descentralizados). Según el IGAC, al finalizar el primer trimestre de 2025 se encontraban habilitados más de 45 gestores, de los cuales una parte significativa ya había iniciado operaciones en sus respectivos territorios (IGAC, 2025)

El IGAC continúa siendo el gestor con mayor cobertura territorial, especialmente en zonas rurales y municipios con bajo desarrollo institucional. No obstante, los gestores no IGAC han mostrado un mayor dinamismo operativo, en

particular en zonas urbanas y de fácil acceso, donde han logrado completar procesos de formación y actualización en plazos más cortos (SIIPO, 2025).

En lo relacionado con la conservación catastral, los gestores habilitados han asumido con mayor proactividad esta función, especialmente en municipios con catastro actualizado recientemente. En contraste, el IGAC ha enfrentado dificultades logísticas y presupuestales para garantizar la continuidad de la conservación en áreas que ya contaban con catastro multipropósito (IGAC, 2025).

Cabe señalar que la articulación entre catastro y registro muestra avances dispares según el tipo de gestor. Algunos gestores habilitados han desarrollado procesos coordinados con las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos-ORIP, mientras que otros enfrentan obstáculos institucionales o limitaciones técnicas para avanzar en la interoperabilidad. En el caso del IGAC, si bien existen protocolos definidos, su implementación efectiva depende de la capacidad instalada en cada territorio (SNR, 2025).

El avance del Catastro Multipropósito al 1.º de enero de 2025 (27,44 %) evidencia un crecimiento sostenido, pero insuficiente frente a la meta del 70 % fijada en el PND. Es importante resaltar que la incorporación al Plan de Choque de la política pública de Catastro Multipropósito y la aceleración de metas para la actualización catastral han sido determinantes para la priorización presupuestal y técnicas de proyectos catastrales, lo que ha permitido un avance significativo en el periodo de estudio de este informe.

Finalmente, la participación de los gestores habilitados en territorios PDET ha sido escasa, en parte debido a los mayores retos operativos y de seguridad en estas zonas. Esto ha generado un escenario de dependencia del IGAC en los municipios con mayor rezago histórico, lo que limita la expansión equitativa del modelo de catastro multipropósito.

Balance del IGAC para el cumplimiento de los demás gestores catastrales

Durante el periodo analizado, el IGAC ha implementado diversas estrategias para promover el cumplimiento de las metas del cuatrienio por parte de los gestores catastrales habilitados. Estas acciones se han centrado en tres frentes principales: asistencia técnica, control de calidad y fortalecimiento institucional.

En primer lugar, el IGAC ha mantenido una línea de asistencia técnica y acompañamiento permanente a gestores nuevos y existentes, brindando orientación sobre aspectos normativos, metodológicos y operativos del catastro multipropósito. A través de mesas técnicas, capacitaciones virtuales y visitas a territorio, se han socializado los requisitos mínimos para el desarrollo de procesos de formación, actualización y conservación catastral (IGAC, 2025)

En segundo lugar, el Instituto ha reforzado los mecanismos de control y validación de la información catastral, a través de la interoperabilidad con la

Infraestructura de Datos Espaciales y el análisis de los productos cartográficos entregados por los gestores. Ello ha permitido identificar inconsistencias en la calidad de algunos procesos, y ha derivado en requerimientos de ajuste o corrección antes de su incorporación al sistema nacional.

En tercer lugar, se destaca el impulso al Sistema de Gestión del Conocimiento Catastral, que busca consolidar una red de intercambio de buenas prácticas entre gestores, a través de la publicación de guías, manuales y casos de éxito en la implementación del catastro multipropósito. La estrategia, sin embargo, aún tiene un alcance limitado en regiones apartadas o con menor capacidad instalada.

Pese a estos esfuerzos, se identifican desafíos persistentes. Uno de los principales es la fragmentación en la capacidad técnica de los gestores habilitados, lo que limita la homogeneidad en la calidad de los datos generados. Adicionalmente, persisten rezagos en la supervisión efectiva sobre los avances en municipios con baja cobertura institucional o dificultades operativas.

Resultados de la inspección y vigilancia de la SNR

Durante el periodo de enero de 2020 a marzo de 2025, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) ha adelantado acciones de inspección, vigilancia y control orientadas a verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y técnicas por parte de los gestores catastrales habilitados. Tales actuaciones se enmarcan en el rol asignado a la SNR como ente supervisor de la actividad catastral, en el marco de la Ley 1955 de 2019 y las normas que desarrollan el sistema nacional catastral.

Según información oficial suministrada por la entidad (SNR, 2025), en este periodo se realizaron 34 visitas de inspección a los Gestores Catastrales, en estas se evaluó el cumplimiento de la normativa vigente respecto a la prestación del servicio público de gestión catastral, priorizando gestores con operación en zonas rurales y municipios con rezagos históricos en la implementación del catastro multipropósito.

Con la finalidad de verificar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, la SNR realizó 38 visitas especiales a gestores y operadores (SNR, 2025); con base en estas actuaciones, se emitieron 38 informes técnicos de seguimiento, en los que se identificaron hallazgos de distinta índole, incluyendo deficiencias en la documentación técnica, errores en la georreferenciación predial, incumplimientos en los tiempos establecidos y problemas en la articulación entre catastro y registro.

A partir de las 5.553 peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS) (SNR, 2025), las cuales fueron trasladadas a los gestores catastrales correspondientes, la SNR ejerce control y seguimiento sobre las respuestas que brindan los

gestores, lo que le permite en caso de que las respuestas no sean de fondo, o contrarias a la normatividad vigente, iniciar los procesos a que haya lugar. Con base en las inconformidades y hallazgos administrativos detectados durante las visitas, se han promovido 105 procedimientos administrativos sancionatorios, de estos, 10 cuentan con decisión de primera instancia (SNR, 2025).

La SNR también ha hecho seguimiento a la adopción de mecanismos de interoperabilidad entre las plataformas catastrales y registrales, en cumplimiento de lo establecido por la Comisión Intersectorial de Catastro Multipropósito. Sobre este aspecto, se identifican avances limitados, debido a las restricciones técnicas y presupuestales de muchos gestores habilitados.

Conclusiones

- El Fondo de Tierras tiene 21.354 predios baldíos y fiscales patrimoniales, con 2.490.998,16 hectáreas, un incremento de apenas el 3,2 % respecto al cierre del primer trimestre de 2024, pese a que el 2024 fue la vigencia en la que se comprometió el valor más alto de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), con 3,13 billones de pesos.
- De los 5.491 bienes fiscales patrimoniales con 401.326,62 ha incorporadas al Fondo de Tierras, la fuente que más se resalta es la transferencia del Incoder a la ANT, con el 76,7 % que comprende un área 231.473 ha (57,7 % del total). Es decir, provienen del ejercicio de depuración de los datos entregados por el Incoder en su liquidación, en el que migraron registros que no tienen el respaldo de las condiciones jurídicas requeridas para su adecuada caracterización, saneamiento y verificación de existencia.
- De los 5.491 predios fiscales registrados, el 12,76 % (701 predios) provienen de la fuente relacionada con la compra directa de tierras, representando un área de 114.379,99 ha, equivalente al 28,5 % del total. No obstante, este resultado resulta inconsistente con el esfuerzo presupuestal realizado en las vigencias 2023 y 2024, en las cuales se asignaron los mayores recursos del PGN para la adquisición directa de tierras.
- De los 15.863 baldíos incorporados, que representan 2.089.671,54 ha, el principal modo de ingreso corresponde a la identificación de tierras baldías, con el 95,2 % (15.094 predios) y un área de 1.270.165,4 ha (60,8 % del total).

- En el Fondo de Tierras se registran 54 predios baldíos que suman 9.556,52 ha, que provienen de procesos judiciales, entre ellos el de restitución de tierras.
- Existe una limitada cobertura nacional de los predios y hectáreas del Fondo de Tierras, ya que, de los 741 registrados en este inventario de tierras, solo 33 concentran el 80,1 % de los 2,4 millones de hectáreas ingresadas. Además, la disponibilidad de tierras para las zonas PDET también resulta insuficiente, puesto que estas concentran el 39,9 % del área total incorporada.
- De las 994.783,41 hectáreas ubicadas en zonas PDET, solo cinco de estas zonas concentran el 73,1 % del total, mientras que las 11 regiones restantes tienen una participación menor al 5 %, como Chocó, Catatumbo, Sur del Tolima y Sur de Córdoba.
- El 56,6 % (11.910) de los predios con información disponible del área corresponde a microfundios por debajo de una hectárea, y que representan apenas el 0,05 % de la extensión total registrada. En contraste, el 5,3 % (1.112) de los predios corresponde a latifundios superiores a las 200 hectáreas que ocupan el 90,99 % del área total ingresada.
- El Fondo de Tierras presenta una marcada fragmentación de la propiedad de los bienes ingresados, predominando el microfundio con extensiones menores a tres hectáreas.
- Se presentan 15.863 predios baldíos registrados, 5.307 (33,5 %) no cuentan con FMI, 301 sin información de área, es decir, aún persiste la existencia de predios dentro del Fondo sin la información jurídica y técnica completa, lo que dificulta su administración.
- Solo se han desarrollado dos procesos de convocatoria para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales (RIR), como requisito de procedibilidad para la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), sin mayores resultados, toda vez que a la fecha se han incluido tan sólo dos predios a dicho registro.
- Se reporta el trámite de entrega de subsidios de compra de tierra bajo figuras distintas al SIAT que benefician a 1.738 familias con 617 predios adquiridos, y que comprenden un área total de 11.976,94 hectáreas.

- Se ha financiado la adquisición de 7.153 hectáreas a través de la colocación de créditos para la compra de tierras por más de \$186.485 millones y 1.562 operaciones de crédito.
- Solamente se han expedido 248 actos administrativos de regularización y ocupación campesina con un total de 2.390 hectáreas en solo tres municipios del país, en desarrollo del Acuerdo 315 que otorga derechos de ocupación y regularización campesina en áreas de reserva forestal.
- Se reporta un total de 379 predios que suman un área de 357.701,61 hectáreas del trámite de procesos especiales agrarios en el periodo de implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, las fechas de los actos administrativos que resuelven de fondo sobre la extinción, recuperación, deslinde y clarificación no corresponden a dicho periodo. De los 379, solo 83 predios de 40.343,21 ha corresponden al periodo post acuerdo.
- Se han adquirido por la vía de compra directa un total de 249 predios rurales entre el 2022 y primer trimestre de 2025, de los cuales, un 78,7 % (196) han sido recibidos materialmente por la ANT, y 179 (72 %) han sido asignados de manera provisional.
- Frente a la meta de tres millones de hectáreas adjudicadas a campesinos sin tierra, el cumplimiento a la fecha de corte de este informe **es de 1,19 %** que corresponde a 35.584,74 ha de 4.156 predios.
- La ANT ha entregado bajo figuras en provisionalidad y comodatos un total de 767 predios que comprenden un área de 146.436,49 ha, lo que significa que las demoras por parte de la ANT en la adjudicación definitiva de estos últimos retrasan el avance de la meta, que podría estar en 6,1 %.
- Se reporta un avance significativo en cuanto el cumplimiento de la meta de siete millones de hectáreas formalizadas del 40,48 % correspondiente a un área de 2.833.990,02 ha; aunque, cerca del 80 % corresponde a titulaciones para comunidades indígenas.
- Se reporta la titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales para población campesina, y se identifica una gestión de 31.748 predios que suman un área de 376.023,67 ha, de las cuales el 97,7 % aporta a la meta de siete millones y el 3,3 % a la de tres millones adjudicadas. No obstante, de estos 31.748, el 76,7 % corresponden a microfundios por debajo de tres hectáreas.

- Las 376.023,67 ha tituladas a campesinos de bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales, el 48,5 % corresponde a actos administrativos expedidos con anterioridad a 2017. Esto porque son resoluciones de adjudicación que no fueron registradas a tiempo en las ORIP o no fueron notificadas a sus beneficiarios en su momento por el extinto Incoder o Incora.
- El avance general en municipios y hectáreas intervenidas en catastro ha sido significativo, pero no equitativo: los territorios más aislados y con mayor rezago histórico continúan siendo los menos atendidos.
- La conservación catastral permanece como uno de los principales cuellos de botella para la sostenibilidad del catastro multipropósito en el país.
- Persiste una débil articulación entre los procesos de actualización catastral y formalización de la propiedad, lo cual limita el impacto estructural de las intervenciones.
- El Plan de Choque 2024 presentó propuestas adecuadas, pero su implementación parcial limita su impacto transformador.
- Los gestores catastrales distintos al IGAC han demostrado mayor agilidad operativa en contextos urbanos, pero su presencia sigue siendo limitada en zonas rurales dispersas.
- El IGAC mantiene una cobertura más amplia, pero con mayores dificultades para la ejecución efectiva en materia de conservación.
- La interoperabilidad entre catastro y registro sigue siendo un desafío institucional, especialmente para los gestores recién habilitados.
- Existe un riesgo de concentración de capacidades en municipios con mejores condiciones logísticas, en detrimento de los más rezagados.
- El IGAC ha mantenido un esfuerzo continuo de acompañamiento técnico y control de calidad a los gestores, aunque con resultados dispares según el territorio.
- Las acciones de fortalecimiento institucional han sido más efectivas en regiones con condiciones logísticas favorables.

- La generación de capacidades locales y la vigilancia sobre el cumplimiento de estándares siguen siendo retos estructurales para el IGAC como rector del sistema.
- La SNR ha fortalecido su rol de inspección y vigilancia, aumentando el número de visitas y requerimientos a gestores catastrales.
- Persisten debilidades en la articulación técnica entre catastro y registro, especialmente en lo relacionado con la interoperabilidad de sistemas.
- Las actuaciones de control han sido más frecuentes en gestores con operación reciente, lo que indica un enfoque preventivo.

Recomendaciones

- I. A la **Agencia Nacional de Tierras**, adelantar la reorganización del Fondo de Tierras y la administración de los bienes rurales que lo integran; proceso que implica una caracterización completa con el fin de determinar con precisión el número real de predios y hectáreas, el nivel y tipo de ocupación, así como las acciones de saneamiento necesarias para garantizar el acceso efectivo de las comunidades rurales.
- II. A la **Agencia Nacional de Tierras**, avanzar en los trámites de individualización de las áreas que conforman los predios baldíos extensos incorporados al Fondo de Tierras.
- III. A la **Agencia Nacional de Tierras**, resolver la falta de información respecto las condiciones jurídicas requeridas para su adecuada caracterización, saneamiento y verificación de su existencia, especialmente del inventario de bienes producto de la transferencia del Incoder.
- IV. Al **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** a revisar las fallas en la ejecución del procedimiento de compra directa de tierras o a resolver los trámites administrativos necesarios para su incorporación al Fondo. Lo anterior, porque por esta fuente han ingresado apenas 114.379,99 ha.
- V. A la **Agencia Nacional de Tierras**, adelantar las acciones necesarias para resolver la necesidad de apertura de folio de matrícula inmobiliaria de los predios baldíos que han sido ingresados al Fondo de Tierras.

- VI.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, revisar en detalle la existencia, usos y ocupación de siete predios ingresados al Fondo de Tierras con una extensión de 47.089,66 ha, que provienen de procesos de sustracción de Zonas de Reserva Forestal efectuadas con anterioridad a la implementación del Acuerdo de Paz.
- VII.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, revisar la utilidad de registrar dentro del Fondo de Tierras predios baldíos que son objeto de sentencias judiciales de restitución de tierras, los cuales ya tienen unos beneficiarios reconocidos como ocupantes regulares y considerados víctimas de despojo o abandono de tierras.
- VIII.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, establecer estrategias efectivas de disposición de tierras disponibles para adjudicar a campesinos sin tierra que se ubican en las áreas PDET; ello porque las 994.783,41 hectáreas ubicadas en zonas PDET, solo cinco concentran el 73,1 % del total, mientras que las 11 regiones restantes tienen una participación menor al 5 %.
- IX.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, revisar la efectividad de registrar dentro del Fondo de Tierras predios que en su gran mayoría son microfundios por debajo de tres hectáreas.
- X.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, establecer un plan de choque con definición de estrategias, indicadores y metas que permitan avanzar en la realización de visitas técnicas en terreno, con el fin de valorar la existencia de ocupaciones, adelantar las actuaciones a lugar para su recuperación o aprehensión material de aquellos bienes ocupados irregularmente, valorar su aptitud agronómica, y demás actividades de saneamiento jurídico y técnico predial.
- XI.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, acelerar los procesos de valoración de la ocupación de los predios que conforman el Fondo de Tierras y, en caso de que las ocupaciones sean lícitas, proceder con la adjudicación a través de la ruta de reconocimiento de derechos.
- XII.** A la **Agencia Nacional de Tierras** y al **Ministerio de Agricultura**, fortalecer los procesos de convocatorias para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales (RIR).

- XIII.** Al **Departamento Nacional de Planeación** y **Ministerio de Agricultura**, incorporar mecanismos e indicadores de seguimiento que permitan medir el impacto de la Línea Especial de Crédito Agropecuario en el número de predios y hectáreas adquiridas a través de esta medida.
- XIV.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, avanzar en la incorporación completa en el Fondo de Tierras de los 379 predios con decisión de fondo de procesos agrarios especiales finalizados desde 2017 hasta el 31 de marzo de 2025. De estos 379, solo 83 con 40.343,21 hectáreas fueron decididos entre 2017 y 31 de marzo de 2025.
- XV.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, avanzar en una obtención de mayores resultados en relación con el cierre y trámite de las solicitudes de reconocimiento de derechos de ocupación y aprovechamiento campesino en las áreas de reserva forestal bajo el Acuerdo 315 de 2023.
- XVI.** A la **Agencia Nacional de tierras** y a la Sociedad de Activos Especiales a coordinar, en el marco de los convenios suscritos entre ambas entidades, las actividades de validación de la ocupación que han impedido la entrega material de los bienes extintos transferidos a la ANT; igualmente, se recomienda depurar y consolidar la información disponible con el fin de unificar la cifra de predios transferidos gratuitamente, la cual debe reflejarse en la base del Fondo de Tierras.
- XVII.** A la **Agencia Nacional de tierras**, avanzar con el trámite correspondiente de asignación de derechos de propiedad sobre un total de 146.436,49 hectáreas que han sido entregados a población campesina bajo figuras provisionales.
- XVIII.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, aclarar la ruta de selección objetiva de los predios disponibles para asignación de derechos que provienen de fuentes distintas al programa de compra de tierras del Decreto 1623 de 2023, es decir, aquellos transferidos por SAE o que provienen de procesos agrarios especiales que fueron objeto de recuperación y/o aprehensión material.
- XIX.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, aplicar la ruta de selección objetiva de los predios disponibles para asignación de derechos que no hacen parte de los programas especiales de acceso a tierras que ya tienen una destinación específica.

- XX.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, aplicar los procesos de selección objetiva establecidos en la Resolución No. 202410302880636 del 2 de mayo de 2024 para las entregas provisionales de los predios adquiridos en el marco del Decreto 1623 de 2023. Esto con el fin de garantizar la transparencia y equidad en el proceso, ya que otorgar una condición privilegiada a los ocupantes regulares y lícitos (beneficiarios de las entregas provisionales) para que el comité de selección priorice y decida de cara a la adjudicación definitiva, compromete la objetividad del procedimiento y el propósito de la convocatoria.
- XXI.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, avanzar en el trámite de inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria de todos los actos administrativos de adjudicación de bienes fiscales o baldíos a población campesina, expedidos con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz. En este mismo sentido, revisar la pertinencia de equiparar dicha gestión en los reportes de cumplimiento con aquella que efectivamente se titula y registra como parte de la implementación del Acuerdo de Paz.
- XXII.** Al **Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, fortalecer el acompañamiento técnico y operativo a los gestores catastrales en territorios PDET y zonas con bajo avance en formación o actualización.
- XXIII.** A la **Agencia Nacional de Tierras**, coordinar de forma efectiva la implementación de procesos de formalización con los ciclos de actualización catastral.
- XXIV.** Al **Departamento Nacional de Planeación**, diseñar mecanismos de seguimiento territorializado al Plan de Choque 2024, que permitan medir su impacto real sobre las metas trazadoras del PMI.
- XXV.** Al **Gobierno nacional**, priorizar financieramente la consolidación de esquemas permanentes de conservación catastral.
- XXVI.** A la **Superintendencia de Notariado y Registro**, fortalecer los mecanismos de interoperabilidad con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras.
- XXVII.** Al **Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, priorizar la transferencia de capacidades técnicas a gestores habilitados en zonas rurales de baja cobertura, con énfasis en municipios PDET.

- XXVIII.** A los gestores habilitados, fortalecer sus estrategias de conservación y asegurar esquemas sostenibles de mantenimiento del catastro.
- XXIX.** Al **Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras**, garantizar la articulación operativa entre catastro y registro en los territorios donde avanzan procesos de formalización.
- XXX.** A la **Superintendencia de Notariado y Registro**, acompañar técnicamente a los gestores catastrales para facilitar la implementación de interoperabilidad efectiva entre plataformas institución.
- XXXI.** Al **Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, consolidar una estrategia diferencial de acompañamiento técnico en municipios con alta ruralidad dispersa y presencia de PDET.
- XXXII.** Al **Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, reforzar los mecanismos de seguimiento a la calidad de los productos catastrales entregados por los gestores, con enfoque preventivo.
- XXXIII.** Al **Gobierno nacional**, garantizar recursos suficientes al IGAC para el ejercicio de sus funciones de rectoría, asistencia y control sobre los gestores habilitados.
- XXXIV.** A la **Superintendencia de Notariado y Registro**, mantener y ampliar la cobertura territorial de sus visitas de inspección, priorizando municipios con alta ruralidad y baja capacidad institucional.
- XXXV.** A la **Superintendencia de Notariado y Registro**, sistematizar y publicar periódicamente los resultados de sus actuaciones de vigilancia, como insumo para el seguimiento nacional a la implementación del catastro multipropósito.
- XXXVI.** Al **Gobierno nacional**, fortalecer la articulación entre la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Agencia Nacional de Tierras para consolidar un sistema integral de gestión de tierras con enfoque territorial.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

El punto 1 del Acuerdo de Paz se enmarca en el concepto de Paz Territorial, la cual busca revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones de vida que han facilitado la persistencia de la violencia en los territorios. El punto 1.2 busca la transformación estructural de la ruralidad y el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad asegurando el desarrollo de las regiones más abandonadas y golpeadas por el conflicto armado en Colombia.

En este orden de ideas, los esfuerzos más urgentes en el marco de la construcción de la paz deberán concentrarse en las áreas del territorio más olvidadas y marginadas de Colombia. Por tal razón el Acuerdo de Paz crea los PDET, que buscan acelerar la inversión rural del Estado en las regiones históricamente más afectadas por la violencia, focalizando los territorios más afectados por pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, para proveerlos con mayor celeridad de recursos, bienes y servicios públicos a través de la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS).

Así mismo, en el marco de estos cuatro criterios se priorizaron 170 municipios agrupados en 16 subregiones, que ocupan cerca de un tercio de la geografía nacional, además en el seno del 45 % de los ecosistemas estratégicos ambientales del país, y habitan unos siete millones de habitantes, de los que cerca del 3 % son víctimas del conflicto.

A través del Decreto 893 de 2017³⁵, se establece que los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años, periodo en el que se hará una revisión y actualización participativa estipulada a cinco años, y los coordinará la Agencia de Renovación del Territorio (ART), según el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.

Aunado a lo anterior, los PDET son un instrumento de planificación y gestión que contemplan la formulación participativa desde los territorios de Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) para las 16 subregiones priorizadas. En estos PATR están plasmadas las necesidades identificadas por las comunidades y definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral; este ejercicio contó con la participación de más de 200.000 personas y en él, se priorizaron en un primer momento 32.808 iniciativas, hasta el año 2023 cuando,

³⁵ Actualmente existen proyectos de ley en curso como el PL 279 de 2024 que buscan ampliar el periodo por diez años más, hasta 2037 de los municipios PDET.

atendiendo a disposiciones de la Corte Constitucional³⁶, la ART cumplió un compromiso plasmado en el momento de la aprobación del PATR de la subregión Macarena-Guaviare, realizando un ejercicio participativo con los Pueblos Jiw y Nukak, lo que aumentó el universo de iniciativas a 33.007³⁷.

Así entonces, la Procuraduría ha reiterado en sus anteriores informes que los PATR carecen de elementos necesarios para ser un documento de planeación, ya que en ellos no se encuentra un capítulo dedicado al presupuesto, que contenga metas, cronogramas, responsables, recursos, variables que permiten hacer un seguimiento más detallado a la implementación (Procuraduría, 2023). Por lo que, a ocho años de implementación del Acuerdo de Paz, según la información remitida por la ART, se identifica que el PDET se encuentra rezagado en términos de ejecución, pese a que se reporta que el 56,1 % de iniciativas cuentan con Ruta de Implementación Activada (RIA). Este indicador no determina el nivel de implementación de las iniciativas, solo la movilización en términos de gestión de estas.

Además, durante el año 2024 en el marco del cumplimiento del artículo 4 del Decreto 893 se inició el proceso de actualización de los PATR. Aunque este proceso debió adelantarse desde el año 2023 y pese al retraso evidenciado, se presenta como una oportunidad para potencializar la movilización de las iniciativas PDET y contribuir a resolver los cuellos de botella que se concentran principalmente en la financiación y presupuesto para su implementación.

A lo largo del desarrollo de este capítulo se analizan los avances y dificultades para la implementación de los PDET, haciendo énfasis en los siguientes componentes: I) el estado de avance en la implementación de los PDET, lo que incluye un análisis de las iniciativas con ruta de implementación activada; II) el avance en los proyectos integradores; III) los resultados del Primer Momento del proceso de actualización de los PATR; IV) las obras PDET; V) las Obras por Impuestos; y VI) el enfoque reparador del PDET, para finalmente presentar conclusiones y recomendaciones.

³⁶ Mediante la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ordena al Gobierno nacional a ajustar la política pública destinada a la atención y protección de la población desplazada. En consecuencia, se implementaron medidas de protección diferencial para los pueblos indígenas, incluyendo específicamente medidas cautelares en los Autos 173 de 2012 y 265 de 2019 de protección para los pueblos Jiw y Nukak.

³⁷ Resultado de esta intervención se adicionaron 199 iniciativas al PATR de la Subregión Macarena Guaviare, lo que a partir del mes de abril del 2023 amplía el universo de iniciativas PDET de 32.808 a 33.007 según lo reportado por la ART. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/micrositio-macarena-guaviare/>.

Balance de implementación

Una de las recomendaciones reiteradas en anteriores informes al Congreso³⁸ es revisar y definir los criterios de clasificación de las iniciativas de los PATR con ruta de implementación activada (RIA), distinguiendo de las que sí tienen proyectos o contratos asegurados ya que el registro de gestiones no determina avances concretos y resultados medibles, aunque la ART acogió esta recomendación, ya que ha desarrollado un sistema de información que permite distinguir las actuaciones que contribuyen a la implementación de las iniciativas.

Por otro lado, también se reiteró la recomendación de consolidar una estrategia que determine el nivel de priorización de iniciativas detonantes y dinamizadores contenidas en las 16 Hojas de Ruta Única (HRU), considerando la necesidad de asegurar sus resultados, y que estos sean tenidos en cuenta para optimizar su impacto positivo en el desarrollo regional. La HRU es una herramienta que busca ordenar la implementación de los PDET e identificar fuentes de financiación y avance de cumplimiento de las iniciativas, mediante su clasificación entre detonantes y dinamizadoras (4.863)³⁹, por lo que se resalta la importancia de que todas las subregiones cuenten con esta herramienta y que el resultado de este ejercicio sea un insumo importante para dinamizar la implementación del PDET.

En términos de iniciativas con Ruta de Implementación Activada (RIA), según la información remitida por la ART durante el periodo de análisis de este informe, se activaron 3.944 iniciativas mediante diferentes fuentes de financiación, cifra con la cual se alcanza un total de 18.501 activadas que equivalen al 56,1 % del total del universo de iniciativas incluidas en los PATR (ART, 2025).

Durante el periodo de seguimiento de este informe se consolidó el sistema de convocatorias subregionales y la metodología de priorización para la aprobación de proyectos a financiarse con la asignación de Regalías para la Paz, que busca una mayor equidad y el cierre de brechas en los territorios⁴⁰.

Según la ART en 2023 – 2024 se aprobaron 102 proyectos con una asignación de \$1.126.414.040.834, quedando un saldo de \$824.949.663.193 a ser reincorporados en el presupuesto del bienio 2025 – 2026 en el marco de estas

³⁸ IV, V Y VI Informe al Congreso del estado sobre la implementación del Acuerdo de Paz.

³⁹ La ART reportó 6.306 iniciativas estratégicas para la transformación de los territorios, entre las cuales se encuentran las 4.843 que surgieron de la Hoja de Ruta y están marcadas como “Detonantes y Dinamizadoras” (ART, 2025).

⁴⁰ Buscar una mayor equidad territorial en la asignación de los recursos de regalías para la paz, dado que anteriormente, al existir una sola bolsa nacional para los 170 Municipios PDET, la inversión se concentró en unas determinadas subregiones y municipios y priorizar los proyectos que contribuyan en mayor medida al cierre de brechas que afecten a un determinado territorio (ART, 2025).

convocatorias subregionales⁴¹. Para el bienio 2025–2026 se plantearon cuatro convocatorias que incorporan recursos disponibles por valor de \$5.202.814.326.891, distribuidos equitativamente entre las 16 subregiones PDET y \$336.903.548.460 disponibles para ajustes de proyectos aprobados por el OCAD Paz, con recursos de esta asignación.

Adicionalmente, se adelantan mesas subregionales dirigidas a entidades habilitadas para postular proyectos, esta estrategia territorial, liderada por el DNP y la ART, tiene por objetivo brindar asistencia técnica. Se han adelantado de manera presencial mesas para los 170 municipios PDET y cinco adicionales en territorio desde el 19 y hasta el 28 de marzo (corte de primer trimestre de este informe)⁴²; adicionales a las diferentes sesiones virtuales que se han llevado a cabo, también de manera conjunta con el objetivo de lograr que los proyectos que se presenten sean técnicamente viables, ya que el proceso de verificaciones técnicas se constituye como el principal cuello de botella para la aprobación de más proyectos por esta fuente de financiación.

Finalmente, la ART emitió las resoluciones No. 141 y 360 de 2024, donde se incluyó como nuevo requisito para la solicitud del trámite de certificación de concordancia ART, con el objetivo de garantizar la participación de las comunidades en la elección de proyectos de inversión de los cuales serán beneficiarios. En marzo de 2025 por medio de la Resolución 004 de la ART, se modifica el artículo 5 de la Resolución 141 de 2024, ampliando la vigencia de los certificados de concordancia emitidos bajo los lineamientos de la Resolución 141 de 2024, con lo que se mitiga el riesgo de tener que reiniciar todo el trámite para certificados que habían sido expedidos para los proyectos presentados en el segundo semestre de 2024 (ART, 2025).

En el marco de la implementación de los PATR se han presentado dificultades que siguen siendo reiterativas pese a los diferentes procesos de mejoramiento adelantados durante estos 8 años de implementación, entre ellas se encuentran:

- I. Las iniciativas fueron formuladas de manera abierta y de difícil cuantificación y medición de su cumplimiento, además de que una sola iniciativa puede abarcar diferentes necesidades, lo que implica que, para su implementación, se requiera de múltiples proyectos y/o gestiones.

⁴¹ De este total, un proyecto fue aprobado en la sesión 71 del OCAD Paz en diciembre de 2023 y los demás proyectos fueron aprobados en las sesiones 73 y 76 del OCAD Paz realizadas, respectivamente, en julio y diciembre de 2024 (ART, 2025).

⁴² Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (Medellín 19 y 20 de marzo), Montes de María y Sur de Córdoba (Sincelejo 19 a 21 de marzo), Sur de Tolima (Ibagué 27 de marzo) y Chocó (Quibdó del 26 al 28 de marzo)

- II. En contra de lo dispuesto en el Acuerdo de Paz, los PATR se formularon antes de adoptar los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y sin participación de los sectores responsables de estos, lo que dificultó la articulación interinstitucional para la implementación de los mencionados PATR.
- III. El CONPES trasladó a las entidades territoriales la mayor responsabilidad en la financiación de la implementación de los PDET y los PATR (70,2 % del total). El 29,8 % restante corresponde al PGN, asignaciones de regalías para La Paz, cooperación internacional y privados.
- IV. Al adoptar el CONPES 3932 de 2018, no se formularon los PATR, ni se consideraron las iniciativas definidas por las comunidades ni los proyectos que llevarían a su implementación y el costeo de estos, lo que los dejó desfinanciados.
- V. El enfoque diferencial, de género y reparador se limitó solo a una marcación de etiquetas que no da cuenta de la aplicación de los enfoques mencionados.

En el seguimiento preventivo de la Procuraduría, se resalta la situación de desfinanciamiento que afectó la implementación, ya que, en las vigencias 2024 y 2025, no se recibieron recursos en la Subcuenta PDET-ART del Fondo Colombia en Paz, con asignaciones correspondientes a vigencias anteriores, ya que el Fondo no tiene anualidad fiscal. En el periodo de este informe se reporta que se contrataron 127 proyectos por \$392.629.943.151, incluyendo cofinanciaciones por \$66.941.361.113. Debe tenerse en cuenta que al valor total de los proyectos se debe adicionar el costo de seguimiento y supervisión por \$ 22.866.986.975 (ART, 2025). Las afectaciones se reflejan en la implementación de proyectos 2024 que luego de ser aprobados quedaron desfinanciados al igual que la Fase II de Obras PDET en subregiones como Montes de María.

Para finalizar, luego de un acompañamiento preventivo realizado por la Procuraduría a las obras PDET Fase III de las Subregiones Montes de María y Chocó, se logró que la ART en articulación con el Fondo Colombia en Paz realizara el ajuste del manual de Contratación del FCP, esta modificación quedó reflejada en el manual actualizado versión No. 32 de fecha 14 de marzo del 2024, que en su numeral 9.5.3 Contratación Directa, permite la contratación con organizaciones como asociaciones y organizaciones indígenas, cabildos, organizaciones sociales, asociaciones conformadas por sujetos de especial protección, asociaciones de pequeños productores locales y productores, consejos comunitarios de las comunidades negras y organismos de acción comunal.

Iniciativas con Ruta de Implementación Activada

Las iniciativas con Ruta de Implementación Activada, en adelante RIA, son aquellas asociadas a proyectos y/o gestiones que promueven su implementación. Estas son importantes en cuanto a que reflejan la movilización de recursos derivados de la entrega de bienes y servicios finales a las comunidades PDET, lo que contribuye al avance y cumplimiento de cada iniciativa. De igual forma, la iniciativa RIA refleja la articulación de entidades del orden nacional y territorial para lograr la ejecución de proyectos y su asociación con los PDET. Además, el avance de las iniciativas con RIA da cuenta de los recursos y esfuerzos invertidos por parte de entidades privadas y cooperación internacional para apoyar el proceso de implementación de los PDET.

La Procuraduría en reiterados Informes al Congreso⁴³ ha expuesto la necesidad de pasar del seguimiento y reporte de indicadores de gestión, al seguimiento de un indicador de resultados. Se ha enfatizado en la importancia de hacer referencia también a las iniciativas implementadas, cumplidas o finalizadas y definir estas categorías en el marco del seguimiento a la implementación⁴⁴.

En relación con la necesidad de tener un indicador de cumplimiento de las iniciativas de los PATR, más allá de las de RIA, la ART en su momento atendió la recomendación consignada en el Quinto Informe al Congreso (Procuraduría, 2023), relacionada con implementar una metodología definida para determinar los niveles de avance y realizar estas publicaciones periódicamente en Central PDET. Pese a esto aún no se ha aprobado ni implementado un método que permita un monitoreo detallado del nivel de cumplimiento de las iniciativas PATR. Lograr esta transición es el paso más importante para pasar de un reporte de gestión a una evaluación que refleje el cumplimiento e implementación real de las iniciativas, asegurando un avance tangible en la transformación estructural de los territorios.

Al analizar las iniciativas con ruta de implementación activada, se reportaron 18.501 iniciativas RIA con corte a 31 de marzo de 2025 (ART, 2025), evidenciando un incremento de 3.828 respecto a lo reportado en el Sexto Informe al Congreso (ART, 2024). Con todo esto, se detalla una aceleración en el ritmo de activación frente al periodo anterior (2023-2024), del Sexto Informe cuando se reportó la activación de 1.083 iniciativas nuevas (ART, 2024).

Al realizar la comparación entre el número de iniciativas con ruta de implementación activada (18.501) con el número total de las incluidas en los PATR

⁴³ Cuarto y Quito Informe y Sexto informe al Congreso del estado de avance del Acuerdo de Paz

⁴⁴ Cuarto y Quito y Sexto Informe al Congreso del estado de avance del Acuerdo de Paz

(33.007), se obtiene que el 56,39 % de las iniciativas contenidas en los PATR cuenta con ruta de implementación activada. A nivel subregional, se evidencian desigualdades en el porcentaje de iniciativas activadas, el análisis muestra que, Putumayo presenta el menor porcentaje (47 %); en contraste, el Pacífico Medio, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño lideran con un 72,50 % y 71,24 %, respectivamente, de sus iniciativas PATR activadas, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6. Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET

Subregión	Número de iniciativas con ruta de implementación	Número total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación
Pacífico Medio	456	629	73 %
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.387	1.947	71 %
Sierra Nevada – Perijá	1.301	2.135	61 %
Sur de Bolívar	635	1.052	60 %
Catatumbo	742	1.115	67 %
Macarena – Guaviare	1.121	1.896	59 %
Sur del Tolima	705	1.168	60 %
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.941	3.322	58 %
Urabá Antioqueño	811	1.641	49 %
Montes de María	1.503	2.931	51 %
Pacífico y Frontera Nariñense	873	1.534	57 %
Alto Patía y Norte del Cauca	2.360	4.466	53 %
Sur de Córdoba	729	1.222	60 %
Chocó	1.043	2.027	51 %
Putumayo	1.637	3.440	48 %
Arauca	1.257	2.283	55 %
Total	18.501	32.808	56 %

Nota. Elaboración propia basada en la información de ART (2025)

Lo anterior evidencia que la activación de iniciativas continúa en las Subregiones como Alto Patía y Norte del Cauca (2.360), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (1.941), Putumayo (1.637), y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (1.387), ya no en término de porcentajes sino en datos reales de iniciativas RIA , lo que puede ser la consecuencia del desempeño que ha tenido la estrategia de obras por impuestos en el marco de la activación de las iniciativas PDET en algunos departamentos como Antioquia por ejemplo. No obstante, pese a que la Subregión Pacífico Medio se posiciona como la primera en términos porcentuales con iniciativas RIA, es importante resaltar que esta sigue siendo la más rezagada, aunque este análisis muestra 72 % de avance en relación con su número de total de iniciativas, esta es la subregión con menos cantidad (629).

Inversión

El artículo 9 del Decreto 893 de 2017, definió que para la financiación de los PDET y los PATR, el Gobierno nacional y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), del Sistema General de Participaciones (SGP), del Sistema General de Regalías (SGR) y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, en donde además, confluyen diferentes instancias responsables, tales como, entidades públicas nacionales y territoriales, el sector privado y la cooperación internacional.

Uno de los hallazgos en el marco del seguimiento a la implementación del PDET es la disminución en los recursos de inversión durante las vigencias 2023-2024 y 2024-2025, pasando de una inversión de \$6.181.068 millones durante el primer periodo señalado, a \$3.649.116 millones en la vigencia siguiente, según información reportada por la ART para el presente informe. Se reportan para la presente vigencia 703 proyectos de los cuales 52 estarían terminados, lo que refleja una disminución considerable a el periodo anterior donde se reportaron 498 proyectos terminados.

Tabla 7 Inversión en proyectos PDET aprobados entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025 (cifras en millones de pesos)

Fuente	Total			Terminados		
	Proyectos	Inversión (precios 2016)	Inversión	Proyectos	Inversión (precios 2016)	Inversión
ART PGN y otras fuentes	341	\$ 692.356,00	\$ 1.096.496,00	15	\$ 17.339,00	\$ 26.977,00
Cooperación internacional y privados	3	\$ 504,00	\$ 787,00	1	\$ 4,00	\$ 6,00

Fuente	Total			Terminados		
	Proyectos	Inversión (precios 2016)	Inversión	Proyectos	Inversión (precios 2016)	Inversión
Obras por impuestos	64	\$ 374.941,00	\$ 583.369,00	0	\$ -	\$ -
OCAD Paz	118	\$ 768.352,00	\$ 1.195.810,00	1	\$ 309,00	\$ 481,00
SGR diferente a OCAD PAZ	130	\$ 403.629,00	\$ 628.009,00	35	\$ 23.970,00	\$ 37.295,00
Trazador paz - PGN	47	\$ 90.258,00	\$ 144.644,00	0	\$ -	\$ -
Total general	703	\$ 2.330.039,00	\$ 3.649.116,00	52	\$ 41.622,00	\$ 64.759,00

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ART (2025)

Durante el periodo de este informe la ART reporta una gestión en recursos de cooperación internacional y registra la aprobación de 27 proyectos por un valor de \$ 10.724.134.709.000. Además, se inició con la ejecución de 21 proyectos por \$ 21.520.278.641, con recursos de la subcuenta KFW- Fondo Colombia en Paz (ART, 2025). En el marco del convenio “Fortalecimiento de la gobernanza local para una paz sostenible en dos subregiones PDET de Colombia”⁴⁵, se ha avanzado significativamente en el componente de reconciliación, paz y convivencia (Pilar 8). Este convenio, inició en diciembre de 2022 y tiene una vigencia de cuatro (4) años y se ejecuta en 21 municipios (17 en la subregión Cuenca del Caguán y 4 en el sur del Tolima). De las 137 iniciativas previstas, 78 fueron movilizadas entre 2024 y marzo de 2025, a través de 73 proyectos de baja complejidad, con una inversión de USD 2.700.000 (aproximadamente \$11.300.000.000 COP) (ART, 2025).

La ART contrató 29 proyectos por valor de \$ 43.327.210.788, incluyendo cofinanciaciones por valor de \$ 2.057.414.517, con un costo de seguimiento y supervisión por valor de \$ 2.858.839.214⁴⁶.

La ART reporta que en total se contrataron 156 proyectos por valor de \$ 435.957.153.939, incluyendo cofinanciaciones por valor de: \$ 68.998.775.630. Del total, 151 proyectos por valor de \$ 316.678.448.222, son de mediana y baja

⁴⁵ Financiado por la Korea International Cooperation Agency (KOICA) por un valor de 5.8 millones de dólares (aproximadamente \$26.100.000.000 COP, según una tasa de cambio promedio de \$4.500), y ejecutado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (ART, 2025).

⁴⁶ Debe tenerse en cuenta que en la plataforma PIIP del DNP se reporta tanto el valor de los proyectos, como el costo de seguimiento y supervisión (ART, 2025).

complejidad y 4 proyectos por valor de \$ 119.278.705.617, tienen el carácter de integradores y transformadores⁴⁷. Las características y avance de estos últimos se detallan más adelante (ART, 2025).

Uno de los factores que han entorpecido la implementación es que durante las vigencias 2024 y 2025 no se recibieron recursos en la Subcuenta PDET – ART del Fondo Colombia en Paz, con asignaciones correspondientes a vigencias anteriores. En este periodo se contrataron solo 127 proyectos por valor de \$ 392.629.943.151, incluyendo cofinanciaciones por valor de: \$ 66.941.361.113 (ART, 2025)⁴⁸, quedando desfinanciadas en gran parte la estrategia de contratación con comunidades de las Obras PDET fase III, en regiones como Montes de María y Sierra Nevada y Perijá.

Uno de los principales retos es afrontar los efectos de la situación fiscal que afecta al conjunto de entidades del Gobierno nacional, incluida la Agencia de Renovación del Territorio, la cual recibe recursos de manera directa y a través de la Subcuenta PDET del Fondo Colombia en Paz (FCP) que son los más significativos, para su funcionamiento e inversión, viéndose así afectada por la crisis fiscal.

Según la ART para la vigencia 2025 se pretende la asignación de recursos de inversión a la subcuenta PDET, por valor de \$89.695.149.079 que permitan apalancar vigencias futuras hasta por \$508.272 millones. Estos recursos estarán destinados a la financiación de proyectos integradores y transformadores, y de baja y mediana complejidad, concertados con las comunidades y autoridades locales y regionales de los territorios PDET. Para la vigencia presupuestal 2026 el reto es asignar del PGN 2026 a la ART, una partida de \$ 145.631.471.103 de los cuales \$74.658.043.331 estarían destinados a funcionamiento y \$ 70.973.427.772 a inversión. Asimismo, asignar recursos, tanto para inversión para funcionamiento a la denominada “bolsa paz” y de los mismos destinar a la Subcuenta PDET del Fondo Colombia en Paz, \$ 612.480.467.316 para inversión y \$ 62.910.095 para el apoyo transversal a la operatividad de los equipos territoriales de la ART (ART, 2025).

La ART ha planteado posibles soluciones al déficit fiscal que atraviesa la implementación. Estas fueron detalladas en un anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2026 radicado por la ART al DAPRE y al Ministerio de Hacienda

⁴⁷ Son aquellos proyectos que integran componentes de diferentes sectores, bajo un enfoque territorial y con visión de mediano y largo plazo. Estos permiten a las comunidades la generación de ingresos a través de desarrollos productivos, acceso a bienes público, educación, salud y conectividad vial, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/slider-invertir-en-pdet/proyectos-integradores/>

⁴⁸ Debe tenerse en cuenta que al valor total de los proyectos se debe adicionar el costo de seguimiento y supervisión por valor de \$ 22.866.986.975 (ART, 2025).

donde propone soluciones estructurales como: I) expedir un decreto, fijando un porcentaje mínimo de inversión de cada sector en las poblaciones y territorios excluidos, entre ellos los municipios PDET; II) en la Ley de Competencias, con base en los criterios establecidos en el acto legislativo modificador del SGP, adoptar una fórmula que permita incrementar las transferencias de este sistema a los municipios PDET; III) promover el proyecto de ley que amplía en 10 años más la vigencia de los PDET.

Actualmente se encuentra en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 279 del 2024. Esta iniciativa legislativa fue presentada por las curules de paz, ya fue aprobada en segundo debate en la Cámara de Representantes con 118 votos positivos, con el cual se propone la prórroga del Decreto Ley 893 de 2017, extendiendo la vigencia de los PDET hasta el año 2030. La extensión responde a una necesidad jurídica y social inaplazable: garantizar la continuidad de políticas públicas con enfoque territorial, el fortalecimiento institucional, como lo establece el Acuerdo Final de Paz. El proyecto reconoce las dificultades estructurales que han limitado la implementación de los PDET, en donde se incluyen problemas de corrupción y persistencia de violencia y se sustenta en la obligación estatal de adoptar medidas progresivas y sostenibles que aseguren la reparación integral, la transformación territorial y la dignidad de las comunidades históricamente vulneradas⁴⁹.

Proyectos Integradores y Transformadores

En el marco del Plan Estratégico 2023 – 2026, la ART adoptó la categoría de Proyectos Integradores y Transformadores, los cuales son entendidos como aquellos que impulsan una intervención integral para la transformación territorial, generando dinámicas socioeconómicas que mejoren las condiciones de vida, fomenten la reconciliación y la convivencia, y promuevan la convergencia de acciones intersectoriales. En este sentido, un proyecto integrador tiene la capacidad de movilizar iniciativas de diferentes pilares de los PATR mediante acciones intersectoriales, así mismo, busca contribuir al cierre de las principales brechas⁵⁰, la meta establecida para el cuatrienio son 32 Proyectos Integradores y Transformadores.

Según información reportada por la ART durante el 2024 y el primer trimestre de 2025 se ha avanzado en la estructuración de 13 proyectos integradores y

⁴⁹ Proyecto de Ley 279 de 2024- “Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y se dictan otras disposiciones.

⁵⁰ Los proyectos integradores y transformadores, contribuyen al tránsito de economías ilegalizadas a economías legales, como componente básico de la transformación territorial. Es un proyecto que desarrolla una iniciativa de impacto estratégico del PATR, validado por la comunidad, que tiene viabilidad técnica y financiera, en su concepción y desarrollo metodológico aplica los enfoques étnicos, género, reparador y territorial, en el marco de la implementación del PND (ART, 2025).

transformadores y en la implementación, 4 de ellos que se detallan a continuación : i) Implementación del complejo de educación superior en la región del Catatumbo, El Tarra (Norte de Santander), ii) Rehabilitación de la vía que comunica los municipios de Tolú Viejo y Colosó, (Sucre), iii) Mejoramiento y pavimentación de la vía que comunica al área urbana de Arauquita con el centro poblado de Aguachica, tramo Guamalito - Aguachica, municipio de Arauquita (Arauca), y iv) Fortalecimiento de la cadena de coco etapa I, con énfasis en transformación en la subregiones Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense (ART, 2025).

Así mismo de los diez proyectos estructurados, 3 corresponden a proyectos de desarrollo económico para las subregiones de Pacífico y Frontera Nariñense, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Putumayo; 3 proyectos de conectividad vial en las subregiones Sur de Córdoba, Sur de Bolívar y Pacífico y Frontera Nariñense; 2 proyectos de educación superior ubicados en las subregiones Montes de María y Sierra Nevada y Perijá; 1 proyecto ambiental en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y 1 proyecto de catastro multipropósito en la Subregión Urabá Antioqueño.

La Procuraduría viene realizando un seguimiento preventivo al Proyecto Transformador de la Universidad del Catatumbo, que se encuentra en la primera Fase, sin tener por el momento inconvenientes en su ejecución, el cual tiene previsto terminar su segunda fase en diciembre del 2025. Además, en el Congreso se encuentra en trámite el Proyecto de Ley 514 de 2025 “*Por medio de la cual se crea la universidad nacional del Catatumbo*”⁵¹ que busca crear este ente autónomo para darle viabilidad a este proyecto integrador y transformador para la Subregión Catatumbo.

Proceso de actualización PATR

El artículo 4 del Decreto Ley 893 de 2017 establece que cada PDET debe ser implementado mediante un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual debe ser construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas. Este plan debe contener, al menos, 10 elementos⁵² que

⁵¹ Este Proyecto de Ley tiene como objetivo crear la “Universidad Nacional del Catatumbo”, como ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que hace referencia a las políticas y la planeación del sector educativo.

⁵² 1. Lineamientos metodológicos: Garantizando su construcción participativa, 2. Diagnóstico participativo: Elaborado con las comunidades para identificar las necesidades del territorio.3. Visión del territorio: Definiendo líneas de acción para su transformación.4. Enfoque territorial: Reconociendo características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas, así como las necesidades diferenciadas de los habitantes y la vocación de los suelos. 5. Enfoque diferencial: Incorporando la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades.6. Enfoque reparador: Considerando

son fundamentales para asegurar que los PATR sean herramientas efectivas para la transformación regional, promoviendo la inclusión, el desarrollo sostenible y la participación de las comunidades afectadas por el conflicto armado. (ART Documento Técnico, 2024)

Pese a lo anterior, ninguno de los 16 PATR aprobados contiene un “Capítulo de programas y proyectos, que oriente la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación” (ART, 2024). En su remplazo los PATR incluyeron un listado de lo que se denominó “iniciativas”, que reflejan en su mayoría los problemas que han afectado a las comunidades por décadas, esto dejó como resultado la adopción de unos PATR sin líneas estratégicas ni techos presupuestales, incumpliendo lo dispuesto por el CONPES 3932 de 2018.

La falta del capítulo de programas y proyectos y su sustitución por un gran número de iniciativas, representa una falla estructural en la construcción, implementación y seguimiento de los PATR. Esta situación, en gran medida, podría explicar la percepción generalizada de las comunidades en los municipios PDET de que estos programas han tenido un cumplimiento insuficiente y no han logrado transformar sus realidades territoriales como se esperaba. Ante este contexto el proceso de actualización de los PATR se presenta como la oportunidad de resolver esta falencia que ha acompañado la implementación a lo largo de estos 6 años.

Así pues, la Resolución No. 1318 de 2023 de la Agencia de Renovación del Territorio “por medio de la cual se dio inicio al proceso de revisión y actualización de los PATR de los PDET”, aprobó los lineamientos y la propuesta metodológica para la revisión y actualización de los PATR en las 16 Subregiones, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 893 de 2017, y los principios y criterios del Acuerdo Final de Paz.

Durante los años 2023 y 2024 la Procuraduría lideró un ejercicio de incidencia en el proceso de elaboración de la metodología de actualización de los PATR, mediante diferentes mesas de trabajo con el equipo directivo de la ART, cuyo objetivo ha sido garantizar la inclusión de los Enfoques Diferenciales y el Enfoque Reparador del PDET en el marco del proceso de actualización de los PATR.

La actualización de los PATR tiene como objetivo revisar y actualizar la ruta de implementación de los PATR para cumplir con la finalidad, los objetivos y

aspectos de reparación integral. 7. Enfoque de género: Reconociendo las necesidades específicas de las mujeres rurales. 8. Capítulo de programas y proyectos: Orientando la ejecución conforme al Acuerdo Final y los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación. 9. Capítulo de indicadores y metas: Para el seguimiento y evaluación del PATR. 10. Mecanismos de rendición de cuentas y control social: Incluyendo herramientas para la difusión y acceso a la información.

enfoques establecidos en los PDET. Esto mediante un esfuerzo articulado entre los diferentes niveles del gobierno, la comunidad, el sector privado, la academia y el apoyo de cooperación internacional. (ART, 2024). El proceso se adelantó en dos fases: i) construcción metodológica y alistamiento operativo, y ii) ejecución. La primera fase inició durante el segundo semestre del 2023 y concluyó en febrero del 2024. Durante esta etapa, se construyó la propuesta metodológica que orientaría el ejercicio; mediante espacios de participación comunitaria, se elaboraron insumos para el análisis de contextos regionales y locales, así como un balance actual de la implementación del PDET (ART, 2024).

La ART precisa que las iniciativas priorizadas por las comunidades a través de diferentes espacios y herramientas fueron insumo para el proceso de actualización de los PATR. Estas iniciativas fueron priorizadas en estos tres espacios de participación: I) Encuentros Subregionales “Paz, Avanzar Cumpliendo”; II) Mecanismos Especiales de Consulta, lo concerniente a la sesión número uno adelantada en la vigencia 2023 y, III) Hoja de Ruta Única que contiene las iniciativas detonantes y dinamizadoras producto de este ejercicio. La revisión y actualización de los PATR contempla la adopción de una ruta que haga más eficaz y expedita su implementación, basada en una mayor articulación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno, la búsqueda de mayores recursos financieros y seguramente de un mayor plazo para su ejecución (ART, 2025).

Del total de iniciativas detonantes y dinamizadoras (4.843), 1.294 fueron priorizadas también por las comunidades en los encuentros subregionales Paz, avanzar cumpliendo, y del total de las iniciativas priorizadas los encuentros subregionales Paz, avanzar cumpliendo (2.753), 253 también fueron priorizadas por los espacios con la MEC. La gráfica muestra las diferentes intercepciones de las iniciativas en los 3 ejercicios de priorización que sirvieron como insumo para la revisión y actualización de los PATR.

Por otra parte, la fase de ejecución se inició en marzo del 2024 y tiene como objetivo la revisión y actualización de las iniciativas mediante un proceso participativo, sistematización y consolidación de resultados, finalizando con la protocolización y ruta de implementación. Esta consta de 3 momentos:

- Momento uno: “El Punto de Partida”
- Momento dos: “La revisión”
- Momento tres: “Transformando Territorios”

El momento uno, se centra en la realización de 170 espacios municipales y 16 espacios subregionales. Estos se desarrollaron entre mediados de marzo y finales el 3 de julio del 2024. La fase del momento dos estaba centrado a la construcción del capítulo de proyectos, así como su conceptualización. Se tenía previsto para el mes de junio del 2024, a través de la realización de 16 espacios subregionales.

El último momento, estaba proyectado entre la segunda semana de julio y la primera de noviembre de 2024, en el que se realizarán 170 encuentros municipales y 16 subregionales para definir la estructura del capítulo de programas y proyectos, la ruta de implementación y el esquema de seguimiento. En este momento se protocolizará el resultado de los PATR revisados y actualizados.

Se alertan los constantes retrasos y reprogramaciones de las jornadas en el momento uno “El Punto de Partida”, ya que esto no permitió que efectivamente este ejercicio se realizara en paralelo con la elaboración de los planes de desarrollo territoriales como se dijo anteriormente, pero además no permitió que se cumpliera con el objetivo de adelantar los 3 momentos en el 2024 como se tenía proyectado en la metodología de actualización de los PATR.

Uno de los principales retos en el marco del proceso de actualización de los PATR es lograr abrir espacios de diálogo en el marco de la implementación más allá de volver a planear el PDET, se requieren acciones y compromisos principalmente en términos presupuestales que garanticen la movilización de las iniciativas PDET y recuperar en enfoque territorial en la implementación. La experiencia de construcción de los PATR y la HRU da una visión prospectiva de la transformación de los territorios. A su vez la actualización de los PATR es la oportunidad para realizar una revisión de aquellas iniciativas que son viables y garantizar los recursos para su implementación. Para esto, es fundamental que las autoridades se comprometan de manera real y sólida. También es esencial que se lleve a cabo un proceso participativo que asegure la legitimidad de la implementación. Además, debe haber una buena coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para asegurar que los recursos financieros necesarios estén disponibles y sean utilizados de manera adecuada. Sin estos elementos, es difícil garantizar el éxito en la implementación de cualquier iniciativa.

A 31 de marzo del 2025, fecha de corte del presente informe, aún la ART no ha socializado los resultados del primer Momento “Punto de partida” del proceso de actualización de los PATR, que finalizó en febrero del 2025, presentando un notable retraso en el cronograma.

Según lo informado por la ART durante el mes de junio del 2025 inició el llamado Momento dos: “La revisión” con jornadas subregionales en las 16 subregiones PDET que según el cronograma se realizarán de junio a septiembre del 2025. El proceso de revisión y actualización de los PART, liderado por la ART, no deja claridad de cómo será una solución estructural que retome el carácter transformador de los PDET

La Procuraduría analizará el resultado para verificar que se materialice el tránsito entre iniciativas a programas y proyectos medibles con indicadores de

resultados, con lo que se pueda hacer un seguimiento a la implementación más claro y efectivo que el adelantado a la fecha.

Obras PDET

De acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio (ART, 2025), la estrategia Obras PDET fue concebida como un mecanismo de intervención territorial que se diseñó entre 2017 y 2019, mediante convocatorias abiertas para su implementación. La Fase III constituyó la etapa final de esta estrategia, consolidándose como un medio de participación y articulación entre las comunidades y las instituciones. Su objetivo principal fue:

“Llevar a cabo proyectos que respondan a necesidades urgentes de comunidades ubicadas en zonas priorizadas por el Gobierno Nacional, afectadas por el conflicto, para contribuir a su reconstrucción social, económica e institucional, mediante la planeación participativa y la ejecución comunitaria de pequeñas obras de infraestructura. Estas acciones buscan ser una respuesta institucional inmediata y efectiva en los territorios.” (ART, 2025).

Según la ART ya se encuentra culminada la metodología mencionada, sin embargo, la Procuraduría realizó un análisis sobre las obras PDET, específicamente en relación con su estado en 2024-2025, con corte a 31 de marzo de 2025, así:

Primero, frente al estado de las obras en las subregiones PDET para los años 2024 y 2025, se detalla, un total de 1.428 obras registradas. En la subregión de Alto Patía y Norte del Cauca, se identifican 238 obras, todas en estado estructurado. En Arauca, se reportan 60 obras igualmente estructuradas, y en Catatumbo, se registran 89 obras en la misma condición (ART, 2025). Asimismo, la subregión de Chocó presenta 77 obras, de las cuales 41 están en ejecución y 36 han sido finalizadas. En la subregión de Sierra Nevada – Perijá, se contabilizan 94 obras, con 30 en ejecución, lo que indica un avance en la implementación de proyectos, aunque se requiere un seguimiento para asegurar la culminación de estos (ART, 2025).

En cuanto a la clasificación de las obras, se observa que 1.341 de las 1.428 obras están estructuradas, lo que representa un 94 % del total. Para el año 2025 se registran 41 obras en ejecución y 8 estructuradas, situación que requiere especial atención para así garantizar su avance y cumplimiento en los plazos establecidos (ART, 2025).

Tabla 8 Pilar PDET y Valor Final del Contrato 2024-2025 en Obras PDET

Pilar PDET	Valor final del contrato corte marzo 2025	Valor final del contrato corte marzo 2024
Educación rural y primera infancia rural	\$ 8.557.490.223.545	\$ 7.623.949.837.087
Educación rural y primera infancia rural, reconciliación, convivencia y construcción de paz	\$ 20.331.910.563	\$ 20.331.910.563
Infraestructura y adecuación de tierras	\$ 8.993.731.823.453	\$ 8.805.788.292.410
Infraestructura y adecuación de tierras, vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	\$ 22.314.206.985	\$ 102.974.653.400
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	\$ 7.459.809.545	\$ 7.459.809.545
Reactivación económica y producción agropecuaria	\$ 20.605.240.491	\$ 20.605.240.491
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	\$ 3.503.191.139.149	\$ 3.352.959.420.230
Salud rural	\$ 49.981.208.491	\$ 49.981.208.491
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	\$ 749.144.320.607	\$ 749.144.320.60
Total, general	\$ 21.175.105.562.222	\$ 20.733.194.692.824

Nota. Elaboración propia con base en la información de ART, (2025).

Del análisis de los valores finales de los contratos PDET a corte marzo de 2025, comparados con la vigencia anterior, se evidencia que el pilar de Educación Rural y Primera Infancia presenta un aumento del 12,24 %, incrementando su valor de \$7.62 billones a \$8,55 billones. Esta variación corresponde a un aumento de \$933.540 millones, reflejando mayor destinación de recursos para asegurar el derecho a la educación y la atención integral a la infancia rural (ART, 2025).

En el componente de Educación, Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, no se identifican cambios presupuestales, con un **valor constante** de \$20.331 millones, evidenciando estabilidad sin crecimiento frente a las necesidades de reconciliación en el campo (ART, 2025). Del mismo modo el pilar de Infraestructura y Adecuación de Tierras registra un crecimiento del 2.13 %, pasando de \$8.80 billones a \$8.99 billones, con una variación absoluta de \$187.943 millones (ART, 2025).

Por su parte, los pilares de Infraestructura, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, presentan una reducción significativa del 78.34 %, disminuyendo de \$102.974 millones a \$22.314, lo cual significa una disminución de \$80.660 millones, **generando un rezago considerable** en lo que se refiere a cada uno de estos pilares (ART, 2025).

Ahora bien, frente al pilar de ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, Salud Rural y Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico se mantienen **sin variación** en ambas vigencias, con asignaciones constantes, lo que implica estabilidad presupuestal sin ajustes adicionales (ART, 2025)

El pilar de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz refleja un **crecimiento del 4.47 %**, aumentando de \$3.35 billones a \$3.50 billones, con un incremento de \$150.231 millones (ART, 2025). Finalmente, el total general de recursos aumenta de \$20.73 billones a \$21.17 billones, equivalente a un incremento del 2.13 %. Este comportamiento muestra una leve ampliación de la inversión pública, aunque concentrada en algunos pilares, mientras otros presentan rezagos o estabilidad sin incremento (ART, 2025).

Controversias contractuales.

En lo referente a los aspectos relevantes de las Obras PDET II-III, la Agencia de Renovación del Territorio, informa que se han presentado diferentes controversias contractuales, las cuales se describen a continuación:

Tabla 9 Estados y avances en Obras PDET (Controversias Contractuales)

Contrato	Avance Técnico (%)	Avance Financiero (%)	Proyectos Estructurados	Proyectos Entregados	Estado
440-2019 - Pacífico Medio	48,77	18,35 %	13	0	Terminado con incumplimiento
439-2019 - Chocó	49,87	34,7 %	48	7	Terminado - incumplimiento penal pecuniario
162-2020 - Sierra Nevada	68,68	35,89 %	52	19	Terminado - incumplimiento
112-2020 - Montes de María	65,5	42,13 %	113	59	Terminado
312-2020 - Sur de Bolívar	86,3	80,76 %	40	33	Terminado

Nota: Elaboración propia basada en reunión con ART, (2025)

En cuanto al contrato 440-2019 - Pacífico Medio se indica que, de los 13 proyectos estructurados, ninguno ha sido entregado, 2 están terminados y 6 no han sido ejecutados. El valor total del contrato es de \$ 5.645.606.457, con pagos realizados de \$1.035.999.433, dejando un saldo de \$ 4.609.607.024. Se adeuda a la organización comunitaria \$56.900.470 y hay un saldo por liberar de \$214.003.061,88 (ART, 2025).

Así las cosas, el contrato está terminado con incumplimiento, finalizando el 29 de junio de 2022, tras iniciar el 10 de febrero de 2020. El Consorcio Inter obras en el año 2019 solicitó una cláusula penal por la suma de \$564.560.645 al Consorcio Fiduciario. El PA-FCP reclamó a la aseguradora un monto de \$742.538.226,78 debido a la falta de ejecución de obras, no obstante, la aseguradora rechazó la indemnización el 12 de diciembre de 2023. El PA-FCP también inició una ejecución de cláusula penal el 31 de agosto de 2023, sin respuesta del contratista. Se identificó una deuda de \$39.311.800 por parte de la comunidad del Consejo Comunitario del Río Saija, relacionada con obras en Timbiquí (ART, 2025). De la misma manera la aseguradora AXA COLPATRIA objetó la reclamación de siniestro, y el PA-FCP solicitó una conciliación extrajudicial en mayo de 2024, la cual fue declarada agotada el 21 de agosto del mismo año. Actualmente, el caso está con demanda admitida el 27 de febrero de 2025 (ART, 2025).

Entre las obras, se destacan dos proyectos terminados en Guapi, sin ser entregados aún. En Timbiquí y Buenaventura, hay varias obras sin terminar, con avances que van del 8 al 85 %. Para concluir se presentaron dos propuestas de peritaje para evaluar las obras pendientes, una de RAP Pacífico y otra de la Universidad del Valle, con costos y enfoques diferentes (ART, 2025).

Ahora bien, frente al Contrato 439-2019 – Chocó se han entregado 7 de 48 proyectos, dejando 41 sin terminar. El valor total del contrato es de \$15.017.122.491, con un saldo de \$9.737.874.788 y a liberar de \$8.241.920.381. Se han impuesto multas por un total de \$441.412.354,28. El estado del contrato es "Terminado - incumplimiento penal pecuniario". De igual forma, entre el 10 y el 12 de octubre de 2024, se firmaron memorandos para la ejecución de proyectos comunitarios en Chocó, incluyendo la construcción de una casa multipropósito en Opogodó, un espacio tradicional en Agua Clara, una casa comunitaria en Barranconcito y un comedor escolar en Auro Buey, con un valor total de \$794.274.599,65 (ART, 2025).

Según la ART, también se realizaron reuniones de seguimiento en 2024 y se radicó un incumplimiento que llevó a la aplicación de multas. De igual forma, en 2025, se enviaron informes de interventoría, y debido a demoras, se solicitó una multa adicional de \$45.120.103. También se inició un estudio para demandar al

implementador del contrato 439-2019, gestionado por la firma Garrides (ART, 2025) (ART, 2025).

Conforme al Contrato 162-2020 – Sierra Nevada – Perijá se evidencia que la ejecución financiera es del 35.89 %, con un valor total de \$14.691.389.871 y pagos realizados de \$5.430.718.776. El saldo del contrato es de \$9.260.671.096, con un valor por liberar de \$8.119.087.124. Se han impuesto multas por un total de \$533.591.279,76. El estado del contrato es "Terminado - Incumplimiento" (ART, 2025).

No obstante, se impusieron multas por incumplimiento, incluyendo una cláusula penal de \$460.134.330,76. A pesar de la terminación del contrato el 18 de abril de 2024, aún quedan recursos por liberar y se han radicado solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación e iniciado acciones judiciales. Además, la interventoría ha presentado informes finales, que están en revisión, para avanzar en la liberación de recursos y finalizar los proyectos pendientes (ART, 2025).

El Contrato 112-2020 - Montes de María, ha sido adjudicado a la Fundación Socya. Este contrato muestra un avance financiero del 42.13 %, con un valor total de \$18.640.753.640 y pagos realizados de \$7.853.777.866. Se han entregado 59 proyectos, de los cuales 0 están terminados, y 54 están estructurados, lo que representa un avance técnico del 65.50 %. Se han registrado descuentos por \$1.081.046.681. El estado del contrato es "Terminado" (ART, 2025).

Se aplicaron descuentos por un total de \$1.081.046.681, incluyendo sanciones y pagos anticipados. La Contraloría General de la República identificó un hallazgo fiscal de \$1.069.882.225. En 2024, se llevaron a cabo mesas de trabajo para validar la documentación, y el 1 de abril de 2025, se acordó un cronograma para entregar la información faltante. La Fundación solicitó conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, programada para el 19 de junio de 2025, para avanzar en la liquidación del contrato (ART, 2025).

Finalmente, el Contrato 312-2020 - Sur de Bolívar, adjudicado al Consorcio M6M PDET, tiene un avance técnico del 86.30 %, con 33 proyectos entregados de un total de 40. La ejecución financiera es del 80.76 %, con un valor total de \$9.465.260.651 y pagos realizados de \$7.560.291.078. Se ha impuesto una multa de \$249.031.008, de la cual se han descontado \$184.308.651. El estado del contrato es "Terminado". Además, hay un monto pendiente por cobrar de \$1.075.278.415 y una multa impuesta al contratista de \$249.031.008, con un saldo pendiente de \$64.722.357. Anudado a esto la interventoría ha informado sobre siniestros relacionados con la no terminación de 6 obras, tasados en \$954.227.921,68. Para facilitar el cierre del contrato, se han realizado mesas de trabajo con el contratista y otros actores involucrados, estableciendo compromisos para asegurar la finalización de los proyectos pendientes. También

se firmaron cesiones de derechos económicos entre el contratista y organizaciones comunitarias para regularizar los pagos (ART, 2025).

La estrategia para la ejecución de obras por organizaciones comunitarias (OC), se centra en atender las necesidades de proyectos estructurados sin inicio de ejecución en los contratos No. 112-2020 y 440-2019. La ART, en colaboración con el Fondo Colombia en Paz (FCP), ha solicitado un ajuste al manual de contratación del FCP, lo que ha permitido la inclusión de organizaciones comunitarias en la contratación directa. Esta actualización, reflejada en la versión No. 32 del manual, permite la participación de diversas entidades, incluyendo asociaciones indígenas y consejos comunitarios (ART, 2025).

Para garantizar la ejecución de los proyectos, se realizó una articulación con Seguros Previsora, donde se presentaron los proyectos de infraestructura a ejecutar. La aseguradora confirmó que, a través del modelo de pólizas para la paz, se podrían emitir pólizas que garanticen el cumplimiento de contratos, pago de salarios, calidad del servicio y responsabilidad civil (ART, 2025).

La ART ha llevado a cabo un acercamiento con representantes comunitarios, presentando un documento técnico que detalla la ejecución de las iniciativas. También las organizaciones postuladas deben cumplir con los requisitos exigidos para la ejecución de los proyectos. Una vez seleccionada la organización comunitaria ejecutora, se procederá con la contratación conforme al manual de contratación del FCP; para asegurar el éxito de la ejecución del proyecto, se ha establecido un esquema de acompañamiento y fortalecimiento dirigido a las organizaciones comunitarias. Esto incluye la contratación de un equipo mínimo técnico con perfiles definidos e idóneos, así como el apoyo continuo de la ART en aspectos sociales, financieros y jurídicos. Y se asignará un profesional social para cada uno de los 8 proyectos iniciales, apoyado por un equipo de supervisores que realizarán seguimiento técnico y consolidarán la información de reporte (ART, 2025).

Igualmente, es importante destacar que los proyectos deben ser técnicamente viables, de baja complejidad, y con un presupuesto que no supere los 600 SMMLV. Además, es fundamental que exista una organización comunitaria constituida y dispuesta a ejecutar el proyecto en el territorio (ART, 2025).

Obras por Impuestos

El análisis del mecanismo de Obras por Impuestos, componente que posibilita que parte de las obligaciones tributarias de las empresas se puedan pagar con la ejecución de proyectos en municipios PDET y ZOMAC, se encuentra implementado desde el año 2018. Inicialmente, el cupo aprobado por el CONFIS fue de \$250.000 millones, manteniéndose para las vigencias de 2019 a 2021. En 2022, este cupo se amplió a \$500.000 millones, y en el actual Gobierno se

incrementó a \$800.000 millones para 2023, \$1 billón para 2024, y \$1,1 billones para 2025, convirtiéndose en el más alto de la historia de este mecanismo (ART, 2025).

Hasta el 31 de diciembre de 2024, se aprobaron 64 proyectos por un valor de \$583.369.301.580 en municipios PDET y 50 proyectos por \$274.846.701.928 en municipios ZOMAC, sumando un total de 114 proyectos por \$858.216.003.508. Para la vigencia de 2025, al cierre del primer corte, se registraron 90 proyectos por \$1,2 billones en municipios PDET y 83 proyectos por \$774.098.652.984 en municipios ZOMAC, totalizando 173 proyectos por \$1,9 billones (ART, 2025).

En el primer trimestre de 2025, 145 empresas manifestaron su interés en ejecutar 61 proyectos por \$713.960.303.622 en municipios PDET y 52 proyectos por \$301'967.238.461 en municipios ZOMAC, lo que suma 113 por un total de \$1,015 billones en el periodo. Durante mayo de 2025, se notificaron 110 actos administrativos a contribuyentes interesados, de los cuales 95 correspondieron a la opción fiducia por un valor de \$888.013 millones y 15 a la opción convenio por \$147.506 millones, totalizando \$1,035 billones (ART, 2025).

Los datos más relevantes del análisis incluyen el aumento progresivo del cupo de recursos asignados a través del mecanismo, que ha pasado de \$250.000 millones en 2018 a \$1,1 billones en 2025, así como el total de 173 proyectos registrados para 2025, que representan un compromiso significativo por parte de las empresas en la ejecución de proyectos en áreas vulnerables (ART, 2025).

Análisis de subregión con valor del proyecto.

Tabla 10 Subregión y Valor total de Proyectos Obras por Impuestos.

Subregión	VALOR TOTAL DEL PROYECTO
Alto Patía - Norte del Cauca	\$ 205.782.419.850
Arauca	\$ 249.221.484.592
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	\$ 182.516.245.996
Catatumbo	\$ 79.450.319.937
Chocó	\$ 6.364.554.843
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	\$ 86.371.752.025
Macarena – Guaviare	\$ 5.408.470.891
Montes de María	\$ 80.353.919.664
Pacífico Medio	\$ 45.591.499.105
Pacífico y Frontera Nariñense	\$ 72.115.976.119
Putumayo	\$ 173.969.108.383
Sierra Nevada – Perijá	\$ 51.318.686.673
Sur de Bolívar	\$ 67.932.257.707
Sur de Córdoba	\$ 66.334.166.684
Sur del Tolima	\$ 114.787.545.115

Subregión	VALOR TOTAL DEL PROYECTO
Urabá Antioqueño	\$ 88.112.465.743
ZOMAC - NO PDET	\$ 931.034.277.013
Proyectos compartidos entre áreas PDET con zonas no PDET y ZOMAC	\$439.606.084.392
Total general	\$ 2.946.271.234.732

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ART (2025).

La Procuraduría realizó un análisis frente a los proyectos de obras por impuestos en las subregiones, por medio del cual se evidencia una distribución desigual de la inversión, encontrándose que la subregión de ZOMAC - NO PDET destaca notablemente, representando un 31,59 % del total de proyectos, lo que indica un enfoque significativo en esta área. Esto sugiere una priorización de inversiones en zonas que requieren atención especial, debido a su contexto socioeconómico y a la latente necesidad de desarrollo (ART, 2025).

Por otro lado, la subregión de Arauca también muestra una participación considerable, con un 14,56 % del total, lo que sugiere una alta inversión en proyectos de Obras por Impuestos. Esta tendencia puede estar relacionada con la importancia estratégica de la región y su potencial para el desarrollo económico. Sin embargo, se observó que en subregiones como Chocó y Macarena – Guaviare tienen porcentajes de participación muy bajos, de 0,97 % y 0,80 % respectivamente.

Además, la mayoría de las subregiones tienen una participación de entre 1 % y 5 %, lo que sugiere que, aunque la inversión está relativamente distribuida, hay áreas que requieren mayor atención, como Chocó y Macarena–Guaviare.

Empresas que participan por Subregión.

Se analizó la participación de empresas en proyectos de obras por impuestos lo cual reveló una notable diversidad en la cantidad de empresas involucradas en diferentes subregiones. En total, se han identificado más de 200 empresas que han contribuido a estos proyectos, lo que indica un amplio interés y compromiso por el sector privado en el desarrollo de infraestructuras y servicios en diversas áreas del país (ART, 2025).

Los ZOMAC - NO PDET se destacaron como la más activos, con aproximadamente 68 empresas participando en esta clase de proyectos, lo que representa el 31,2 % del total. Entre las empresas más relevantes en esta área se encuentran Ecopetrol, Carromatos, Argos, y Gran Tierra Energy (ART, 2025).

Por otro lado, la Subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño también muestra una participación significativa, con 34 empresas que representan el 15,6

% del total. Empresas como Mineros Aluvial, Novaventa, y Celsia Colombia son algunas de las más destacadas en esta región.

En contraste, subregiones como Macarena - Guaviare y Catatumbo presentan una menor cantidad de empresas participantes, con menos del 5 % del total (ART, 2025).

Opción Convenio y Fiducia.

A partir del análisis acerca del mecanismo de Obras por Impuestos para la vigencia 2025, se identifican diferencias significativas en las cifras reportadas en las distintas fuentes oficiales, situación que tiene implicaciones directas sobre la garantía de derechos fundamentales en los municipios PDET y ZOMAC (ART, 2025).

En el primer corte del año 2025, con corte fiduciario al 5 de marzo y convenio al 10 de marzo, quedaron registrados 173 proyectos con un valor total de \$1,9 billones de pesos, discriminados así: 90 proyectos (63,5 %) por \$1,2 billones destinados a municipios PDET y 83 proyectos (36,5 %) por \$774.098 para los ZOMAC (ART, 2025).

Durante el mes de mayo, se notificaron 110 actos administrativos a contribuyentes, correspondientes a 95 proyectos bajo la opción fiducia (86,4 %) por un valor de \$888.013 millones (85,7 %) y 15 proyectos mediante opción convenio (13,6 %) por un valor de \$147.505 millones (14,3 %), para un total de \$1,035 billones. Estas cifras reflejan una preferencia predominante por la modalidad fiduciaria, tanto en número de proyectos como en montos asociados.

No obstante, en revisión posterior, realizada sobre las cifras reportadas por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se observa un aumento significativo en el número de proyectos aprobados, registrándose 408 proyectos: 323 bajo la opción fiducia (79,2 %) y 85 por convenio (20,8 %). Este incremento cuantitativo, del 270,9 % (110 a 408 proyectos) en el número total, plantea interrogantes técnicos y jurídicos respecto a la consolidación, registro y actualización oportuna de la información oficial (ART, 2025).

Reparación Colectiva y Retornos y Reubicaciones en Obras por Impuestos.

Conforme a la información consolidada de la vigencia 2025, se realizó un análisis técnico-jurídico⁵³ sobre los proyectos vinculados al mecanismo de Obras por Impuestos relacionados con procesos de reparación colectiva y con el componente de retornos y reubicaciones, priorizados en territorios PDET y ZOMAC.

⁵³ El ejercicio de análisis parte del principio de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, así como del deber estatal de garantizar la reparación integral de las víctimas, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz (ART, 2025)

De un total de 408 proyectos aprobados, 176 corresponden a municipios ZOMAC no PDET, lo cual equivale al 43,1 % del total. Se constata una concentración significativa de recursos fiscales en territorios ZOMAC, lo que, desde el análisis jurídico, plantea interrogantes sobre la correcta materialización del enfoque territorial diferenciado y el principio de priorización de los municipios PDET, tal como lo ordena el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017 y el capítulo étnico del Acuerdo Final (ART, 2025).

El análisis por subregiones revela que Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 7,3 % de los proyectos (30 proyectos), seguido por sur del Tolima con 6,1 % (25) y Putumayo con 5,8 % (24). Estas cifras reflejan una focalización parcial conforme a las obligaciones estatales de asegurar condiciones de retorno digno y reparación integral para poblaciones históricamente victimizadas, especialmente en zonas priorizadas para la estabilización (ART, 2025).

Sin embargo, se identifican brechas territoriales evidentes. Subregiones como Chocó, Macarena-Guaviare y Montes de María/Sur de Bolívar - ZOMAC presentan únicamente 0,7 % de los proyectos, cada una tres, mientras que regiones como Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño - Urabá Antioqueño - ZOMAC y otras combinaciones territoriales reportan apenas 0,2 % (1 proyecto cada una).

Este bajo porcentaje contrasta con la magnitud del desplazamiento y la afectación histórica de derechos en estos territorios, lo cual podría configurar una afectación al principio de igualdad material y de atención preferente a las poblaciones víctimas del conflicto, reconocido en la Ley 387 de 1997, la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia constitucional (ART, 2025).

Pactos Territoriales para la Transformación Territorial

El Plan de Choque para acelerar la implementación del Acuerdo de Paz fue presentado por el Gobierno nacional al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 15 de octubre del 2024. Este plan fue una estrategia que buscó acelerar la implementación del Acuerdo de Paz, en áreas específicas donde hay grandes rezagos, a través de seis líneas estratégicas, enfocándose en áreas clave como la reforma rural integral, la seguridad en los territorios, y la agenda legislativa para la paz, de las cuales se resalta:

Pactos Territoriales para la transformación: Se han establecido acuerdos específicos para cada una de las 16 subregiones PDET, con el objetivo de coordinar proyectos de alto impacto que articulen inversiones del Gobierno nacional, los gobiernos territoriales, el sector privado y la cooperación internacional. Estos pactos buscan acelerar la transformación de los territorios más afectados por el conflicto (ART, 2025).

Ahora bien, en este contexto, de los 16 pactos territoriales que se tenían como meta, solo se logró la firma del Pacto Territorial por la Transformación del

Catatumbo, suscrito el 6 de marzo de 2025 en el municipio de Tibú, Norte de Santander, con una inversión estimada de 6,4 billones de pesos. En el 2024 se inició este mismo proceso para la formulación de los Pactos territoriales de las subregiones Montes de María, sur de Tolima y Sur de Bolívar sin más información de su avance y concertación.

Según información remitida por la ART, el Pacto Territorial por la Transformación del Catatumbo incluye un Capítulo Barí, el cual contempla proyectos articulados con su Plan de Vida, los planes de reparación colectiva, las iniciativas PDET y el borrador del Plan de Desarrollo Alternativo, ordenado por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-052 de 2017. (ART, 2025). De igual manera la ART ha participado, en alianza con DNP y otras entidades nacionales, en el proceso de construcción de los Pactos Territoriales de Cauca, Nariño, Chocó y Buenaventura, los cuales están en consolidación para su suscripción. Todos ellos contienen la identificación de proyectos estratégicos que contribuyan a la transformación territorial, organizados en ejes que responden a las prioridades de acuerdo con el contexto.

Este Ente de Control evidencia que la iniciativa perdió impulso con el cambio de gabinete al interior del Gobierno nacional, lo que dio como resultado solo un (1) Pacto Territorial firmado y seis (6) en estructuración. A la presentación de este informe no se tiene claridad de la implementación de esta propuesta al igual que de la financiación del Pacto Territorial por la Transformación del Catatumbo, el cual no tiene una fuente clara de financiación. Se trata entonces de una iniciativa más que quedó en un documento y generó una expectativa que no se ha cumplido.

Seguimiento a las Mesas Avanzar Cumpliendo

El Plan Estratégico 2023-2026 de la ART: determinó que uno de los retos más importantes era fortalecer la participación incidente de las comunidades y organizaciones en el desarrollo de las estrategias de movilización e implementación de las iniciativas de los PATR. En el marco de este objetivo, la ART lideró entre el 27 de enero y el 20 de abril del 2023, 16 encuentros subregionales “Paz, Avanzar Cumpliendo”, espacios de diálogo y concentración con las comunidades PDET. Como consecuencia, se asumió el compromiso de gestionar prioritariamente las iniciativas resultantes de estos encuentros.

En el marco del Encuentro Nacional de comunidades de los Territorios PDET y PNIS: Cumplimiento del Acuerdo de Paz Gobierno -FARC EP y Paz Total AVANZAR, CUMPLIENDO, realizado en la ciudad de Bogotá, entre noviembre 30 y diciembre 1 de 2022, con los grupos motor y el Mecanismo Especial de Consulta

de las 15 subregiones PDET, surgió el compromiso, de visitar las subregiones. Encuentros que iniciaron a partir de enero de 2023 (ART, 2025).

En este orden de ideas, el seguimiento participativo del PDET durante el año 2023 se ha materializado a través de dos estrategias centrales: 16 Encuentros Subregionales “Paz, Avanzar cumpliendo” y las Mesas Comunitarias para la Transformación Territorial. En estos espacios participaron lideresas y líderes de las comunidades pertenecientes a los Grupos Motor, los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), Consejos Municipales de Juventud, organizaciones juveniles, organizaciones de mujeres, organizaciones de víctimas, firmantes de paz, y otras organizaciones comunitarias PDET (ART InformePDET, 2023).

En los 16 encuentros Subregionales: “Paz, Avanzar Cumpliendo”, participaron 2.200 representantes de las comunidades, se priorizaron un total de 2.759 iniciativas y se analizaron 3.260 proyectos en ejecución y terminados identificados por las comunidades PDET participantes, de los cuales el 25 % (819) tienen dificultades que suman a una inversión aproximada a \$5 billones, de los proyectos identificados con problemas 373 proyectos son de la ART, 300 de OCAD Paz, 140 del Sistema General de Regalías (SGR), 15 de Obras por Impuestos y finalmente, 10 proyectos adicionales presentan dificultades (ART, 2023).

Finalmente, la ART reporta que, frente a la financiación, se tendrán en cuenta estas 2.759 iniciativas priorizadas por las comunidades con el objetivo de ejecutar proyectos integradores, además de que estas fueron un insumo para la elaboración de la metodología de actualización de los PATR: el pilar con más iniciativas priorizadas fue el 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, lo que demuestra la importancia para las comunidades de potencializar las iniciativas con etiquetas de víctimas con Enfoque Reparador y de reincorporación.

Además, el 100 % de las iniciativas priorizadas con las comunidades fueron incluidas en los planes de trabajo subregionales para ser gestionadas según el nivel de competencia nacional, departamental o municipal (ART, 2024c). Pese al avance reportado en el marco del cumplimiento a los compromisos asumidos por la ART, DNP, y el Fondo Colombia en Paz, en las mesas subregionales la Procuraduría ha identificado que han tenido un avance lento y todavía no se ha logrado solucionar los cuellos de botella⁵⁴ identificados en estos espacios con las comunidades⁵⁵.

⁵⁴ Obras inconclusas e incumplimiento de los consorcios implementadores de las Obras PDET Fase III.

⁵⁵ En el marco del seguimiento a los compromisos realizados en la mesa “Paz, avanzar cumpliendo” Subregional de Chocó desarrollada el 10 y 11 de marzo del 2023, el compromiso : “Se realizará una

De igual forma, en cumplimiento a uno de los compromisos asumidos por la ART en los encuentros Subregionales: “Remitir a la Contraloría los proyectos terminados o en ejecución que las comunidades identificaron con serias dificultades en su implementación”, esta agencia informó que se analizaron 3.260 proyectos en ejecución y terminados que fueron identificados por las comunidades PDET participantes, de los cuales el 25 % (819) presentaron dificultades, estos proyectos suman una inversión aproximada a 5 billones de pesos (ART, 2023). En cada encuentro se realizó un balance de los proyectos, que permitió a las comunidades generar alertas importantes de implementación, estas fueron consolidadas y trasladadas a la Contraloría General de la República para su respectivo trámite. El segundo insumo correspondió al conjunto de iniciativas que priorizaron las comunidades en mesas de trabajo por municipio, que totalizaron 2.759. Desde ese momento, estas iniciativas están priorizadas para su respectiva activación (ART, 2025).

Pese a lo mencionado anteriormente, este Órgano de Control reitera la necesidad de fortalecer la participación en los espacios de incidencia territorial, así como la articulación con los entes territoriales en términos de financiación y ejecución, lo que podría potenciar la implementación de los PDET con un mayor acompañamiento técnico y un mayor esfuerzo fiscal con fuentes distintas a sus propios recursos.

Según información remitida por la ART, de las 2.759 iniciativas priorizadas en las Mesas Paz, Avanzar Cumpliendo, se ha contado con una activación del 66 %, cifra mayor a la activación nacional, que se encuentra en el 56 %. La diferencia de 10 puntos en la activación, indica la relevancia de este conjunto de iniciativas en los temas de relacionamiento, articulación y coordinación con las entidades del nivel territorial y nacional, reconociendo que el 72 % de estas iniciativas son de competencia municipal, el 9 % departamental y el 19 % nacional (ART, 2025). Además, se resaltan los resultados de incidencia en Planes de Desarrollo Territorial obtenidos en 2024, en los que 967 iniciativas priorizadas en las Mesas Paz, Avanzar Cumpliendo, quedaron incluidas en los PDT, con código, descripción y línea estratégica; correspondientes al 35 % del total de las iniciativas priorizadas por las comunidades en el marco de este ejercicio participativo.

mesa de trabajo sobre los proyectos ejecutados en la Subregión PDET Chocó, liderada por el DNP por la Subdirectora de Regalías OCAD/PAZ, esta mesa se realizará con la comunidad y la ART con participación de los secretarios de planeación de los municipios PDET de la Subregión Chocó, y el resto de fuentes de financiación serán responsabilidad de la ART” (DSAP, 2023). A la fecha de la elaboración de este informe aún no se tiene claro los resultados en el marco de ejecución de estos espacios, según la información reportada por la ART.

Tabla 11 Proyectos por subregión - Asociados a Iniciativas Priorizadas en Encuentros Avanzar Cumpliendo con RIA

Subregión	Cantidad de proyectos
Alto Patía y Norte Del Cauca	614
Arauca	66
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	322
Catatumbo	237
Chocó	217
Cuenca Del Caguán y Piedemonte Caqueteño	345
Macarena – Guaviare	456
Montes de María	243
Pacífico Medio	70
Pacífico y Frontera Nariñense	78
Putumayo	433
Sierra Nevada – Perijá	371
Sur de Bolívar	168
Sur de Córdoba	160
Sur del Tolima	91
Urabá Antioqueño	108
Total, proyectos únicos	3.760

Nota. Elaboración propia basada en la información de la ART (2025).

Así mismo en la Estrategia Territorio Nación Territorio, se contemplan las Mesas de Impulso como el mecanismo que se viene implementando desde septiembre de 2024, para reunir en un mismo espacio a los tres niveles de gobierno y presentarles las iniciativas incluidas en los PDT, las priorizadas por las comunidades, y las definidas en Planes de Trabajo, y lograr compromisos hacia rutas de trabajo con complementariedad institucional. Esto, continuando con la visibilidad de lo priorizado por las comunidades en los diversos espacios de relacionamiento y articulación, que será potencializado en los eventos subregionales del Momento Dos de Revisión y Actualización del PATR, para avanzar en la activación de la totalidad de estas iniciativas (ART, 2025).

A la fecha de la elaboración del presente informe se habían realizado tres Mesas de Impulso: dos en el año 2024 en las subregiones Sur del Tolima y Montes de María, y en 2025 se realizó Frontera Nariñense. Es importante resaltar que esta metodología busca dinamizar los PDT y elevar los niveles de confianza con los gobiernos territoriales para cumplir con la planeación definida anualmente en los Planes de Desarrollo Territorial.

Enfoque Reparador del PDET

El Enfoque Reparador del PDET, se define como la ejecución de acciones que mejoren las condiciones de vida de las comunidades e individuos en el territorio. Las acciones deben tener un principio de progresividad y promover el restablecimiento y la restitución de los derechos fundamentales de la población. Este enfoque debe adaptarse a las necesidades específicas de cada territorio y buscar acciones que fomenten la reconstrucción de los lazos sociales, previniendo la repetición de conflictos pasados.

En el punto 5 del Acuerdo de Paz, en particular en el numeral 5.1.3.3 denominado Reparación Colectiva en el fin del conflicto, se establece que el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador. En desarrollo de este punto, se plantea en el numeral 5.1.3.3.2: “*Planes de Reparación Colectiva con Enfoque Territorial*”: Con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo. Con ese propósito, todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de esta población (Mesa de Conversaciones, 2016)

En este orden de ideas, este Ente de Control en informes anteriores ha reiterado sobre “el bajo porcentaje de asociación entre las iniciativas formuladas en el PATR y las acciones de los PIRC y los Planes de Retorno y Reubicación, lo que refleja la desarticulación de la UARIV y la ART y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador” (Procuraduría, 2023). Pese a lo anterior, continúa existiendo un bajo nivel asociativo entre las iniciativas de los PART y las acciones de los PIRC y los PRyR. En el marco de este seguimiento la Procuraduría ha elaborado dos informes sobre el enfoque reparador del PDET⁵⁶, el primero con apoyo de ACNUR

⁵⁶ “En el primer informe se obtuvo que, del total de las iniciativas de la fase municipal y subregional (32.808), el 2,3 % (762) se asocia con medidas de los PIRC y el 0,6 % (182) con los PRyR. Las subregiones de Montes de María (7,8 %), Chocó (5,1 %) y Urabá Antioqueño (5 %) son las que obtienen mayores porcentajes en la relación de iniciativas asociadas con los PIRC sobre el total de iniciativas. Sin embargo, ninguna subregión sobrepasa el 10 %. En cuanto a los PRyR es la subregión del Sur de Bolívar con el 2,6 % la que encabeza la lista. Existe una subregión (Pacífico y Frontera Nariñense) que no registra planes ubicados en sus municipios y consecuentemente tampoco tiene iniciativas asociadas. En el segundo informe se obtuvo que, del total de las 32.808 iniciativas, el 18,2 % (5.999 iniciativas) contienen un enfoque reparador. Con 1.408 iniciativas, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 23 % de las iniciativas con enfoque

(Procuraduría, 2021a) y el segundo con apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas⁵⁷ (Procuraduría, 2022a).

Por su parte la UARIV reporta que a pesar de que aproximadamente la tercera parte de las víctimas registradas en Colombia, residen en los municipios PDET, solo el 52 % de los sujetos colectivos están localizados en las 16 subregiones. Así pues, del universo total de SRC a la fecha de corte del presente informe, que son 1.113, 574 se encuentran en municipios PDET, de estos 171 están en fase de implementación y llama la atención que solo 19 han cerrado su PIRC (UARIV, 2025). Este análisis sustenta la afirmación que la priorización de recursos de iniciativas PDET no se ha enfocado en las comunidades más afectadas por la violencia.

Según el cruce de información realizado entre la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Unidad para las Víctimas (UARIV) en febrero de 2024, se identificaron 969 iniciativas PDET relacionadas con medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC. De este total, 642 iniciativas cuentan con Ruta de Implementación Activa (RIA). Se reportan 110 Sujetos de Reparación Colectiva vinculados a 969 iniciativas asociadas a medidas de los PIRC, de las cuales 642 cuentan con Ruta de Implementación Activa (RIA) a corte del 31 de marzo de 2025 (ART, 2025).

En el marco de la implementación del PDET es importante señalar que la activación de una iniciativa no depende exclusivamente de su vínculo con acciones de los PIRC, ya que su gestión puede estar impulsada por múltiples sectores o fuentes, en función de las prioridades, capacidades y oferta institucional en el territorio para el cumplimiento del PDET. También entender la relación entre las iniciativas y las acciones PIRC que no son de una a una, sino que puede haber iniciativas relacionadas con una o más acciones y viceversa.

reparador, seguida de las subregiones de Montes de María (14 %) y Putumayo (el 8 %). La subregión con menos iniciativas con enfoque reparador es la del Pacífico Medio, con tan solo 39 (el 0,6 %). En términos de pilares, el pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, concentra la mayor parte de las iniciativas con enfoque reparador (el 24 %), seguido del pilar 6 de Reactivación y producción agropecuaria (el 21 %) y el pilar 4 de educación rural y primera infancia rural (el 17 %). El pilar 2 de infraestructura y adecuación de tierras, por su parte, concentra el menor número de iniciativas con enfoque reparador (3,7 %). Además, este informe contiene un análisis sobre el estado de avance de las iniciativas con enfoque reparador, el cual concluye que, de las 5.999 iniciativas con este enfoque, 4.883 iniciativas (81,4 %) reportan algún elemento de información en los diferentes instrumentos de seguimiento de las iniciativas”. (Procuraduría General de la Nación, 2022).

⁵⁷ Del universo de iniciativas PDET que equivalen a 33.007, solo 5.999 tienen un enfoque reparador⁵⁷ lo que refleja el 18.2 %. La subregión con mayor número de iniciativas con enfoque reparador es Alto Patía y Norte del Cauca con un 23 % (1.404), seguida de Montes de María con un 14 % (838) y Putumayo con el 8 % (529). En contrarresta a Pacífico medio que es la subregión con menos iniciativas con enfoque reparador con el 0,65 % (39) (Procuraduría, 2022a).

Tabla 12 Iniciativas PART que coinciden PIRC por Subregión

Subregión	Ruta de Implementación Activada		Total, general
	SI	NO	
Alto Patía y Norte del Cauca	114	64	178
Arauca	7	5	12
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	44	7	51
Catatumbo	24	9	33
Chocó	80	42	122
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	26	9	35
Macarena - Guaviare	6	0	6
Montes de María	152	82	234
Pacífico Medio	30	8	38
Pacífico y Frontera Nariñense	20	5	25
Putumayo	17	13	30
Sierra Nevada - Perijá	44	35	79
Sur de Bolívar	5	4	9
Sur de Córdoba	13	4	17
Sur del Tolima	6		6
Urabá Antioqueño	54	40	94
Total, general	642	327	969

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ART (2025)

Se evidencia que la Subregión con más iniciativas PDET que cruzan con PIRC que cuentan con Ruta de implementación Activada (RIA) es Montes de María. Es preciso mencionar que la Procuraduría viene realizando una incidencia importante en esta Subregión PDET desde el año 2023, en el marco del fortalecimiento de la implementación del Enfoque Reparador, al impulsar las iniciativas del PATR que se cruzan con PIRC y PRyR, con el objetivo de garantizar que las comunidades más afectadas por el conflicto en este territorio puedan implementar sus medidas de reparación y el PDET impulse la materialización de esta reparación en el marco de la transformación de la zona. Este seguimiento incidente puede ser uno de los factores que han ayudado reflejar estos resultados que sobresalen frente a las demás subregiones.

En relación con el Enfoque Reparador, la ART atendió a una de las recomendaciones consignadas en el Quinto Informe al Congreso, “Adecuar los sistemas de información con el objetivo de identificar, en todos los instrumentos de seguimiento, la coincidencia de las iniciativas PATR con acciones de PIRC y PRyR” (ART, 2024), lo que permitiría establecer si efectivamente los SRC acceden a los proyectos relacionados con la implementación de las iniciativas PDET. La ART respondió en su momento que se acogía parcialmente esta recomendación,

ya que la información relacionada con las acciones de los PIRC y los PRyR son propiedad de la UARIV, de manera que dependen de la información actualizada por parte de esta entidad.

Para el año 2025 se resalta un logro importante en el marco de esta recomendación, ya que fue agregado el botón de seguimiento a iniciativas PDET que se cruzan con PIRC y Retornos y reubicaciones en la Central de información Central PDET, producto de la incidencia realizada por este Ente de Control en búsqueda de la articulación entre la UARIV y la ART. Este constituye un resultado del trabajo articulado de las dos entidades y permitirá tener un instrumento claro de seguimiento del enfoque reparador del PDET, además de ser una herramienta de priorización para las comunidades.

Otra incidencia importante de la Procuraduría en el marco del seguimiento a el enfoque reparador del PDET, fue lograr que la ART, luego de un ejercicio de articulación con la UARIV, convocara a los representantes de los comités de impulso de los SRC y representantes de las comunidades en proceso de retorno y reubicaciones en las jornadas del primer momento “Punto de partida” del proceso de actualización de los PATR. Esta participación busca fortalecer el ejercicio de priorización en torno a las iniciativas que cruzan con PIRC y PRyR.

Para el caso concreto del componente de reparación colectiva, el sistema de oferta de la ART reporta que, de las 33.007 iniciativas contenidas en los 16 PATR, solo 969 (3 %) se encuentran relacionadas con acciones PIRC, lo que no determina ningún aumento frente a lo consignado en el informe anterior. De estas 969, el 66,25 % (642) cuentan con ruta de implementación activada (ART, 2025), donde se evidencia un aumento en la activación de los 10 puntos porcentuales frente al periodo anterior que fue 56 %. De igual forma en el marco de las 642 iniciativas RIA que cruzan con PIRC, se reportan 1.181 proyectos, de los cuales 327 estarían terminados, lo que llama la atención en el marco de su seguimiento y la entrega a satisfacción, siendo muy importante la articulación con la UARIV para verificar si aquellos contribuyeron al cierre de las acciones de PIRC que cruzaban con estas iniciativas PDET ancladas a dichos proyectos.

Así mismo la ART reporta que en los territorios PDET se encuentran 399 Planes de Retorno y Reubicación de comunidades desplazadas, los cuales contienen 8.393 acciones pendientes por implementar, todas ellas relacionadas con derechos fundamentales que deben ser restablecidos y garantizados en el cumplimiento de los PDET y los Planes Sectoriales Nacionales (ART, 2025). A partir del cruce de información realizado entre la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Unidad para las Víctimas (UARIV), en febrero de 2024, se identificaron 182 iniciativas PDET relacionadas con medidas de los Planes de Retorno y Reubicación. De este total, 122 iniciativas cuentan con Ruta de Implementación Activa (RIA).

De igual forma en el marco de las 182 iniciativas RIA que cruzan con PRyR, se reportan 381 proyectos de los cuales 168 estarían terminados, lo que llama la atención por el bajo número y el estancamiento de las coincidencias entre PDET/PRyR ya que persiste la cifra reportada en el Sexto Informe al Congreso.

Dentro de esta orientación, el DNP propone también una articulación metodológica con los PIRC, reconociendo que estos comparten objetivos y territorios con los PDET. En ese sentido, se identifican más de 5.000 acciones contempladas en los PIRC que coinciden con municipios PDET. Por tanto, se plantea que esta articulación permitiría, al momento de definir inversiones para la ejecución de los PATR, incorporar acciones ya establecidas en los PIRC, contribuyendo así a una mayor eficiencia y coherencia en la intervención territorial.

Es necesario establecer un acuerdo institucional entre la ART con la Unidad para las Víctimas (UARIV) que confirme la alineación entre las acciones de los PRC y los objetivos de los PATR. Esto permitiría avanzar hacia una planificación más integral que contemple, además, otros instrumentos como los Planes de Retornos y Reubicaciones, de modo que sus acciones y alcances se armonicen con la lógica metodológica de programas orientados a resultados. La articulación dependerá del trabajo técnico que se realice para integrar la oferta existente, particularmente desde la UARIV, en los territorios PDET, además de consolidar un instrumento transformador más coherente y eficaz en la respuesta a las necesidades del territorio (ART, 2025).

Frente a la recomendación realizada en el Sexto Informe al Congreso de implementar una estrategia que busque garantizar el Enfoque Transformador del PDET en la metodología de Actualización de los PATR, pese a que la ART acogió la recomendación, al solicitarle información sobre la implementación de esta estrategia no fue remitida la información clara en el avance de esta recomendación.

Alineación con Planes Nacionales Sectoriales

La Procuraduría en informes anteriores ha señalado que es necesario contar con información territorializada de la implementación, particularmente en las Subregiones PDET, y que aún no se tiene un instrumento de seguimiento a la implementación coordinada de los PDET y los Planes Nacionales Sectoriales - PNS de manera conjunta.

Durante el primer trimestre la ART reporta la realización de mesas de trabajo que busca la alineación entre los 16 PNS adoptados y la implementación de los PATR, alcanzando 2.810 iniciativas PDET que se relacionan con los PNS y se encuentran incluidas en los Planes de Desarrollo Territoriales como se detallan a continuación por PNS.

Tabla 13 Iniciativas PDET incluidas en PDT que se alinean con PNS

Planes Nacionales Sectoriales	Iniciativas
1. Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.	297
10. Plan Progresivo de Protección Social de garantía de Derechos de los Trabajadores Rurales.	29
12. Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.	115
13. Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	193
14. Plan de Zonificación Ambiental.	136
15. Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación Familiar y Comunitaria.	169
16. Plan Nacional de Salud Rural.	295
2. Plan Nacional de Electrificación Rural.	94
3. Plan Nacional de Conectividad Rural.	66
4. Plan Especial de Educación Rural.	393
5. Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda rural.	174
6. Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.	220
7. Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.	93
7. Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.; 11. Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.	106
8. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.	319
9. Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.	111
Total general	2.810

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ART (2025).

Indicadores Plan Marco de Implementación

En el PMI, hay 12 indicadores relacionados con los PATR, de los cuales seis (6) corresponden a étnicos A.E.22, A.E.23, A.E.24, A.E.25, A.E.26 y A.E.24; y uno (1) es un indicador de género AG.10. Además, cinco (5) cuentan con un reporte en SIPO del 100 %: A.360, A.399, A.400, A.285 y A.G10. Así pues, del total de indicadores PATR, tres (3) debían cumplirse antes del 2019 y los restantes se encuentran en

vigencia. Para efecto de este capítulo no serán analizados los indicadores étnicos ya que son parte del análisis del Capítulo Étnico.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” señala que “los PDET se reorientarán y acelerarán, buscando estimular otro “modelo de desarrollo” con alcances supramunicipales; esto implicará la priorización de intervenciones, a partir de un análisis de brechas que demarque la ruta para la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y con la participación permanente de las comunidades” (Bases PND, Pág. 210).

Los municipios PDET se incluyen en la página 166 donde se establece: “Se adelantarán acciones dirigidas a revertir los niveles de pobreza, la afectación derivada del conflicto, la debilidad institucional y la presencia de economías ilegales en estos territorios. Para ello, se ejecutarán los 16 Planes Nacionales Sectoriales del Acuerdo de Paz, y se focalizará y hará seguimiento a la oferta institucional en las iniciativas estratégicas y dinamizadoras en cada subregión de los municipios PDET, de manera que las comunidades conozcan el nivel de cumplimiento y cierre de las iniciativas PDET” (PND, 2023-2026).

Conclusiones

- La Procuraduría identifica **rezagos en cuanto a la implementación de los PDET** en estos más de siete años que completan desde su formulación; a pesar de que estos reportan un avance del 56 % de las iniciativas con ruta de implementación activada, este porcentaje no representa un cumplimiento de bienes y servicios efectivamente entregados, sino que contiene actividades de gestión y movilización de las iniciativas de los PATR.
- Se identifican 18.501 iniciativas con ruta de implementación activada; esto equivale al 56,39 % del universo de iniciativas de los PATR (33.007), con un incremento de 3.828 respecto a las activadas en el periodo del Sexto Informe al Congreso. Con todo esto, **se detalla una aceleración en el ritmo de activación de las iniciativas frente al del periodo anterior (2023-2024)**, del Sexto Informe al Congreso cuando se reportó la activación de 1.083 iniciativas nuevas.
- Los avances en la implementación de iniciativas se concentran en las subregiones de Pacífico Medio, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, con el 72,50 % y 71,24 %, respectivamente; en contraste, Putumayo presenta el menor porcentaje (47 %).
- **Persiste la distribución desigual del mecanismo de Obras por Impuestos**, a pesar del incremento histórico de su cupo presupuestal, que

en 2025 alcanzó los \$1,1 billones; aunque ha habido avances en el número de proyectos y recursos aprobados, las brechas entre municipios PDET continúan afectando negativamente la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades rurales, especialmente aquellas más impactadas por el conflicto armado.

- El Sistema de Oferta de la ART muestra el componente de reparación colectiva, de las 33.007 iniciativas en los 16 PATR, solo 969 están relacionadas con acciones PIRC, **lo que representa un incremento de 201 respecto al informe anterior**. De estas, 545 tienen una Ruta de Implementación Activada y dentro de este grupo, solo 97 reportan proyectos terminados.
- **La inversión muestra notorias desigualdades en su distribución territorial**. Regiones como Arauca y Alto Patía - Norte del Cauca acumulan la mayor parte de los valores de los proyectos, en contraste con áreas como Chocó y Macarena - Guaviare, que cuentan con asignaciones mínimas, por debajo del 1 %. Este comportamiento vulnera el principio de igualdad y podría agravar las brechas territoriales en regiones con altos índices de pobreza y marginalidad.
- Aunque el aumento en la cantidad de empresas involucradas indica una buena adopción del instrumento fiscal, **se percibe una concentración excesiva en áreas que no son PDET**, especialmente en ZOMAC, donde se dirige el 31 % de los fondos. Asimismo, zonas que requieren más atención, como Macarena - Guaviare y Catatumbo, tienen menos del 5 % de participación de empresas.
- Se evidencia **la baja incidencia de Obras por Impuestos en territorios PDET** priorizados para reparación colectiva y retornos, donde menos del 10 % de los proyectos se direccionan a regiones con mayores afectaciones históricas.
- El 80 % de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) están alineadas con los estrategias, actividades e indicadores de los 16 Planes Nacionales Sectoriales de la RRI; por lo que se destaca como un avance positivo en la integración y coordinación con estos instrumentos, con lo cual se evita duplicidad en las acciones sobre los mismos derechos y pilares.
- **Se evidencia un retraso en el cronograma de inicio** del Segundo Momento (denominado “Revisión”), correspondiente al proceso de revisión y actualización de los PATR, liderado por la ART. Este proceso en su conjunto debió finalizar en el año 2024 y aún en el año 2025 no se

finalizará el proceso con su tercer momento. En este contexto, la Procuraduría tiene en cuenta que este retraso se debe a factores externos que han interrumpido el cumplimiento de las fechas debido a las dificultades en la concertación comunitaria y deterioro de las condiciones de seguridad, como en las subregiones de Chocó, Macarena-Guaviare, Catatumbo y Caguán y Piedemonte Caqueteño.

- El Sistema de Oferta de la ART muestra, frente al componente de reparación colectiva, que de las 33.007 iniciativas en los 16 PATR, solo 969 están relacionadas con acciones PIRC, **lo que no determina ningún aumento frente a lo reportado en el informe anterior**. De estas 969, el 66,25 % (642) cuentan con ruta de implementación activada (ART, 2025) donde sí se evidencia un aumento en la activación de 10 puntos porcentuales frente al periodo anterior que fue 56 %. De igual forma se reportan 1.181 proyectos de los cuales 327 estarían terminados
- Frente al componente de retornos y reubicaciones, el Sistema de Oferta de la ART muestra que se identificaron 182 iniciativas PDET relacionadas con medidas de los Planes de Retorno y Reubicación. De este total, 122 iniciativas cuentan con Ruta de Implementación Activa. Cifra que persiste frente a lo reportado en el Sexto Informe al Congreso.
- Pese a que, en la clasificación de las iniciativas PATR se cuenta con una etiqueta de víctimas, **no es posible discriminar cuál de estas le apuntan a PIRC o PRyR**, lo que dificulta el análisis y seguimiento detallado a la implementación de estas iniciativas.
- Se resaltan los resultados de incidencia en Planes de Desarrollo Territorial obtenidos en 2024, en los que 967 iniciativas priorizadas en las Mesas Paz, Avanzar Cumpliendo quedaron incluidas en los PDT, con código, descripción y línea estratégica; correspondientes al 35 % del total de las iniciativas priorizadas por las comunidades en el marco de este ejercicio participativo.
- Durante el 2024 y el primer trimestre de 2025 se ha avanzado en la estructuración de 13 proyectos integradores y transformadores y en la implementación de 4 de ellos⁵⁸.

⁵⁸ Implementación del complejo de educación superior en la región del Catatumbo, El Tarra (Norte de Santander), ii) Rehabilitación de la vía que comunica los municipios de Tolú Viejo y Colosó, (Sucre), iii) Mejoramiento y pavimentación de la vía que comunica al área urbana de Arauquita con el centro poblado de Aguachica, tramo Guamalito - Aguachica, municipio de Arauquita (Arauca), y iv) Fortalecimiento de la cadena de coco etapa I, con énfasis en transformación en la subregiones Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense.

- Se destaca la realización de tres Mesas de Impulso, dos en el año 2024 en las subregiones Sur del Tolima y Montes de María, y en 2025 Frontera Nariñense. Es importante resaltar, que esta metodología busca dinamizar los PDT y elevar los niveles de confianza con los gobiernos territoriales para cumplir con la planeación definida anualmente en los Planes de Desarrollo Territorial.
- De los 16 pactos territoriales que se tenían como meta para firma, **solo se logró la firma del Pacto Territorial por la Transformación del Catatumbo, suscrito el 6 de marzo de 2025** en el municipio de Tibú, Norte de Santander, con una inversión estimada de 6,4 billones de pesos. En el 2024 se inició este mismo proceso para la formulación de los Pactos territoriales de las subregiones Montes de María, Sur de Tolima y Sur de Bolívar **sin más información de su avance y concertación.**

Recomendaciones

- I. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, definir un indicador de implementación como mecanismo de seguimiento a las iniciativas PATR, con el fin de conocer el avance técnico de ejecución de cada una de estas que refleje el progreso en la implementación y efectividad del programa mas allá del indicador de gestión que viene implementando.
- II. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, establecer un plan de priorización y búsqueda de gestiones y recursos para el avance de implementación del 44 % de las iniciativas que no cuentan con formulación de proyectos, contratos y gestiones para su consolidación.
- III. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, revisar los cuellos de botella que han impedido activar la ruta de implementación de las iniciativas de la Subregión PDET Putumayo; territorio en el que confluyen diferentes programas del Acuerdo de Paz relacionados con atención y reparación a víctimas, procesos de reincorporación social y económica, iniciativas de bienestar y buen vivir para la población que habitan en áreas de especial interés ambiental y de ordenamiento social de la propiedad rural.
- IV. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, evaluar si las empresas que solicitan incentivos fiscales en las Obras por Impuestos en las subregiones, tienen un compromiso con el desarrollo local, promoviendo la difusión de estrategias de responsabilidad social empresarial y capacitando a líderes sociales y políticos para gestionar estos recursos de manera efectiva hacia sus territorios, estableciendo

además mecanismos de seguimiento que aseguren un impacto positivo en la calidad de vida de las comunidades.

- V. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, fortalecer los controles institucionales sobre la información reportada en Obras por Impuestos y promover un uso más equilibrado de las modalidades fiducia y convenio, facilitando la adaptación contractual según las características socio territoriales de cada subregión.
- VI. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, incorporar un componente obligatorio de focalización de proyectos de Obras por Impuestos en territorios priorizados para la reparación colectiva y retornos, asegurando la articulación del mecanismo con la política nacional de víctimas y la implementación del capítulo étnico del Acuerdo Final.
- VII. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, fortalecer los esfuerzos de coordinación y seguimiento en las áreas que presentan retrasos, fomentando articulación entre las instituciones como la Agencia de Renovación del Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz.
- VIII. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, cumplir con los cronogramas establecidos para la ejecución del proceso de actualización de lo PATR ya que es importante que para la vigencia 2026 se cuente con el capítulo de Programas y Proyectos de cada PATR que marque la ruta de financiación e implementación del PDET.
- IX. A la **Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas**, se reitera la recomendación de los anteriores informes, frente al hecho de trabajar en una estrategia de articulación que garantice la priorización de las acciones de los PIRC y PRyR, en el proceso de revisión y actualización de los PATR, con el objetivo de ser impulsadas en conjunto para su implementación. Esto en el marco del estancamiento evidente en la coincidencia entre las iniciativas PDET y las acciones de los PIRC y PRyR.
- X. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, garantizar en el capítulo de programas y proyectos, actualmente en proceso de construcción en el marco de la actualización de los PATR, incluya las iniciativas PDET que coinciden con los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los

Planes de Retornos y Reubicaciones (PRR), de manera que se garantice el cumplimiento efectivo del Enfoque Reparador del PDET.

- XI. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, potencializar los espacios de articulación que permitan la alineación efectiva entre las iniciativas PDET y los Planes Nacionales Sectoriales PNS.
- XII. Al **Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación**, avanzar en la construcción e implementación de los Pactos para la Transformación Territorial.
- XIII. Al Congreso de la República, el impulso del Proyecto de Ley 279 del 2024 "Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET- y se dictan otras disposiciones" el cual solo le resta un debate en el Senado de la República y responde a un proyecto colectivo de transformación del territorio.

Planes Nacionales Sectoriales

Los dieciséis Planes Nacionales Sectoriales – PNS para la RRI, acordados en el marco del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, vienen implementándose desde hace varios años, los dos primeros fueron adoptados en 2018, y el más recientemente (Plan Nacional de Salud Rural) en marzo de 2025. En estos seis años, los ritmos de implementación han variado de manera significativa entre unos y otros planes, los cuales avanzan de acuerdo con la realización de actividades programadas anualmente en un Plan de Acción y el cumplimiento de las metas establecidas en indicadores vigentes del PMI.

Ahora bien, considerando lo establecido en el Acuerdo referente a que, mediante la materialización de estos planes se busca contribuir a la superación de la pobreza y la desigualdad rural, así como al cierre de la brecha entre el campo y la ciudad⁵⁹, vale la pena indicar que para la Procuraduría no es posible, todavía, establecer la relación directa entre los avances actuales de los 16 planes y el comportamiento de los mencionados indicadores de pobreza.

No obstante, también vale la pena mencionar que dentro de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación se encuentra el indicador “Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural” (A.MT.5), del cual la entidad responsable del reporte, que es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, **no registró avance cuantitativo alguno para la vigencia 2024.**

Sin embargo, en comunicado de prensa del 24 de julio de 2025, el DANE informó que “En los centros poblados y rural disperso, la pobreza monetaria presentó una disminución de 1,5 puntos porcentuales, pasando del 44,0 % en 2023 al 42,5 % en 2024”. De cualquier modo, no es posible establecer en este informe la relación directa entre los cambios en los indicadores medidos por el DANE y los avances en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.

Balance de implementación

En la plataforma SIIPO⁶⁰ se encuentra disponible la información del avance general de cada uno de los 16 PNS, tanto a nivel de porcentaje de los avances - el cual está dado por el comportamiento de los indicadores asociados en el PMI a cada Plan-, como a nivel de implementación de las estrategias que integran los mismos. Sin embargo, dada la calidad de la información disponible y la debilidad de los reportes en el mencionado sistema, la Procuraduría identificó dificultades⁶¹

⁵⁹ erradicar la pobreza extrema a 15 años y reducir la pobreza multidimensional en un 50 %,

⁶⁰ Según lo establecido en el ARTÍCULO 2.2.14.2.2.1.4. del Decreto 1778 de 2020 el Seguimiento a Planes Nacionales Sectoriales se hará a través del SIIPO a nivel de estrategias, indicadores, metas y presupuesto establecidos en cada Plan.

⁶¹ Dado el alto número de indicadores sin reporte en SIIPO y la ausencia de informes trimestrales.

para realizar un análisis a profundidad sobre el real estado de implementación de los PNS y su impacto en la reducción de las brechas de pobreza.

Dada esta situación, este Ente de Control requirió formalmente a las entidades responsables de cada uno de los Planes con el fin de obtener la información adicional necesaria para los análisis, la cual no ha sido, en algunos casos, reportada en el Sistema ni en los informes cuatrimestrales que deben publicarse en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1778 de 2020⁶².

En consecuencia, se observa que algunos de los PNS desarrollaron actividades durante el 2024, cuyo reporte no es visible en SIPO, por lo que se advierte que hay incumplimiento en la presentación oportuna de la información por parte de las entidades responsables y, por lo tanto, inconsistencias entre los datos disponibles en SIPO y los recibidos por otros medios.

Sin perjuicio de lo expuesto, y con base en la información visible en la mencionada plataforma, se observa que durante la vigencia 2024, cuatro de los PNS no presentaron avances en el cumplimiento de los indicadores PMI (asistencia técnica, agua potable y saneamiento, comercialización rural y formalización de tierras), representados en el 25 % de la totalidad de los planes. Lo que resulta preocupante dada la relevancia de estas temáticas en el marco de la reforma rural integral, la necesidad de llevar a mínimas expresiones la desigualdad rural, y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.

De manera detallada se muestra en la siguiente tabla, los avances acumulados para la vigencia 2024 y el avance general para cada uno de los 16 planes:

Tabla 14 Avances de los Planes Nacionales Sectoriales

Plan Nacional Sectorial		Avance acumulado 2024	Avance general
1	Economía Solidaria	66,67 %	43,35 %
2	Asistencia Técnica	0,00 %	26,72 %
3	Protección Social	42,14 %	31,75 %
4	Electrificación Rural	81,50 %	48,78 % %
5	Alimentación	27,78 %	36,58 %
6	Vías para la Integración	47,02 %	28,52 %
7	Agua Potable y Saneamiento	0,0 % %	25,56 %
8	Educación Rural	26,93 %	35,42 %

⁶² Cada entidad responsable reportará trimestralmente el avance de las líneas estratégicas del respectivo plan.

Plan Nacional Sectorial		Avance acumulado 2024	Avance general
9	Conectividad Rural	100,00 %	46,99 %
10	Generación de Ingresos	71,48 %	42,97 %
11	Comercialización Rural	0,00 %	25,11 %
12	Formalización de Tierras	0,00 %	16,77 %
13	Riego y Drenaje	30,32 %	14,63 %
14	Salud Rural	38,08 %	21,93 %
15	Vivienda Rural	25,90 %	22,91
16	Zonificación Ambiental	71,429 %	14,29 %

Nota. Elaboración propia basada en SIPO

Durante la vigencia 2024 se destaca que el único plan alcanzado en su totalidad fue el de Conectividad Rural, con un avance acumulado de 100 %. Seguidamente está el plan Electrificación Rural con un 81,50 %, siendo el segundo de mayor avance. Los 14 Planes restantes tuvieron desempeños por debajo del 80 %.

A partir de este panorama, a continuación, se presenta una descripción del comportamiento general de cada uno de los planes, a excepción de la formalización masiva de la propiedad rural, el cual está descrito en la sección sobre el Acceso a la Tierra y Uso del Suelo, de este mismo capítulo del Informe.

1. Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAAPSBR)

Este plan, se encuentra regularizado bajo la Resolución 076 de 2021 y tiene como objetivo poner en marcha reformas normativas e institucionales, así como definir, desarrollar e implementar herramientas que garanticen el acceso al agua potable y saneamiento básico en zonas rurales, mediante soluciones tecnológicas apropiadas y con participación de las comunidades.

Para la vigencia 2024, el avance registrado es del 0,0 % en sus siete indicadores de PMI. En materia de cobertura (Indicador A69), la meta de beneficiar a 1.417.919 personas con acceso a agua potable alcanzó un progreso acumulado de 936.000 personas entre 2017 y 2022, pero no presenta ejecución desde 2023, incumpliendo el progreso frente al periodo 2023-2026. Lo mismo ocurre con el componente de saneamiento, cuya meta global (Indicador A.70) es

de 1.548.337 personas; pero a pesar de avances parciales en años anteriores, no se registra progreso reciente, lo cual podría comprometer la meta global⁶³.

En municipios PDET, el rezago es más crítico. La meta de 824.534 personas con soluciones de acceso a agua apenas ha alcanzado un 41,5 % de ejecución (342.615 personas), y para saneamiento, de 769.559 personas, solo se ha beneficiado un 34,4 % (265.222 personas), sin presentar avances desde el año 2023.

Por otro lado, se reporta cumplimiento total en dos indicadores: La implementación de esquemas de asistencia técnica en los 32 departamentos y la expedición de 14 instrumentos normativos.

En cuanto a las estrategias que componen este Plan, tres de las cuatro tienen un avance del 100 %, especialmente en asistencia técnica y fortalecimiento de la planeación territorial. Sin embargo, la formulación y socialización de la Política de Gestión Comunitaria avanza apenas en un 25 %, afectando la consolidación de los esquemas diferenciales y el fortalecimiento de los gestores comunitarios como actores esenciales del sistema.

En 2024 se registraron avances en la implementación del Plan, especialmente en el acompañamiento técnico a entes territoriales y gestores comunitarios. El Ministerio de Vivienda viabilizó 48 proyectos con apoyo financiero de la Nación y promovió esquemas diferenciales en municipios de categorías 4, 5 y 6. A través de la estrategia “Ruta ComuniAgua”, se caracterizaron 162 organizaciones comunitarias en municipios PDET, pero solo 10 (6,2 %) accedieron efectivamente a subsidios, lo que evidencia un alcance limitado frente a la demanda real (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025).

No obstante, persisten barreras estructurales que obstaculizan la garantía del derecho al agua. La baja capacidad técnica de los entes territoriales para formular proyectos, junto con dificultades legales, ambientales y de contratación, ha limitado la ejecución efectiva. La falta de titulación predial impide realizar inversiones en terrenos de propiedad colectiva, y la no radicación oportuna de cuentas por parte de los ejecutores ha afectado la continuidad de obras con avance físico (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025).

2. Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PNSR)

Este Plan, tiene como objetivo “estimular diferentes formas asociativas de trabajo de, o entre, pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y que fortalezcan la

⁶³ Consulta SIIPO 21.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

capacidad de acceder a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción”⁶⁴.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) es la encargada de su ejecución. De acuerdo con los reportes realizados por la mencionada entidad se contempla un total de nueve (9) indicadores, de los cuales seis (6) presentan un avance del 100 %, equivalentes al 66,7 % del total. Estos están relacionados con el fortalecimiento de organizaciones solidarias, especialmente en municipios PDET y con enfoque de género, así como con la ejecución de acciones interinstitucionales. A pesar de ello, se observa que tres indicadores (A.73, A.419 y A.419P), que corresponden al 33,3 %, no reportan evolución en la vigencia 2024, aunque han mostrado progresos acumulados en años anteriores.

En cuanto a las estrategias que integran este Plan, la UAEOS registró que las 3 lograron un avance del 100 %, determinado por el cumplimiento de avance del 100 % de las 7 actividades formuladas, con lo cual, se concluye que, al cierre del periodo evaluado, no se presentan rezagos en las acciones previstas para la vigencia 2024.

Vale la pena destacar dentro de los principales logros la firma de 7 convenios interadministrativos y de asociación para implementar la Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz (ASPP) en más de 20 departamentos del país.

Respecto a las dificultades en su implementación, se encuentran las relacionadas con problemas de orden público y condiciones climáticas adversas que limitaron el acceso a los territorios. Debido a esto se desprendieron ajustes en los cronogramas comunitarios y en la ampliación de los tiempos de ejecución de los convenios, afectando la planificación inicial (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2025).

3. Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNPCPECFC)

De acuerdo con la información disponible en SIIPO⁶⁵ sobre los avances en la implementación de este Plan durante vigencia 2024, se observa un porcentaje de avance de 0,0 %. Y un porcentaje acumulado del 25,11 %.

Llama la atención que de los 10 indicadores creados para hacer el respectivo seguimiento, uno está cumplido y nueve no presentan ningún avance cuantitativo. De ellos, seis indicadores no tienen reportes registrados en el Sistema, razones por la cuales el porcentaje de avance es de cero.

⁶⁴ Consulta SIIPO 15.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

⁶⁵ Consulta SIIPO 28.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

A continuación, se muestra el estado de los 10 indicadores:

Tabla 15 Estado indicadores asociados al Plan Nacional Sectorial de Comercialización

Entidad responsable	Total indicadores	Código indicador	Fecha fin	Estado 2024
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	3	A.88	2031	Sin avance
		A.88P	2026	Sin avance
		A.G.16	2031	Sin avance
Agencia de Desarrollo Rural	3	A.89	2031	Sin reporte
		A.114	2031	Sin reporte
		A.114P	2026	Sin reporte
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2	A.92	2031	Sin reporte
		A.93	2031	Sin reporte
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria	1	A.94	2023	Cumplido
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente	1	A.421	2031	Sin reporte

Nota. Elaboración propia basada en la información de SIIPO

Cabe señalar que los indicadores reportados por la UAEOS no presentan avance, dado que según lo establecido en la ficha técnica, se mide el porcentaje de organizaciones solidarias creadas y fortalecidas a través del Programa Integral de Intervención de la UAEOS, que por solicitud de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o la Agencia de Renovación del Territorio (ART), requieren ser acompañadas, lo que significa que ninguna de estas dos entidades ha solicitado a la UAEOS la intervención, “situación ésta que configura un cuello de botella y limitante para el logro de la meta propuesta y es la razón por la cual el reporte cuantitativo del indicador a corte de cierre del año de 2024 es cero”, según la UAEOS.

Respecto al indicador A.92 a cargo del MADR, es preciso mencionar que fue modificado en el proceso de actualización del PMI, restableciendo su medición y llevándola hasta el 2031 así como modificando su denominación, pasando de “Estrategia Nacional de Comercialización con enfoque territorial, formulada” a

“Estrategia Nacional de Comercialización con enfoque territorial en implementación”.

En lo concerniente al avance de las estrategias de este Plan, en SIPO se reporta 0,00 % de avance, pues ninguna de las dos estrategias registra avances cuantitativos. Sin embargo, el MADR (MinAgricultura, 2025) informó en respuesta a requerimiento de información realizado por la Procuraduría que:

La estrategia *Mejorar las condiciones del entorno para la comercialización rural a través de la reducción de la asimetría de información productor – comprador* se avanzó en un 100 % respecto al cumplimiento de las metas contempladas de las acciones para esta estrategia en el plan de acción del 2024. Y la estrategia *Mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización a escala local, regional y nacional por parte de organizaciones ECFC* avanzó un 80 % respecto al plan de acción, ya que dos de las actividades se cumplieron parcialmente.

De acuerdo con lo informado por el MADR (MinAgricultura, 2025) se identificaron avances en la implementación del Plan, así:

Identificación y evaluación de infraestructura de comercialización (plantas).

Apoyo a más de dos mil organizaciones a través de circuitos cortos de comercialización, proyectos e iniciativas de comercialización, la entrega de activos y la firma de acuerdos comerciales que fortalecen la comercialización local y regional, así como la mejora en la interoperabilidad de registros.

Suscripción de 315 acuerdos comerciales, entre privados y compras públicas, y la implementación de la fase 5 de la estrategia de compras públicas, que incluye el seguimiento a estos acuerdos.

Como parte de la estrategia de mejoramiento del entorno institucional, durante 2024 se vincularon los planes sectoriales de comercialización, generación de ingresos y economías solidarias a los subsistemas 6 y 7 del SNRADR, con especial enfoque en articular el subsistema 6 con la Mesa Ampliada de Agricultura Campesina para fortalecer la participación de las organizaciones campesinas y étnicas en las estrategias productivas.

En todo caso, se observa una significativa distancia entre la información disponible en SIPO y la recibida por otros medios, lo cual dificulta el monitoreo a la implementación del Plan y deja en evidencia que no hay oportunidad en los registros propios del seguimiento al Acuerdo de Paz.

4. Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR)

La implementación de este Plan alcanzó en 2024 un avance del 100 %, siendo el único de los 16 planes nacionales sectoriales que alcanza las metas fijadas para

ese año, tanto en el cumplimiento de las metas de indicadores asociados en PMI como en el desarrollo de las dos estrategias que lo componen.

Respecto a los indicadores cabe destacar frente al “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet” (A.33), que el año 2024 es el primer año desde la adopción del Plan en que se alcanza la meta propuesta, incluso superándola, pues el indicador venía rezagado, logrando un porcentaje de avance de 118,75 %.

Con relación a las cabeceras municipales con nodos de alta velocidad, durante la vigencia 2024 no se hicieron nuevas instalaciones, permaneciendo 1.110 municipalidades conectadas a redes de internet de alta velocidad.

Se destaca igualmente que ambos indicadores han tenido impacto en municipios PDET.

Tabla 16 Avances estrategias Plan Nacional de Conectividad Rural

Estrategias	Avances vigencia 2024 y primer trimestre 2025
La instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a Internet de alta velocidad en las cabeceras municipales	1.110 cabeceras municipales permanecen conectadas a redes de Internet de alta velocidad, así: 788 a través del Proyecto Nacional de Fibra Óptica, 35 a través del Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad y 287 reportados con conexión existente por parte de operadores comerciales. Las 1.110 cabeceras municipales conectadas equivalen al 99 % del total del país (1.122). Es de anotar que, los 170 municipios PDET permanecen conectados a redes de Internet de alta velocidad
Oferta de soluciones de acceso comunitario a Internet para centros poblados.	Un total de 605 soluciones de acceso comunitario a Internet instaladas bajo los proyectos Centros Digitales y Zonas Comunitarias para la Paz, se encuentran prestando servicios en centros poblados de municipios PDET, lo que representa un porcentaje de avance equivalente al 94,7 %, sobre la meta de 639 centros poblados que establece el Plan Nacional de Conectividad Rural

Tomado de (MinTic, 2025)

5. Plan Nacional de Electrificación (PNER)

El Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), adoptado mediante la Resolución 40430 de 2021, tiene como objetivo garantizar el acceso equitativo y

sostenible a la energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas (ZNI) y en el Sistema Interconectado Nacional (SIN), incluyendo municipios PDET y comunidades étnicas, mediante la promoción de fuentes no convencionales y esquemas híbridos, alcanzó un avance general del 81,5 %. Este resultado refleja un progreso importante en cobertura eléctrica y uso de fuentes no convencionales de energía en zonas rurales, especialmente en municipios PDET.

De los seis indicadores, dos alcanzaron el 100 %: A.29 y A.29P, correspondientes a nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica a nivel general y en municipios PDET. Esto evidencia el cumplimiento total de las metas de ampliación de cobertura. Los indicadores A.30 y A.30P, sobre capacidad instalada de fuentes no convencionales en Zonas No Interconectadas (ZNI), registraron avances de 93,94 % y 98,6 % respectivamente. Ambos cumplieron sus metas globales proyectadas para el periodo 2017-2026.

En contraste, se presentaron rezagos en los indicadores de capacitación. El A.388P, con enfoque en municipios PDET, tuvo un avance de 71,45 % frente a su meta de 40.846 personas. El A.388, de cobertura nacional, solo alcanzó el 24,99 % respecto a una meta de 92.708 personas. Estos bajos niveles de avance en formación técnica afectan la sostenibilidad y el mantenimiento adecuado de las obras instaladas, especialmente en contextos rurales y dispersos⁶⁶.

Las estrategias del plan, centradas en la asistencia técnica, la estructuración y ejecución de proyectos, la contratación, y la promoción de fuentes no convencionales, presentan un cumplimiento del 100 %, lo cual refleja un avance institucional positivo. No obstante, resulta fundamental reforzar la capacitación y el acompañamiento a las comunidades, garantizando su participación efectiva en la gestión del servicio, en cumplimiento del derecho al acceso digno, eficiente y seguro a la energía eléctrica como condición para el desarrollo rural y la superación de desigualdades estructurales.

6. Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)

Este Plan Nacional Sectorial fue regularizado con la adopción en marzo de 2025, bajo el Decreto 0351 de 2025 expedido por el Min, Salud, siendo el último Plan en contar con este acto administrativo. Se observa que en SIPO existe información sobre los avances logrados durante la vigencia 2024, concretamente se muestra que se ha alcanzado un progreso general del 45 %.

Este porcentaje refleja el estado actual de los indicadores y actividades en el contexto de la salud rural, donde se han establecido un total de 15 indicadores para medir el desempeño. La entidad encargada de la implementación de este plan es el Ministerio de Salud y Protección Social.

⁶⁶ Consulta SIPO 21.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

De los 15 indicadores, 4 han alcanzado un avance del 100 % y 1 el 95 %, lo que indica que se han cumplido completamente las metas establecidas en áreas como la construcción y mejora de centros de salud y la habilitación de servicios de telemedicina. No obstante, 10 indicadores no han mostrado progreso, lo que significa un 66,7 % de los indicadores que requieren atención, entre los cuales algunos no cuentan con ficha técnica. Estos indicadores incluyen la densidad estimada de talento humano en salud por cada 10.000 habitantes y en zonas PDET (A.36.P), (A.36), sin embargo, se hace la anotación que, en la fecha de elaboración para el análisis de este informe, se contaba con la información mencionada, no obstante, a la fecha se verifica nuevamente la plataforma SIIPO y se evidencia que ya se encuentran las respectivas fichas técnicas de los indicadores en cuestión.⁶⁷

En cuanto a estrategias se implementaron 5 con un avance general del 93 %. Estas incluyen la construcción e implementación de un Modelo Especial de Salud acorde a las características de población y territorios, que ha alcanzado un avance del 90 %; las estrategias de priorización en salud pública para el posconflicto, con un avance del 75 %; el aumento de la cobertura del aseguramiento en la zona rural. En cuanto a las 18 actividades programadas dentro de estas estrategias, 16 han alcanzado un avance del 100 %, mientras que los 2 restantes no han mostrado progreso.

De la misma manera, la implementación enfrenta limitaciones de gobernanza en comunidades indígenas, desarticulación entre entidades, y una débil apropiación del enfoque diferencial, especialmente en población NARP. También se presentaron obstáculos administrativos por la cancelación de convenios, lo que afectó el cumplimiento de metas (Ministerio de Salud, 2025).

7. Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

Bajo el liderazgo del Ministerio de Transporte, este Plan ha logrado un avance general del 47,01 % en la implementación del Plan Vías para la Integración, cuyo objetivo es mejorar y mantener la infraestructura de transporte priorizando municipios afectados por el conflicto armado, bajo principios de sostenibilidad ambiental. Destaca el cumplimiento del 100 % en la intervención de vías priorizadas (A.23 y A.23P) y vías fluviales (PNS.13.7), incluyendo 3.629 km de red terciaria intervenida, de los cuales 400 km están en municipios PDET. Ahora bien, persisten rezagos en indicadores estructurales como la priorización de corredores en municipios PDET y ZOMAC (PNS.13.1 y PNS.13.3), donde no se ha evidenciado avance desde 2022, pese a una meta global de 170 y 344 municipios respectivamente.

⁶⁷ Consulta SIIPO 18.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

En cuanto a asistencia técnica en infraestructura aeroportuaria no estatal (PNS.13.5), se evidencia un cumplimiento parcial del 83 % (25 de 30 municipios), aunque sin avance reciente. En aeródromos propiedad de la Nación (PNS.13.6), solo se ha intervenido el 54 % de la meta (6 de 11), con estancamiento desde 2022. La reglamentación técnica (PNS.13.4) fue cumplida mediante la Resolución 263 de 2020, pero la estrategia para definir criterios técnicos de intervención de corredores solo reporta un avance del 50 %⁶⁸.

Las estrategias presentan un cumplimiento del 55 % y se evidencia falta de ejecución en actividades clave como la formulación de una metodología para priorizar municipios en mayor desventaja. Aunque se cumplió con la intervención en senderos y el apoyo a 3.900 km de inventarios viales en PDET, aún no se logra completar el acompañamiento a 111 municipios con criterios PNVR, lo cual limita la garantía progresiva del derecho a la movilidad y la conectividad territorial.

Durante 2024, el Sector Transporte avanzó en el desarrollo territorial sostenible mediante la intervención de 3.709 km de vías en 609 municipios, de los cuales 113 son PDET, en el marco del programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total”. Esta estrategia fortaleció a 1.146 Juntas de Acción Comunal como actores de ejecución directa, contribuyendo a la garantía del derecho a la conectividad rural y al acceso a servicios básicos. Además, se entregaron 8 muelles y se intervinieron 6 aeródromos, mejorando la movilidad en regiones de difícil acceso. Se destaca la inclusión de un enfoque étnico en 50 Planes Viales Municipales, con la identificación de caminos ancestrales, lo cual reconoce derechos diferenciales y territoriales de comunidades étnicas.

A pesar de ello, persisten rezagos significativos en la planeación vial municipal. La falta de financiación, la débil articulación interinstitucional, la escasa información técnica y la limitada priorización de los Planes Viales Municipales (PVM) por parte de las entidades territoriales han impedido avanzar en la caracterización de corredores viales, considerada una de las acciones más críticas del Plan Nacional de Vías. A pesar de las capacitaciones realizadas en 25 departamentos y los avances de aproximadamente 200 municipios en la estructuración de sus PVM, la falta de obligatoriedad normativa y la ausencia de incentivos concretos han frenado el compromiso institucional (Ministerio de Transporte, 2025).

Adicionalmente, se identifican obstáculos como condiciones geográficas adversas, inseguridad por presencia de grupos armados, conflictos por tenencia de tierras y resistencias comunitarias frente a impactos ambientales. Estas situaciones generan retrasos contractuales, riesgos jurídicos y barreras a la ejecución efectiva de proyectos, afectando directamente el goce del derecho a la

⁶⁸ Consulta SIPO 21.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

movilidad, la seguridad vial y la equidad territorial (Ministerio de Transporte, 2025).

En respuesta a las contingencias presentadas, el Ministerio de Transporte ha establecido mecanismos de articulación con gobernaciones y se prevé la entrega de información georreferenciada a los municipios, a partir de imágenes satelitales del DNP, para acelerar la priorización de corredores. No obstante, el rezago institucional y normativo en la planificación vial sigue siendo una debilidad estructural que impide garantizar el acceso efectivo a infraestructura básica en las zonas más apartadas del país. Se identifica la urgencia de reforzar jurídicamente la planificación territorial como un deber estatal y asegurar recursos técnicos y financieros para cumplir con el principio de equidad y el derecho al desarrollo rural integral.

8 Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (PPSGDT)

El Plan de Protección Social adoptado mediante la Resolución No. 2951 de 2020 está liderado por el Ministerio del Trabajo y en su implementación participan también Colpensiones, Prosperidad Social y la UAESPE. El objetivo fortalecer la protección social con enfoque diferencial, priorizando a las mujeres rurales, y promoviendo los derechos laborales para reducir la pobreza, cerrar brechas entre campo y ciudad y mejorar el bienestar rural. Según la información analizada en el SIIPO correspondiente a la vigencia 2024, se identifican 24 indicadores para el seguimiento de metas sectoriales en zonas rurales y PDET. Además, durante la vigencia 2024, el avance general alcanza el 42,14 %⁶⁹.

De lo anterior es palmario que, de los 24 indicadores, 7 (29,2 %) han alcanzado un avance del 100 %, con logros importantes en programas como Colombia Mayor, capacitación laboral en municipios PDET y vinculación rural a BEPS. Adicional a ellos, 4 (16,6 %) presentan avances parciales destacados, con niveles de cumplimiento que se encuentran entre el 42 % y el 93 %, como es el caso del relacionado con la inspección laboral rural. En otro tanto, 13 indicadores, que representan el 54,2 %, no registran avance alguno a la fecha, lo que representa un rezago significativo en más de la mitad de las metas establecidas.

Este Plan incluye 9 estrategias y 31 actividades específicas. Sin embargo, estas presentan un avance general del 0 %, significando esto que ninguna tuvo implementación efectiva en 2024, según se observa en SIIPO.

Sin perjuicio de lo anterior, el MinTrabajo logró importantes avances en el cumplimiento de los objetivos del Plan, resaltando el fortalecimiento de los procesos asociativos, la inclusión laboral y la promoción de la igualdad de género en áreas rurales y en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

⁶⁹ Consulta SIIPO 18.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

Se establecieron 33 circuitos asociativos solidarios mediante el Programa de Asociatividad Solidaria para la Paz (PASO), que agrupan a 119 organizaciones en diversas actividades económicas. Además, se consolidaron 164 organizaciones en los departamentos del Valle del Cauca, Nariño y Cauca gracias al Convenio 04-2024 con la Universidad del Tolima (Ministerio de Trabajo, 2025).

En cuanto a la formación profesional, se alcanzaron 424.500 cupos, con un enfoque principalmente en mujeres rurales y población étnica. Asimismo, el SENA otorgó más de 14.400 cupos de formación a través del programa Emprende Rural, y el Fondo Emprender apoyó 194 planes de negocio. Se realizaron 4.438 intervenciones de inspección laboral rural, con 845 en municipios PDET. Las campañas de sensibilización sobre derechos laborales impactaron a más de 2.400 personas, siendo este un logro significativo.

En el ámbito de la protección laboral, se llevaron a cabo nueve jornadas de sensibilización en siete departamentos, impactando a 382 personas. Se ejecutó un plan de medios con una inversión de \$196'057.048 para promover la erradicación del trabajo infantil. Se realizaron 2.414 asistencias técnicas en 28 departamentos, cubriendo el 87 % del territorio nacional. Finalmente, una estrategia del SENA, a través de "SENA Emprende Rural", otorgó 14.420 cupos de formación en el cuarto trimestre, con una inversión superior a \$5.713 millones. Se certificaron 21.868 personas en municipios PDET, y se realizaron 8.730 acciones de orientación ocupacional a población con discapacidad.

9. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRDECFC)

Durante la vigencia 2024 el nivel de implementación de este Plan fue uno de los menores, llegando apenas al 30,32 % de avance acumulado para ese año, y un avance general del 14,63 %, tras cuatro años desde su adopción⁷⁰, de acuerdo con la información disponible en SIPO.

Si bien la entidad líder de la implementación del Plan es el MADR, el cumplimiento de 10 de los 11 indicadores asociados en el PMI está bajo la responsabilidad de la ADR, quien no registró información de 7 de ellos el sistema.

Los indicadores que sí tienen reporte son tres: "Número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas" (PNS.1.9), "Área con distritos de riego de pequeña escala con rehabilitación iniciada en municipios NO PDET" (PNS.1.8), los cuales superan las metas establecidas en 2024 y Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET (PNS.1.7).

⁷⁰ Este Plan fue adoptado mediante la Resolución No. 000091 del 24 de abril de 2020 por parte de MinAgricultura

En el primer caso, se superó el número de organizaciones capacitadas en temas de administración, operación y conservación de distritos, permisos ambientales, entre otros, logrando 160 en total. Y respecto al área con distritos de riego de pequeña escala con rehabilitación iniciada en municipios NO PDET, se tiene que un total de 943 hectáreas fueron rehabilitadas en municipios NO PDET para vigencia 2024, los cuales están ubicados en Nariño (443 ha), La Guajira (250 ha) y Cundinamarca (250 ha).

Sin perjuicio de lo anterior, el resultado de este indicador deja en evidencia que los municipios PDT, priorizados en la implementación del Acuerdo Final de Paz, no están siendo el foco de la intervención por parte de la ADR.

Por su parte el indicador PNS.1.7 estuvo por debajo de lo estimado para el 2024, reportando un área de 80 hectáreas (de 188 de meta) con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET, lo que refleja **un incumplimiento de las metas**, pues adicionalmente los objetivos fijados para 2021, 2022 y 2023 no fueron cumplidos, y en este caso particular la vigencia de medición es el año 2026.

Cabe mencionar que se conoce que durante el 2024 se suscribió un convenio con el Fondo Colombia en Paz para la rehabilitación de distritos de riego de pequeña escala, sin embargo y dado el incumplimiento de las metas aquí explicado, se infiere que a través de este convenio no se está logrando aportar al logro de los propósitos en materia de distritos de riego.

Cabe mencionar que se conoce que durante el 2024 se suscribió un convenio con el Fondo Colombia en Paz para la rehabilitación de distritos de riego de pequeña escala, sin embargo y dado el incumplimiento de las metas aquí explicado, se infiere que a través de este convenio no se está logrando aportar al logro de los propósitos en materia de distritos de riego.

Ahora bien, este Plan consta de cuatro estrategias orientadas a incrementar la productividad agropecuaria mediante la garantía del acceso al agua, a través del aprovisionamiento de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones. Durante el 2024, el cumplimiento promedio de las estrategias fue de 73,75 %, y solo una de las tres se implementó al 100 %, esta es la de “Promover la asociatividad en riego”.

Al respecto, el MADR informó (MinAgricultura, 2025) que cada una de las estrategias durante el 2021, avanzó así:

Tabla 17 Porcentaje de avance 2024 estrategias del Plan Nacional de Riego y Drenaje

Estrategias	Actividades	Porcentaje de avance 2024
	Actividad No. 1	20,00 %

Estrategias	Actividades	Porcentaje de avance 2024
1. Promover y ejecutar soluciones alternativas de riego	Actividad No. 2	0,00 %
	Actividad No. 3	0,00 %
	Actividad No. 4	25,00 %
	Actividad No. 5	1000,00 %
	Actividad No. 6	2,00 %
	Actividad No. 7	0,00 %
2. Construir distritos de pequeña escala y ejecutar acciones para la rehabilitación, ampliación y mantenimiento de los existentes	Actividad No. 1	8,00 %
	Actividad No. 2	0,00 %
	Actividad No. 3	0,00 %
	Actividad No. 4	0,00 %
	Actividad No. 5	0,00 %
	Actividad No. 6	0,00 %
	Actividad No. 7	13,00 %
3. Promover la asociatividad en riego	Actividad No. 1	60,00 %
	Actividad No. 2	10,00 %
	Actividad No. 3	30,00 %
4. Promover prácticas adecuadas de uso eficiente del agua y el suelo.	Actividad No. 1	0 %
	Actividad No. 2	0,00 %

Nota. Elaboración propia basada en información brindada por MADR (MinAgricultura, 2025)

10. Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNACGI)

La implementación de este Plan a cargo del MADR se mide en el PMI a través de catorce indicadores, los cuales, en su conjunto, tuvieron como resultado para el año 2024 un avance acumulado del 71,48 %.

De los catorce indicadores, dos no cuentan con fecha técnica (identificados con los códigos A83P y A83), ambos de responsabilidad de la ADR. Por lo que no es posible conocer sobre los beneficiarios de recursos de capital semilla no reembolsables.

Por su parte, siete indicadores lograron las metas propuestas para la vigencia, destacándose como principales logros los siguientes: del total de 141.163,1 hectáreas aseguradas con seguro de cosecha subsidiado a nivel nacional, 131.259,2 corresponden a pequeños productores; entre enero y diciembre de 2024, se otorgaron 7.877 operaciones de créditos a pequeños productores, que

apalancaron un valor de crédito de \$121.462 millones y subsidio a la tasa de interés por valor de \$24.190 millones; según se ha registrado en SIIPO.

Asimismo, en la formulación de este Plan se establecieron tres estrategias. De acuerdo con lo consultado en SIIPO no hubo avance en ninguna de ellas y no se observa registro de información relacionada en ese sistema. No obstante, según informó el MADR, estas tuvieron los siguientes avances:

Estrategia 1: Se avanzó un 80 % respecto al cumplimiento de la meta sobre el peso de las acciones en el plan de acción del 2024, ya que tres de ellas se cumplieron parcialmente. Estrategia 2: Se avanzó un 100 % respecto al cumplimiento de las metas contempladas de las acciones para con ésta en el plan de acción del 2024. Estrategia 3: Se cumplió un 100 % respecto a las metas contempladas de las acciones para esta estrategia en el plan de acción del 2024 (MinAgricultura, 2025)

11. Plan Especial de Educación Rural (PEER)

La Resolución 21598 de 2021 adopta el Plan Especial de Educación Rural (PEER) el cual tiene como propósito central garantizar una atención integral a la primera infancia, mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación en zonas rurales, erradicar el analfabetismo, y fomentar la permanencia de los jóvenes en el campo mediante procesos educativos productivos⁷¹. En el transcurso del año 2024, se lograron avances significativos en el Plan Especial de Educación Rural (PEER), especialmente en la implementación de estrategias que promueven el acceso, la calidad y la pertinencia educativa en las zonas rurales. (MinAgricultura, 2025).

En cuanto a la estrategia "CRESE", se implementaron rutas de formación integral en 4.111 establecimientos educativos, de los cuales 609 se ubican en zonas rurales. Se vincularon 4.882 docentes tutores, 292 maestros en formación, y se crearon 4.886 centros de interés para fortalecer el aprendizaje. Además, en infraestructura, se intervinieron 1.637 ambientes escolares de educación preescolar, básica y media, mientras que, en transporte escolar, 83 de 97 Entidades Territoriales Certificadas recibieron acompañamiento, alcanzando un 86 % de cumplimiento en zonas rurales (MinAgricultura, 2025).

El Plan de Educación Rural reportó un avance general del 26,93 % con seguimiento a 32 indicadores. Aunque algunos muestran cumplimiento total, la mayoría presenta rezagos importantes, sin avances actualizados desde años anteriores, lo que refleja **una limitada ejecución frente a lo previsto en el Plan Nacional Sectorial**. En contraste, seis indicadores alcanzaron un 100 % de cumplimiento, entre ellos los relacionados con la gratuidad en matrícula en

⁷¹ Por la cual se adopta el Plan Especial de Educación Rural (PEER) en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.2.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

zonas rurales y PDET (A.450 y A.450P), alimentación escolar contratada (A.54), alfabetización (A.64 y A.64P) y formación profesional en municipios PDET por parte del SENA (PNS.8.3). También se destaca el indicador A.350, con un 98,09 % de avance en formación agropecuaria.

Otros indicadores muestran avances parciales, como el transporte escolar rural contratado (A.57) con 76 %, y la tasa de analfabetismo en zonas rurales (A.447) con un 60,87 %, aún distante de las metas planteadas para la erradicación.

Por otra parte, 14 indicadores no presentan información reportada en 2024 o están estancados desde el año 2021. Esto incluye temas sensibles como atención integral a la primera infancia (A.38), nuevos cupos en educación superior rural (A.451), becas condonables en municipios PDET (A.61P), infraestructura educativa (A.49P), y varios indicadores del componente PNS sin avances desde 2021 o 2022.

Adicionalmente, se identifican inconsistencias en el sistema de seguimiento (SIIPO), donde los indicadores A.350P, A.40P, A.45P y A.64P que ya cumplieron su meta no han sido reportados como finalizados, afectando la trazabilidad institucional.

Con respecto a la ampliación de cobertura en educación superior en zonas rurales y PDET, se distribuyeron \$210 mil millones a 64 Instituciones de Educación Superior públicas, con una aprobación del 95 % de los Planes Integrales de Cobertura⁷².

Frente a las dificultades en el ámbito del fortalecimiento de los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) con comunidades étnicas, se presentaron problemáticas de orden público que obligaron a suspender temporalmente tres contratos, los cuales se reanudarán en enero de 2025, y a terminar anticipadamente uno de ellos. De la misma manera, se identificó la necesidad de reforzar el acompañamiento técnico, promover campañas para prevenir violencias y entornos educativos seguros, y articular la implementación de normas recientes como la Ley 2365 de 2024, orientada a erradicar el acoso sexual en el ámbito educativo (MinAgricultura, 2025).

En lo que refiere a las estrategias articuladas con los Planes de Retornos y Reubicaciones, se refleja en intervenciones concretas orientadas a mejorar las condiciones de acceso, permanencia y calidad educativa en contextos de alta vulnerabilidad. Ahora bien, en coherencia con las medidas simbólicas y sociales de los PIRC, el PEER ha desarrollado procesos de formación ciudadana para la reconciliación, con enfoque antirracista, así como estrategias pedagógicas que fortalecen el sentido de pertenencia, la memoria histórica y la identidad cultural. (MinAgricultura, 2025).

⁷² Consulta SIIPO 15.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

12 Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (PNSGPA)

El objetivo del Plan Nacional de Alimentación, adoptado con la Resolución N° 000213 de 2022, es garantizar el derecho a la alimentación de la población rural mediante acciones intersectoriales. Respecto a su implementación, **el panorama es preocupante**, ya que, a pesar de haberse definido 10 estrategias y 29 actividades para el 2014, el avance en los indicadores es solo del 27,8 %, y las estrategias no han reportado ningún progreso⁷³

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Igualdad y Equidad, Artesanías de Colombia y la Agencia de Desarrollo Rural son las principales entidades responsables del cumplimiento de estos indicadores.

Este Plan reporta avances en 21 indicadores. De estos, únicamente 5 alcanzaron el 100 % de cumplimiento, lo que representa apenas el 23,8 % del total. Entre los que lograron su meta están los indicadores A.111 y A.111P, relacionados con plazas de mercado rehabilitadas; A.113 y A.113P, sobre participación en espacios comerciales; y PNS.7.3, sobre la elaboración de boletines de seguimiento al derecho a la alimentación.

En contraste, 16 indicadores (el 76,2 %) no presentan avances para esta vigencia. Entre ellos se destacan rezagos importantes como el indicador A.107, que busca la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante acto administrativo y aún no tiene ejecución. También el indicador PNS.7.5, que no cuenta con ficha técnica, lo que impide su seguimiento. De la misma manera se presentan otros indicadores con rezago y sin avance en 2024 que incluyen el A.114, PNS.7.2, PNS.7.4 y PNS.7.7, que acumulan inactividad desde 2022 o 2023.

Frente a los avances en la vigencia del año 2024, el ICBF registró progreso en el indicador PNS 7.4, con atención a 7.408 niños y gestantes en riesgo de desnutrición en 102 municipios PDET; y en PNS 7.1, con el robustecimiento de comités territoriales de seguridad alimentaria en 17 municipios de Sucre y Tolima. Igualmente, se fortalecieron 16 organizaciones sociales rurales en Cundinamarca y Quindío bajo el indicador PNS 7.2 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2025).

No obstante, este Ministerio menciona que persisten rezagos importantes: el indicador PNS 7.5 apenas se implementó en 4 municipios y no cuenta con ficha técnica, lo que impide su medición. Las principales dificultades fueron la falta de definición institucional de responsables y la baja disponibilidad de recursos

⁷³ Consulta SIIPO 18.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

humanos y financieros, especialmente en zonas PDET. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2025)

13. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNCMVSR)

Con el liderazgo del Ministerio de Vivienda la implementación este Plan tiene como objetivo ejecutar la política pública de Vivienda Rural, a través de la estructuración e implementación de estrategias y acciones que permitan promover condiciones de vida digna, y disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, principalmente.

Durante la vigencia 2024, la implementación alcanzó un avance del 25,91 %, de acuerdo con la información disponible en SIPO, porcentaje resultante del comportamiento de los dieciséis indicadores asociados en el PMI. Al respecto se puede observar principalmente que:

La medición de las “Viviendas mejoradas entregadas” (A.66.1) presenta un rezago, pues a la fecha prevista de finalización de medición del indicador, año 2022, apenas lograba el 26,78 % de cumplimiento. Y en la reciente actualización del PMI se desagregó el indicador por cambio en la entidad y sector competente⁷⁴, codificando con el número 1 el indicador a cargo del MADR y con el número 2 el indicador a cargo del MinVivienda.

De esta manera la medición se realizará en adelante a través de dos indicadores, de conformidad con las competencias legales de cada una de las carteras ministeriales, dado que la entidad otorgante de los subsidios de vivienda de interés social rural para las vigencias 2000 a 2017 fue el Banco Agrario de Colombia- BA, posteriormente entre 2018 y 2019 fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en virtud de lo establecido en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 – contentiva del Plan Nacional de Desarrollo: "Pacto por Colombia Pacto por Equidad" – a partir del 1 de enero de 2020, el otorgamiento y ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural será competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De cualquier modo, los dos indicadores, A.66.1 y A.66.2, presentan retrasos en el cumplimiento de las metas establecidas para la entrega de viviendas mejoradas, lo cual genera que no se logre el mejoramiento de las condiciones habitacionales de las familias rurales de escasos recursos económicos.

Dentro de las causas que han generado este retraso pueden enunciarse las debilidades en los procesos de articulación con los entes territoriales, dado que la postulación de hogares para el acceso a los subsidios es responsabilidad de los municipios y departamentos

⁷⁴ Adenda No. 1. CONPES 3932

Con relación a las viviendas nuevas entregadas (Indicadores A.67.1 y A.67.2) tanto el MADR como MinVivienda tampoco han alcanzado las metas fijadas. De un lado, el reporte realizado en SIPO por el MinVivienda, deja ver un porcentaje de avance del 67,05 % en 2024, entregando 1.756 viviendas nuevas de 2.619 planeadas. Del otro lado, el MADR tuvo rezago en el indicador, pues a la fecha fin de medición (2022), presentaba un porcentaje de ejecución de 14,32 %.

Ahora bien, este Plan que contiene la hoja de ruta del Gobierno nacional para implementar la Política de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR) definió seis estrategias, cada una de ellas con una serie de actividades asociadas. En este escenario de seguimiento, el balance para la vigencia 2024 es diferente al presentado desde el seguimiento a los indicadores. Durante ese año el porcentaje de avance es de 71,67 %, dado que, de las seis estrategias, tres lograron realizar las actividades totalmente y para una, no se formularon para implementar en 2024.

Tabla 18 Balance general estrategias Plan de Vivienda Rural

Estrategia	Total Actividades para 2024	Total Actividades cumplidas en 2024	Actividad Rezagada
1. Diseño e implementación de una metodología de focalización para el otorgamiento de subsidios de Vivienda Interés Social Rural (VISR)	4	4	NA
2. Modelo Operativo para la construcción de Vivienda Interés Social Rural (VISR)	5	4	Expedir un instrumento normativo a través del cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio defina las condiciones para la financiación de la Vivienda de Interés Social en zonas rurales, mediante los mecanismos de pago de obras por impuestos y pago de obras por regalías
3. Soluciones de VISR adaptables a las regiones y con componente de saneamiento básico	0	NA	NA

Estrategia	Total Actividades para 2024	Total Actividades cumplidas en 2024	Actividad Rezagada
4. Estrategia de Relacionamiento y Modelo de acompañamiento social en proyectos de VISR	2	2	NA
5. Acciones para la prestación de asistencia técnica y articulación institucional.	2	2	NA
6. Diseño de un sistema de información, seguimiento y gestión del conocimiento de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (PPVISR)	3	2	Establecer el Manual Operativo del Catálogo Nacional de Vivienda Rural – CNVR, a través de la estructuración e implementación de herramientas y acciones, que permitan promover el acceso a una plataforma de datos abiertos en la cual se publicará el registro y repositorio de Intervenciones de vivienda en zonas rurales.

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

14. Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR)

El análisis de este Plan se presenta en la sección sobre Acceso a la Tierra y Uso del Suelo, en razón a que sus componentes, estrategias y metas coinciden con lo abordado en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz.

15. Plan Nacional de Zonificación Ambiental Participativa (PNZA)

En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, la Resolución 1608 de 2021 adopta el Plan de Zonificación Ambiental (PZA), que propone una división de territorio ambiental indicativa, así como un marco estratégico y un plan de acción para guiar el desarrollo sostenible en las regiones PDET; este plan incluye 29 actividades y 11 estrategias. En el año 2024, 15 actividades han alcanzado un avance del 100 %, mientras que 5 se encuentran rezagadas.⁷⁵

Anudado a lo anterior es pertinente resaltar que las 11 estrategias presentan un avance del 87.27 %, 9 están al día con un avance del 100 %. Estas se refieren a la ampliación y consolidación del inventario de Áreas de Especial Interés

⁷⁵ Consulta SIIPO 18.07.2015. Recuperado de <https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

Ambiental y a la contribución al ordenamiento productivo sostenible, entre otras. Sin embargo, 2 de estas estrategias presentan retraso: La promoción de la economía forestal, que cuenta con un avance del 60 %, y la estrategia de reducir los factores causantes de usos inadecuados del territorio, que no ha mostrado avance, obteniendo un 0 %.

Este Plan tiene 7 indicadores, de estos, 5 han alcanzado un avance del 100 %. A pesar de ello, 2 indicadores, que son el PNS.5.1 y el PNS.5.2, no han mostrado progreso desde el año 2023. Es decir, que se tiene una ejecución general del 71,43 % en la vigencia del año 2024, y por lo tanto es importante que el Ministerio de Ambiente trabaje en las estrategias con menor avance para generar un impacto positivo en la conservación y el desarrollo sostenible.

Frente a las dificultades en la implementación del plan, según lo mencionado por el Ministerio encargado se identificaron las siguientes: La primera es la ejecución presupuestal, situación preocupante, considerando que es un monto bajo, con solo \$6.418 millones ejecutados de un total estimado de \$216.897 millones hasta 2031, lo que representa apenas el 2,9 % del presupuesto. En segundo lugar, las subregiones PDET enfrentan limitaciones significativas debido a la alta presencia de actores armados ilegales, lo que restringe el acceso de los equipos técnicos y dificulta el avance de actividades en campo, especialmente en regiones como Caquetá, Guaviare y el sur del Meta (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2025).

16. Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAITTI)

Este Plan cuyo objetivo general es “Fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales, trabajadores del campo y de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica mediante la prestación del servicio público de extensión agropecuaria y otros mecanismos” y que fue adoptado en el año 2022, presenta un porcentaje de avance acumulado de 26.72 %, de acuerdo con la información disponible en SIIPO. Sin embargo, para la vigencia 2024, no reporta avances.

Este progreso calculado a partir del comportamiento de los indicadores asociados en el PMI está bajo la responsabilidad de la Agencia de Desarrollo Rural y Agrosavia, quienes para la vigencia 2024 y lo corrido de 2025, **no han registrado en SIIPO ninguna información que permita observar el comportamiento de los indicadores**, de los cuales las respectivas fichas técnicas están debidamente aprobadas.

Por lo anterior es **urgente** que estas entidades responsables del cumplimiento de los compromisos derivados de los cuatro indicadores realicen el registro de manera oportuna en SIIPO e ingresen los reportes pendientes, pues

este sistema es la principal fuente de información sobre la implementación del Acuerdo de Paz, y la indisponibilidad de la información afecta el seguimiento.

Ante la ausencia de datos en SIPO, solo es posible conocer el avance logrado hasta la vigencia 2023, tal como se muestra a continuación:

Tabla 19 Indicadores PMI. PNS Asistencia Técnica

Indicador	Responsable	Año Fin	Fecha de último reporte en SIPO	Porcentaje de Avance General
Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria.	Agencia de Desarrollo Rural	2031	30/09/2023	57.14 %
Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado.	Agrosavia	2031	30/09/2023	57.14 %
Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET.	Agencia de Desarrollo Rural	2026	30/09/2023	88.89 %
Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria.	Agencia de Desarrollo Rural	2031	30/09/2023	45.71 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Ahora bien, respecto a las estrategias que componen este Plan Nacional, el MADR informó (MinAgricultura, 2025) el porcentaje de avance del plan de acción para la vigencia 2024 al corte del tercer trimestre de 2024, *debido a que aún no se ha realizado la consolidación de los informes de avance de las entidades para el cuarto trimestre de 2024*, en los siguientes términos:

Tabla 20 Avances del Plan de AT

Objetivos estratégicos PNS – Plan AT	Porcentaje de avance
1. Realizar el acompañamiento en la planificación y formulación de los PDEA donde el programa de ACFC tenga relevancia.	84 %

Objetivos estratégicos PNS – Plan AT	Porcentaje de avance
2. Fortalecer las capacidades de la oferta y su potencial para la prestación del servicio público de extensión agropecuaria a través de actividades de formación y capacitación.	30 %
3. Mejorar el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial	54 %
4. Realizar en coordinación con los entes territoriales el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria	45 %
5. Desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas, agricultura de conservación sostenible en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria	44 %

No obstante, lo anterior, en SIIPO no están registrados tampoco estos datos.

Formulación Planes de Acción de los PNS para la vigencia 2025

El Decreto 1778 del 2020⁷⁶ en el artículo 2.2.14.2.2.1.4. establece que “las entidades que tengan bajo su responsabilidad un Plan Nacional Sectorial de la Reforma Rural Integral deberán formular anualmente un plan de acción que permita evidenciar el avance de las líneas estratégicas del respectivo plan. Este plan de acción deberá formularse antes del primero (1º) de febrero de cada vigencia y publicarse en el SIIPO antes del quince (15) de febrero del mismo periodo”

Este ente de control indagó a través del DNP, administrador del SIIPO, cuáles Planes Nacionales Sectoriales presentaron el Plan de Acción para la vigencia 2025, quien en comunicación del 5 de mayo de 2025, informó que, hasta esa fecha, se habían aprobado nueve (9) “Tres (3) planes fueron revisados y devueltos a las entidades para su ajuste, dos (2) se encuentran en revisión interna por parte del DNP y la UIAFP, y dos (2) aún no han sido remitidos por las entidades correspondientes” (DNP, 2025).

El detalle se presenta a continuación:

⁷⁶ “Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”

Tabla 21 Planes de Acción PNS

No.	Plan	Responsable	Plan acción - 2025
1	Agua y saneamiento	Min Vivienda	Aprobado
2	Conectividad	MINTIC	Aprobado
3	Economía Solidaria	UAEOS	Aprobado
4	Electrificación Rural	MinMinas	Aprobado
5	Formalización	MADR	Aprobado
6	Protección Social	Min Trabajo	Aprobado
7	Vías	Min Transporte	Aprobado
8	Vivienda	Min Vivienda	Aprobado
9	Zonificación	MADR	Aprobado
10	Comercialización	MADR	En revisión DNP - UIAFP
11	G. Ingresos	MADR	En revisión DNP - UIAFP
12	Alimentación	ICBF	Enviado a la entidad con observaciones
13	Educación	MEN	Enviado a la entidad con observaciones
14	Salud	Min Salud	Enviado a la entidad con observaciones
15	Riego y Drenaje	MADR	Pendiente por parte de la entidad
16	Asistencia Técnica	MADR	Pendiente por parte de la entidad

Fuente: Subdirección de Derechos Humanos y Paz, Departamento Nacional de Planeación 02 de mayo de 2025. (DNP, 2025).

En consecuencia, resulta de gran importancia completar el proceso de aprobación de los Planes de Acción y su sistematización en SIPO para viabilizar el respectivo seguimiento.

Conclusiones

- **Se observa un bajo nivel de implementación de los 16 PNS**, pues ninguno de los Planes supera el 50 % de avance general. Y en la vigencia

2024, solo dos superaron el 80 %, estos son: Conectividad Rural, con un porcentaje de acumulado de 100 % y Electrificación Rural con 81.50 %.

- Los Planes con menor desempeño general son Formalización de Tierras, Riego y Drenaje y Zonificación Ambiental, los cuales no alcanzan ni el 20 % de avance, lo **cual resulta preocupante al considerar que están íntimamente relacionados con el impulso de la productividad del campo**, siendo indispensable para la reforma rural integral.
- Durante la vigencia 2024, **cuatro PNS no presentaron avances en el cumplimiento de los indicadores PMI**, estos son: Asistencia Técnica, Agua Potable y Saneamiento, Comercialización Rural y Formalización de Tierras. Estos representan el 25 % de la totalidad de los planes.
- Es evidente que las entidades responsables del cumplimiento de indicadores del PMI no han completado el registro de los avances cuantitativos y cualitativos en SIPO, dado que se han observado deficiencias en la oportunidad y completitud de los reportes en el mencionado sistema, lo que genera que la interpretación directa sea la inobservancia de las metas fijadas. Este hecho debilita el seguimiento al progreso de la implementación de los PNS y afecta su transparencia, pues al ser el SIPO el sistema disponible para la consulta de todos los interesados acerca el desarrollo, se afecta la publicidad.
- Con el acto administrativo de adopción del Plan Nacional de Salud Rural (Decreto 0351 de 2025) se completa la adopción de los 16 Planes Nacionales Sectoriales, teniendo en cuenta que este era el único que hacía falta, así que se reconoce la identificación y regularización de la ruta para dar cumplimiento al compromiso con la equidad en salud en los ámbitos rurales del país.
- La Procuraduría ha identificado que de los 16 PNS adoptados, 15 fueron mediante resolución, y únicamente el Plan de Salud Rural fue implementado vía decreto, lo cual resulta relevante dado que este último posee un mayor rango normativo y fuerza vinculante. Esta diferencia es crucial porque permite una aplicación más eficaz y coherente, en especial en el contexto de la reforma a la salud vigente, asegurando así una mejor protección y garantía de los derechos sociales en comparación con las resoluciones, que carecen de la misma fuerza ejecutiva y pueden generar incertidumbre jurídica, debido a que al ser actos administrativos de rango inferior, tienen menor fuerza vinculante y suelen ser más susceptibles a modificaciones, impugnaciones o interpretaciones divergentes.

- Se **observa incumplimiento en los plazos fijados (Decreto 1778 del 2020) para la formulación de los planes de acción para el 2025 de los PNS.** Incluso, al 5 de mayo de 2025, el MADR no había presentado los planes correspondientes a Asistencia Técnica y Riego y Drenaje.
- El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural muestra un cumplimiento destacado en estrategias y actividades, evidenciando avances importantes en la promoción de formas asociativas con enfoque de género y territorial. No obstante, la **falta de desarrollo en un tercio de los indicadores compromete la integralidad del cumplimiento** y limita la garantía plena del derecho al trabajo digno y a la autonomía económica de las comunidades. Las dificultades asociadas al orden público y condiciones climáticas evidencian la necesidad de fortalecer la gestión del riesgo y la presencia institucional en zonas rurales.
- El análisis del avance del Plan Nacional de Salud Rural en la vigencia 2024, evidencia una ejecución parcial que, si bien alcanza un 45 % de progreso general y refleja logros importantes en infraestructura y telemedicina, mantiene rezagos sustanciales en indicadores críticos como el talento humano en salud, comprometiendo la garantía efectiva del derecho a la salud en zonas rurales y PDET. La falta de avance en más del 66 % de los indicadores, sumado a la débil aplicación del enfoque diferencial y a limitaciones administrativas, vulnera los principios de progresividad y equidad consagrados en el orden constitucional y legal.
- El Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, refleja avances puntuales en programas de inclusión laboral, asociatividad solidaria, formación técnica y cobertura en protección social rural. Sin embargo, resulta preocupante que más del 54 % de los indicadores no muestren avance y que la implementación de las estrategias esté en un 0 %.
- El Plan Especial de Educación Rural (PEER) ha presentado avances sustanciales en cobertura, calidad e infraestructura educativa rural, contribuyendo a la garantía progresiva del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes del campo. No obstante, persisten desafíos jurídicos y operativos frente a la protección efectiva de los derechos de las comunidades étnicas, especialmente en contextos de conflicto armado y violencia. La afectación de contratos por razones de orden público limita la continuidad de procesos educativos diferenciales lo que exige respuestas institucionales más integrales y articuladas.

- El análisis del Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (PNSGPA), **evidencia una omisión en el cumplimiento de las obligaciones estatales para garantizar el derecho fundamental a la alimentación de la población rural**. Aunque se han aprobado proyectos de infraestructura comercial, la ausencia de avance en las estrategias y la falta de ficha técnica para indicadores clave limitan la eficacia del seguimiento y vulneran los principios de progresividad y no regresividad establecidos en el bloque de constitucionalidad.
- La implementación del Plan Nacional de Zonificación Ambiental Participativa (PNZA), ha logrado avances técnicos importantes en sus estrategias e indicadores, consolidando lineamientos clave para el ordenamiento ambiental de los territorios PDET. Aun así, persisten barreras estructurales que afectan el goce efectivo del derecho a un ambiente sano y al desarrollo sostenible, especialmente por la baja ejecución presupuestal (2,9 %) y las restricciones operativas en zonas con presencia de actores armados.
- Pese a los avances técnicos y normativos alcanzados en el marco del Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, la ausencia de ejecución física desde 2023 y los bajos niveles de cobertura, especialmente en municipios PDET, comprometen gravemente la garantía efectiva del derecho al agua en zonas rurales. La persistencia de barreras estructurales, como la falta de capacidad técnica local, los obstáculos jurídicos y la informalidad predial, revela un incumplimiento de los principios constitucionales de progresividad y equidad territorial en el acceso a servicios públicos esenciales.
- Pese a reportarse el cumplimiento de las metas de cobertura y capacidad instalada, definidas en el Plan de Electrificación, persisten rezagos críticos en la formación técnica de las comunidades beneficiarias, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad de los proyectos de electrificación rural, especialmente en municipios PDET. Este déficit compromete la garantía del derecho al acceso continuo, seguro y autónomo a la energía eléctrica, condición esencial para el goce efectivo de otros derechos fundamentales y para el cierre de brechas territoriales.
- **La dilación en la planeación vial municipal y la limitada priorización de los municipios más vulnerables constituyen una afectación directa al derecho a la movilidad, especialmente en territorios PDET y ZOMAC.** Pese al progreso físico en la intervención de vías, la falta de avances

estructurales en planificación, priorización territorial y asistencia técnica impiden materializar el principio de progresividad y equidad en el acceso a infraestructura básica, vulnerando mandatos constitucionales sobre desarrollo rural integral y garantías diferenciales para poblaciones étnicas y afectadas por el conflicto, tal como se lo ha propuesto el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR).

Recomendaciones

I. A la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS:

En la implementación del Plan de Economía Solidaria, se recomienda reforzar mecanismos de planificación flexible y anticipación de riesgos territoriales, así como establecer esquemas de seguimiento diferenciado para los indicadores rezagados, priorizando acciones afirmativas en municipios PDET. Esto permitirá garantizar el enfoque de derechos, especialmente de las mujeres rurales, y asegurar la continuidad y sostenibilidad de los procesos asociativos solidarios.

II. Al Ministerio de Salud:

Se recomienda realizar la articulación interinstitucional y garantizar el enfoque étnico y territorial en todas las estrategias, priorizando acciones afirmativas para comunidades indígenas y población NARP en la implementación del Plan de Salud Rural. Asimismo, se recomienda activar medidas correctivas sobre los indicadores sin avance asegurando su trazabilidad técnica, y robustecer los mecanismos de seguimiento para el cumplimiento integral del derecho a la salud rural.

III. Al Ministerio del Trabajo:

Se recomienda adoptar medidas urgentes de coordinación institucional que reactiven la ejecución de las estrategias y actividades establecidas, priorizando aquellos componentes con impacto directo en la formalización laboral, la seguridad social y la erradicación del trabajo precario en zonas PDET. El Ministerio del Trabajo debe consolidar un sistema de seguimiento más efectivo y garantizar la destinación oportuna de recursos para hacer exigibles los derechos laborales en el campo colombiano.

IV. Al Ministerio de Educación Nacional:

Se recomienda fortalecer los mecanismos jurídicos y operativos de protección en territorios con riesgos de seguridad, garantizando la ejecución de los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) con enfoque étnico.

V. Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

Se recomienda adoptar medidas para definir técnicamente los indicadores pendientes, fortalecer los sistemas de información y asegurar el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación en zonas rurales, especialmente en los municipios PDET.

VI. Al Ministerio de Ambiente:

Se recomienda fortalecer la gestión interinstitucional con enfoque territorial, priorizando acciones en zonas de mayor conflictividad mediante mecanismos como las Mesas de Gobernanza, que han demostrado eficacia en la concertación comunitaria. Igualmente, urge una revisión técnica y jurídica del modelo presupuestal del PNZA, para asegurar la ejecución progresiva de los recursos asignados y garantizar los derechos ambientales de las comunidades rurales en contextos PDET.

VII. Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

Se requiere una acción estatal inmediata y coordinada que combine asistencia técnica, además de mecanismos excepcionales de formalización predial, junto con el fortalecimiento financiero de las organizaciones comunitarias, para asegurar la ejecución efectiva de los proyectos y garantizar el derecho fundamental al agua en los territorios PDET.

VIII. Al Ministerio de Minas y Energía:

Se recomienda priorizar la inversión y ejecución acelerada de los programas de capacitación técnica en territorios rurales y PDET, que asegure la apropiación comunitaria de las soluciones energéticas, y garantice su sostenibilidad conforme a los principios constitucionales de igualdad, equidad y progresividad en el acceso a los servicios públicos.

IX. Al Ministerio de Transporte:

Es imperativo fortalecer la planificación vial municipal como obligación legal del Estado, a través de la adopción de un marco normativo que haga exigible la formulación de Planes Viales Municipales, acompañado de mecanismos de financiación directa e incentivos diferenciales para territorios rurales, étnicos y PDET, garantizando así un enfoque territorial de derechos en la política pública de infraestructura.

X. A la Agencia de Desarrollo Rural

Se recomienda elaborar las fichas técnicas de los indicadores PMI porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados (A.83), y porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados (A.83P).

PUNTO 2: Participación Política

El punto 2 del Acuerdo Final de Paz de 2016 incluye la participación de los colombianos y colombianas, como línea transversal para su construcción e implementación, permitiendo que el vínculo entre la ciudadanía y el Gobierno nacional se refuerce como herramienta fundamental de consenso. Bajo el anterior precepto, es necesario el trabajo integral efectivo de estos dos actores en la administración pública, que contribuya a una verdadera apertura democrática encaminada a la construcción de una paz estable y duradera.

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, el Gobierno nacional plantea fortalecer los medios de planeación y las políticas públicas de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana y de Participación Ciudadana y Electoral, entre otras, del Acuerdo Final de Paz (AFP)⁷⁷ y, teniendo en cuenta el numeral 6.1.1. del Acuerdo, se proyecta el ajuste al Plan Marco de Implementación (PMI) por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). De acuerdo con este proceso de actualización del PMI, la Participación Política, es el punto del Acuerdo de Paz con mayor número de indicadores ajustados (47) con la adición de ocho (8) nuevos.

El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) del DNP reporta, para el logro de los fines de la participación política en nuestro país, tres (3) pilares integrados por 86 indicadores. Es así como, el 55 % de los indicadores de este aparte fueron ajustados y se espera que antes de culminar esta vigencia se cuente con un total de 94, con la inclusión de ocho (8) nuevos, con sus respectivas estrategias y planes de acción que den cumplimiento a los propósitos del Acuerdo de Paz, para lograr impactar en una real apertura democrática y participación política.

El Gobierno nacional también presentó la estrategia, en el mes de octubre de 2024, del Plan de Choque⁷⁸, cuya finalidad es dar celeridad a la implementación en los asuntos más críticos que impacten en las regiones conflictuadas, trazando en relación con la participación política, en la Agenda Legislativa para la Paz, la imperiosa necesidad de una reforma política. Al igual, el Acuerdo Nacional para un Pacto Político, impulsado con la participación de los líderes claves (partidos políticos, gremios y otros), para el desarrollo de consensos mínimos que aseguren la paz y la estabilidad política del país, la articulación de la Seguridad en el territorio, fortaleciendo el Sistema Integral de Seguridad para

⁷⁷ Ley 2294 del 19 de mayo de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, artículos: 15, 110 y 111.

⁷⁸ Tomado de <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-presento-ante-el-Consejo-de-Seguridad-de-la-ONU-el-plan-de-choque-para-acelerar-la-implementaci-n-del-acuerdo-de-p.aspx>

el Ejercicio de la Política (SISEP), coordinando acciones entre los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y la Fiscalía General de la Nación (FGN), con el fin de enfrentar los grupos ilegales que afectan la seguridad territorial y, la Gobernanza del Plan de Choque, encargada del seguimiento de los avances de este Plan, liderada por el Ministerio del Interior (MinInterior) en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP).

La Procuraduría General de la Nación, alineada en su labor de control orientada a proteger los derechos de la población, fomentar el correcto actuar de los servidores y la transparencia en el uso de los recursos públicos; presenta los avances y dificultades de los resultados obtenidos en el periodo comprendido del 1º de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025, en el desarrollo de las estrategias y planes de acción establecidos en el PMI, los cuales a través de cada indicador, buscan la consecución de los productos definidos para fortalecer la coexistencia de distintas corrientes de pensamiento y la expresión representativa de los diferentes sectores sociales, con garantías efectivas para el ejercicio participativo y la equidad en el ámbito político.

Sobre los tres (3) pilares señalados anteriormente, se construyó el presente seguimiento, los cuales reportan los siguientes avances según el SIPO en su implementación, con corte a 31 de diciembre de 2024, así:

- **1er pilar: Punto 2.1.** Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final de Paz con un avance del **37,34 %**.
- **2º pilar: Punto 2.2.** Mecanismos democráticos de participación ciudadana. Avance del **67,54 %**.
- **3er pilar: Punto 2.3.** Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. Reporta un avance del **53,9 %**.

Garantías para el ejercicio de la política

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, firmado en 2016, estableció en su punto 2.1.1 el compromiso de fortalecer la apertura democrática mediante la garantía efectiva de los derechos de la oposición política. Este mandato se materializó con la expedición de la Ley 1909 de 2018 —Estatuto de la Oposición—, que desarrolló lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución, incorporó la figura de la independencia política y adoptó enfoques diferenciales para su ejercicio. Con esta norma se cerró un vacío de más de 25 años en los que, pese al reconocimiento constitucional de la oposición, no existía un marco legal que reglamentara su ejercicio.

En cumplimiento de sus funciones preventivas, la Procuraduría General de la Nación presenta anualmente al Congreso un informe sobre el grado de implementación de los derechos establecidos en el Estatuto de la Oposición. Este ejercicio permite medir avances, identificar obstáculos y formular recomendaciones que fortalezcan la democracia y garanticen la participación política en condiciones de equidad.

El Séptimo Informe, correspondiente al periodo abril de 2024 – marzo de 2025, evaluó el cumplimiento de estos derechos mediante la aplicación de cuestionarios estructurados a 271 actores: ocho (8) entidades nacionales, el Senado, la Cámara, 32 asambleas departamentales, 32 concejos de capitales, 167 concejos de municipios PDET y 30 partidos con personería jurídica. Por primera vez se incluyó la totalidad de municipios PDET, ampliando la cobertura territorial y fortaleciendo la perspectiva regional del análisis.

Balance de implementación

A continuación, se presentan los principales hallazgos evidenciados en ese informe:

Acceso a medios de comunicación del Estado y espectro electromagnético

Durante la vigencia 2025 se evidenció un avance institucional relevante: por primera vez, el Consejo Nacional Electoral incluyó una partida específica en su presupuesto para garantizar el acceso de la oposición a espacios en medios de comunicación del Estado, como lo exigía la Ley 1909 de 2018. No obstante, dicha asignación cubrió únicamente una doceava parte de lo ordenado por la norma, al contemplar una sola emisión mensual de 30 minutos sin continuidad a lo largo del año.

La ausencia de un aval fiscal durante el trámite legislativo de la Ley 1909 debilitó su viabilidad financiera y trasladó a las entidades ejecutoras una responsabilidad sin respaldo estructural. Como consecuencia, el cumplimiento de este derecho permaneció frágil, dependiente de decisiones presupuestales anuales y sin garantías de sostenibilidad.

En este contexto, se recomendó al CNE actualizar técnicamente el costo real de la implementación completa del derecho y establecer mecanismos de seguimiento público a la asignación y uso de estos espacios.

Acceso a medios de comunicación en alocuciones

Si bien en el nivel nacional se encontró una adecuada implementación y acceso al derecho, en el nivel territorial, el mecanismo permaneció inactivo. No se registraron solicitudes y no existe una reglamentación operativa que defina procedimientos, responsabilidades institucionales ni coordinación con medios locales. Esta ausencia normativa impidió su aplicación más allá del nivel central.

Se recomendó al CNE reglamentar el ejercicio del derecho en entes territoriales, precisando responsabilidades y mecanismos de aplicación conforme a la Ley 1909 de 2018.

Derecho de réplica

Durante el periodo evaluado, el derecho de réplica continuó enfrentando obstáculos estructurales que limitaron su implementación efectiva. Aunque el artículo 17 de la Ley 1909 de 2018 lo reconoció como una garantía fundamental para las organizaciones políticas en oposición, su ejercicio fue mínimo. Solo el 17 % de los partidos consultados reportó haber accedido a este mecanismo, mientras que un porcentaje igual afirmó no haberlo ejercido, y el 43 % no aportó información o indicó no contar con registros.

El Consejo Nacional Electoral reportó dificultades presupuestales y operativas que impidieron el desarrollo pleno de esta garantía. A pesar de la existencia de apropiaciones parciales, los recursos resultaron insuficientes. La Comisión de Monitoreo, encargada de vigilar su aplicación, tuvo avances limitados y careció de continuidad institucional. La falta de lineamientos claros, canales operativos y apoyo financiero obstaculizó tanto la activación del derecho como su seguimiento.

Se recomendó asegurar recursos suficientes, fortalecer la Comisión de Monitoreo y capacitar a los partidos en el uso del mecanismo.

Participación en la agenda de las corporaciones públicas

Solo el 19 % de las asambleas y el 24 % de los concejos de capitales garantizaron este derecho. En los municipios PDET, la cifra fue aún menor (8 %), reflejando profundas brechas estructurales. En todos los niveles persistieron confusiones normativas, fallas en la comprensión del mecanismo y prácticas que subordinan el derecho a decisiones de mayoría. Desde la perspectiva de los partidos, apenas el 35 % reportó haberlo ejercido, y un 17 % no supo si sus representantes hicieron uso del mecanismo, lo que evidenció problemas internos de seguimiento.

Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular

La aplicación del derecho fue baja en los concejos de municipios PDET, donde solo una minoría permitió este acceso, debido a barreras estructurales, carencias técnicas y confusión sobre las declaratorias políticas.

Desde la perspectiva de los partidos, el 30 % afirmó haber accedido efectivamente al derecho, mientras que un porcentaje relevante indicó haberlo ejercido de forma parcial o no haberlo ejercido en absoluto, lo que evidenció problemas de implementación, fallas de comunicación o participación simbólica sin acceso real a los canales institucionales.

Transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión

En 2025, la garantía de transparencia y deliberación se ejerció de forma fragmentada. A nivel nacional, el Senado confirmó la recepción del informe de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, pero no reportó la realización de la sesión exclusiva. La Cámara, por su parte, indicó no tener registro del informe, lo que evidenció fallas estructurales de trazabilidad documental y debilidad institucional.

En el ámbito territorial, el 75 % de las asambleas y el 76 % de los concejos de capitales reportaron la presentación del informe por parte del gobierno, aunque solo el 16 % y 10 %, respectivamente, celebraron la sesión exclusiva. En los municipios PDET, apenas el 60 % recibió el informe y solo el 4 % realizó la sesión, revelando barreras institucionales profundas. Las organizaciones políticas también mostraron baja apropiación del derecho: solo el 13 % reportó haber solicitado la sesión y el 48 % no contó con información al respecto.

Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición

Se identificaron vacíos estructurales en las garantías de seguridad para la oposición, evidenciados en la entrega de información fragmentada e incompleta por parte de UNP y Fiscalía, sin incluir variables clave como afiliación política, pertenencia étnica o tipo de medida adoptada, así como en la ausencia de avances verificables hacia la implementación de un programa de protección específico establecido por la normativa vigente. El principal avance normativo fue el Decreto 638 de 2025, que creó el Programa de Protección Integral (PPI) para el ejercicio de la política, incluyendo a la oposición entre sus beneficiarios y definiendo componentes como prevención, protección, no repetición y principios rectores. No obstante, su efectividad depende de un Plan Estratégico de Seguridad y Protección aún pendiente, lo que impide contar con lineamientos operativos, indicadores y mecanismos diferenciados para su ejecución.

Las organizaciones políticas consultadas reportaron situaciones heterogéneas. Algunas señalaron amenazas y problemas en el acceso o mantenimiento de esquemas de protección por parte de la UNP, mientras otras no requirieron medidas. En todos los casos se constató una débil capacidad de seguimiento interno para registrar riesgos y exigir medidas de protección, lo que limita la anticipación institucional y mantiene espacios de vulnerabilidad para sus integrantes.

Uno de los hechos más graves del periodo fue el atentado contra el senador Miguel Uribe Turbay, ocurrido en junio de 2025, el cual terminó con el deceso del precandidato presidencial en el mes de agosto de 2025. Este evento, de alto

impacto político y simbólico, evidenció la fragilidad de los esquemas de protección incluso frente a líderes visibles en el escenario nacional.

De lo anterior, el Gobierno nacional, a través de las entidades encargadas, debe verificar el funcionamiento de los esquemas de protección de quienes participan en política, garantizando el derecho a la libertad de expresión, participación política e integridad personal y vida.

Como consecuencia, la Procuraduría abrió una investigación disciplinaria contra el director de la UNP, con el fin de establecer si existió negligencia institucional en la valoración del riesgo o en la adopción de medidas preventivas.

Investigaciones disciplinarias de la Procuraduría frente al incumplimiento del Estatuto de la Oposición

Entre abril de 2024 y abril de 2025, la Procuraduría General de la Nación recibió 17 solicitudes con presunta incidencia disciplinaria por vulneración de derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición. Los derechos más afectados fueron el acceso a la información y documentación oficial, la participación en mesas directivas, la inclusión en la agenda y la protección de la declaración de independencia. Nueve de estos procesos continuaban activos y en etapa probatoria, ya sea en indagación preliminar o investigación disciplinaria. Los ocho restantes fueron archivados o trasladados por competencia.

El análisis de las quejas evidenció que las conductas investigadas involucraron tanto a concejos como a alcaldías municipales, con cuestionamientos sobre la omisión en la presentación de informes a los concejos, irregularidades en la elección de mesas directivas, y desconocimiento de obligaciones legales previstas en la Ley.

Mecanismos democráticos de participación ciudadana

La paz concebida como un derecho y deber de todos los colombianos, tal como lo establece el artículo 22 de nuestra Constitución Política, demanda el esfuerzo decidido y continuo de ciudadanía y Gobierno nacional; en esa línea el Acuerdo Final de Paz de 2016, establece que la paz requiere una sociedad democrática y organizada, con organizaciones y movimientos sociales fortalecidos y con garantías para participar y dialogar con las autoridades. Se destaca el papel esencial de las mujeres y la necesidad de impulsar su liderazgo, así como el compromiso de todas las organizaciones, actuales y futuras, de ejercer sus derechos y deberes de participación ciudadana.

En consecuencia, para el logro de los objetivos plasmados en el Acuerdo, en cuanto a los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas, corresponde a la población ejercer los derechos de: agruparse socialmente, de participar en actividades políticas y sociales, de protestar y movilizarse con las debidas

garantías, instancias, en las que se involucre la colaboración activa de la mujer y de grupos vulnerables. Del Gobierno, el compromiso de materializar los instrumentos legales que respalden el acceso por igual, a los derechos fundamentales de todos los ámbitos sociales e incorpore los propósitos contenidos en el Acuerdo Final de Paz.

El PMI contiene los indicadores que se exponen a continuación, con sus respectivos productos y entidades líderes, los cuales son una referencia cuantitativa y cualitativa que permiten medir la gestión, evidencian los resultados de decisiones tomadas y aportan a las acciones a realizar en el presente y a futuro. Indicadores de este punto del Acuerdo Final de Paz que serán objeto de seguimiento, en el ejercicio preventivo contemplado en las funciones asignadas a la Procuraduría Delegada Preventiva y Control de Gestión 5 para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, subnumerales 1 y 2 del numeral 3 del artículo 3 del Decreto Ley 1511 de 2018.

Balance de implementación

Los indicadores que se enmarcan en las garantías para los movimientos y organizaciones sociales y, para la movilización y la protesta pacífica como mecanismos para la participación ciudadana, presentan el siguiente balance en su implementación:

Mecanismos para la participación ciudadana, garantías para los movimientos y organizaciones sociales, y garantías para la movilización y protesta pacífica

B. 129, producto: Proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales (una vez realizado el espacio de carácter nacional y la Comisión de Diálogo). Registra en el SIPO, con la presentación de la última versión del borrador del proyecto de ley ante la CSIV para su revisión, un cumplimiento del 100 %.

Sobre este indicador, la Procuraduría desde el Cuarto Informe al Congreso, indicó sobre el incumplimiento de este, toda vez que, si bien es cierto que la entidad responsable, ha desarrollado estrategias e iniciativas que apuntan a la promoción y fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana⁷⁹, estas no se traducen en la materialización de un proyecto de ley expedido y divulgado que cumpla con la obtención del producto propuesto para este indicador, soportado en los quince (15) lineamientos relacionados en el AFP.

⁷⁹ Verbigracia: la estrategia “Tejiendo Saberes 2021” en el marco de la Ley 1757 de 2015 (Procuraduría, 2021) que regula la participación política en Colombia, la expedición del Decreto 1535 de 2022, que adopta la Política Pública de Participación Ciudadana, en armonía con el proyecto de ley que se presentó en 2017 (Procuraduría, 2024), y la creación de la Comisión Mixta Nacional Campesina mediante el Decreto 1004 de 2024, la que establece un espacio de garantía para la participación de los movimientos sociales campesinos (MinInterior, 2025b).

En consonancia con lo manifestado por la entidad responsable, “...el indicador es susceptible de reformulación por parte de la CSIVI en cumplimiento de su actualización del PMI” (MinInterior, 2025a); según los resultados del proceso de actualización del PMI (Presidencia, DNP, UIAFP y CSIVI-COMUNES, 2024) y lo descrito en su ficha técnica en SIPO en lo referente a la ampliación de la fecha fin de este que va hasta el año 2031, este indicador lo retomará MinInterior.

B. 130, producto: Comisión de diálogo generada en el marco de fortalecimiento de movimientos y organizaciones sociales, movilización y protesta. Registra en el SIPO, un cumplimiento del 100 % con la realización de la comisión, realizada por MinInterior con representantes del Gobierno nacional, con el propósito de construir los lineamientos adicionales para proyectar el articulado del proyecto de ley de Garantías a la Promoción de la Participación Ciudadana. Cumplido desde 2017.

Los indicadores B.134 y B.135 están relacionados con las garantías para la movilización y la protesta pacífica (subpunto 2.2.2.); con los siguientes productos:

B. 134 – Producto: Comisión especial análoga a la comisión de diálogo, según el SIPO, espacio con organizaciones sociales, convocado por el Ministerio del Interior donde se presentaron los lineamientos adicionales del proyecto de ley de Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana, para discutirlo sobre las movilizaciones y protesta social. Avance desde el 2017 del 100 % (cumplido).

Producto: Normativa que regula la movilización y la protesta pacífica modificada según sea necesario, soportado en el indicador B. 135, reporta en el SIPO desde 2017, un avance del 100 %, con la revisión y aprobación de la Resolución No. 1190 de 2018 que adopta el “Protocolo para la Coordinación de las Acciones de Respeto y Garantía a la Protesta Pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”. Según lo descrito en la resolución en comentario en su artículo segundo⁸⁰, es claro que este acto administrativo, no se constituye en una normativa que regule la movilización y la protesta pacífica en nuestro país, salvaguardando estos derechos como ejercicio democrático debidamente reconocido; por lo cual, **no satisface el objetivo de este indicador.**

⁸⁰ Resolución No. 1190 de 2018, artículo 2.: “...no modifica norma alguna de rango superior ni constituye una regulación, sino que compila las normas vigentes y jurisprudencia pertinente, respetando el marco de competencias y autonomía de las distintas entidades” Subrayado fuera del texto original.

Es importante anotar que, tanto MinInterior como Policía Nacional, han realizado, entre otras, las siguientes acciones relacionadas con este indicador, que aportan al fortalecimiento de la movilización y la protesta pacífica, así:

MinInterior:

Con la expedición del Decreto 003 del 5 de enero de 2021, que describe el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores como “Estatuto de Reacción, Uso y Verificación de la Fuerza Legítima del Estado y Protección del Derecho a la Protesta Pacífica Ciudadana” en la que se establecen directrices para la actuación de las autoridades de policía en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacíficas (artículo 1º, capítulo I).

El Proyecto de Ley Estatutaria para la garantía de la Protesta Social y la Manifestación Pública, presentado el 4 de octubre de 2023, mediante radicado 270/23 ante la Cámara de Representantes del Congreso de la República. Aun así, después de su tránsito en dicha corporación el 29 de abril de 2025 fue archivado (MinInterior, 2025a).

Policía Nacional:

Directiva denominada: “Lineamientos para el despliegue del modelo de actuación institucional integral frente a la manifestación pública y pacífica y control de disturbios”, en la cual se incluye el diligenciamiento de la bitácora en el Sistema de Información para el Registro de Actuaciones Policiales – SIRAP (Procuraduría, 2024).

Resolución No. 1091 del 31/03/2023 “Por la cual se expide el Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia”, en la que reglamenta la actuación policial en procura de proteger el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, con la primacía del diálogo y el respeto por los derechos humanos (Procuraduría, 2024).

Con la ampliación en la fecha fin de este indicador (año 2031), resultado del proceso de actualización del PMI, se resalta la prioridad de generar, expedir y divulgar, un documento normativo que contenga la regulación de este derecho en Colombia con la participación de representantes de todos los sectores, conforme a las intenciones del AFP y en cumplimiento del producto creado para este indicador.

La participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales

B. 137 – Producto: nuevas convocatorias para adjudicar radios comunitarias en zonas afectadas por el conflicto promoviendo la participación de

organizaciones comunitarias, incluidas las víctimas. Según lo descrito en SIPO, este indicador mide y muestra el importe de convocatorias abiertas para la adjudicación de radio comunitaria, con especial atención en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Así, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), cumplirá con el compromiso de ayudar a promover la democratización de la información y del uso del espectro electromagnético disponible, garantizando el pluralismo en la asignación de las mismas, con sujeción a los criterios objetivos establecidos en la ley.

Presenta un avance del 100 % cumplido en el año 2020, con la apertura de la convocatoria de radio comunitaria adelantada por MinTIC, mediante la Resolución 2652 de octubre 3 de 2019, convocatoria pública No. 001 de 2019 y de la cual a través de la Resolución No. 000727 del 30 de abril de 2020, declararon la viabilidad para el otorgamiento de licencias de concesión para la prestación en gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora comunitario, en frecuencia modulada (FM) clase D a 185 municipios del país⁸¹.

Producto: Promover la capacitación técnica de los trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras comunitarias y operadores y operadoras de medios de comunicación, diseñado e implementado; con enfoque de género. Bajo el indicador B. 138, reporta en SIPO un avance cuantitativo del 100 % a 2024, con fecha de inicio: 2020 y finalización: 2026.

Como avance cualitativo según lo registrado en el SIPO, en el 2024, se establecieron 2 metas particulares para el programa Conectando Voces: 512 mujeres y 18 personas de la población LGBTIQ+ formadas. Desde la Universidad de Antioquia se realizaron esfuerzos para vincular a esta población, formando 1.454 (53 %) mujeres y 233 (8,6 %) personas pertenecientes a la población LGBTIQ+.

Durante el IV trimestre de 2024, a través del Programa Conectando Voces se continuó y finalizó el diplomado virtual de habilidades digitales aplicadas al periodismo comunitario y alternativo, beneficiándose 2.735 personas pertenecientes o interesadas en el sector de 440 municipios del territorio nacional.

Conforme lo expresado en el Boletín Informativo Plan Marco de Implementación Sector TIC, Primer Trimestre de 2025, publicado en la página web de MinTIC (MinTIC, 2025) y en el avance cualitativo del indicador en SIPO, la

⁸¹ Antioquia: 18, Boyacá: 16, Magdalena: 14, Bolívar: 11, Valle del Cauca: 11, Santander: 10, Tolima: 10, Nariño: 8, Sucre: 8, Atlántico: 7, Cesar: 7, Córdoba: 7, Huila: 6, La Guajira: 5, Meta: 5, Putumayo: 5, Arauca: 4, Caldas: 4, Caquetá: 4, Cundinamarca: 4, Norte de Santander: 4, Casanare: 3, Cauca: 3, Guaviare: 3, Bogotá, D.C.: 2, Quindío: 2, Chocó: 1, Guainía: 1, Risaralda: 1, Vichada: 1, correspondiendo el 86 % a municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Cumplido en 2020.

entidad responsable, durante el primer trimestre de 2025, iniciará el proceso de estructuración del programa CiberPaz Formaciones, en cuyo anexo técnico se tuvo en cuenta realizar una formación dirigida especialmente a la población objetivo de este indicador.

La Procuraduría continúa reiterando sobre la importancia de incluir en el plan de capacitación, la mayor población objeto (trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras comunitarias, operadores y operadoras de medios de comunicación con enfoque de género), superando las dificultades presentadas con respecto al tiempo requerido para su implementación, toda vez que, la fecha final de este indicador va hasta 2026.

El producto: Espacios en canales institucionales y regionales, así como radiales destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones sociales y movimientos sociales (tv) (...) así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables (...), enmarcado en el indicador B.139, según el SIPO informa un avance del 100 %, vigencia 2024 y en su ficha técnica contempla que, en el marco de la Adenda 1 de 2024 al documento CONPES 3932 se amplió la fecha fin del indicador hasta 2031.

Dado que, son 57 las entidades del Estado de orden nacional responsables de la implementación del Acuerdo Final de Paz, las metas acorde con la información en SIPO de este indicador, en las vigencias 2023 (22 solicitudes), 2024 (24 solicitudes) y I trimestre de 2025 (10 solicitudes); evidencian su baja participación (menos del 50 % del total de entidades) en solicitudes de espacios en televisión para producciones audiovisuales destinadas a la divulgación del trabajo de las organizaciones sociales y movimientos sociales, así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables, tal como está establecido en su ficha técnica.

El indicador B.140 cuyo producto es: “espacios en radio institucional nacional y regional destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales (radio) (...) así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables (...)”. El SIPO reporta un cumplimiento del 100 % para el año 2024.

Tabla 22. Avance cuantitativo indicador B. 140 en SIPO

Año	Met	Avance	Porcentaje de
2018	12,0	12,0	100,00 %
2019	13,0	30,0	230,77 %
2020	14,0	63,0	450,00 %
2021	15,0	138,0	920,00 %
2022	16,0	260,0	1.625,00 %
2023	17,0	271,0	1.594,12 %
2024	18,0	96,0	533,33 %

Año	Met	Avance	Porcentaje de
2025	19,0		
2026	20,0		

Nota. Elaboración propia con base en información de SIPO.

Los avances cuantitativos reflejan que se sobrepasaron las metas propuestas para cada vigencia desde 2018; así, se debe evaluar el número de éstas, para mostrar objetivos significativos y ajustados a las acciones alcanzadas hasta 2024 y reformular en la cuantificación de metas por alcanzar para las vigencias 2025 y 2026, según el punto de Modificaciones del Manual de Seguimiento Plan Marco de Implementación PMI del Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte, en su boletín de avance trimestral en el cumplimiento del PMI del Acuerdo de Paz, MinTIC informa que en la vigencia 2024 (MinTIC, 2025), se generaron 96 espacios que se emitieron mediante los servicios de radiodifusión sonora destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, con contenidos en los que se abordaron invitados de diferentes departamentos del país, sin el detalle de los espacios (fecha de realización, nombre de comunidades y voceros participantes).

De igual manera, a 31 de marzo de 2025, en el boletín informativo (MinTIC, 2025) y en el SIPO, la RTVC informa: “Durante el primer trimestre de 2025, se generaron veinte (20) espacios que se emitieron mediante los servicios de radiodifusión sonora destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales”. De esto, dan a conocer dificultades para el diálogo continuo con la población, como seguridad y la conectividad de los territorios debido al clima, falta de energía e internet.

Considerando lo anterior, el Sistema de Medios Públicos de Colombia o RTVC, muestra los resultados obtenidos; empero, es necesario el detalle en cuanto al número y al grupo que pertenecen, los participantes de los movimientos y organizaciones, que permitan medir el impacto de este indicador en relación con el contenido y la población que está aprovechando estos espacios.

B. 141 – Producto asociado: Financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios. Presenta fecha de inicio desde el 2020 y cumplimiento del 100 % hasta la vigencia 2024, mide el número de estímulos asignados a través de concursos públicos y transparentes, para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios comunitarios.

Este indicador se incluyó en la actualización del PMI, en el marco de la Adenda 1 de 2024 al documento CONPES 3932, ampliando su fecha de finalización hasta el 2031.

A través de este, se invita a distintos grupos de interés a presentar propuestas para la ejecución de proyectos destinados a promover el desarrollo de contenidos audiovisuales de interés público y cultural, financiados por MinTIC / Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), específicamente en la convocatoria destinada a personas jurídicas operadores del servicio de televisión comunitaria sin ánimo de lucro, en cumplimiento del indicador B. 141, las cuales reportan la siguiente información:

Tabla 23. Convocatorias desarrolladas por MinTIC en cumplimiento del Indicador B. 141 desde 2020 a 2024

Convocatorias Audiovisuales MinTIC	Disponibilidad presupuestal	No. Convocatorias	Destinación en cumplimiento del indicador B. 141	No. estímulo a financiar	No. de propuestas y valor máximo del estímulo a financiar
Desarrollo de contenidos audio-visuales - Resolución No. 000442 del 19 de junio de 2020	\$23.887.977.676	Cinco (5) dirigidas a: productoras audiovisuales colombianas, comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales palenqueras y comunidades Rom,	\$600.273.024	12	2 propuestas (LUMINARIA y CAMBIO DE BATALLA) \$100.045.504 Resolución No. 000546 de agosto de 2020
Convocatorias Audio-visuales MINTIC 01 de 2021 Resolución No. 00466 del 5 de marzo de 2021	\$24.013.000.000	Seis (6) dirigidas a: compañías productoras audiovisuales colombianas, micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) productoras con domicilio diferente a Bogotá D.C., comunidades indígenas	\$648.000.000	9	2 propuestas (HISTORIAS DE RESISTENCIA EN TIEMPOS DE PAZ y ALMA DE CÓNDOR) \$162.000.000 Resolución No. 01188 de 2021
No. 1 Abre Cámara de 2022 - Resolución No. 00191 del 25 de febrero de 2022	\$24.584.000.000	Seis (6) dirigidas a: compañías productoras colombianas, comunidades indígenas organizadas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales palenqueras organizadas y comunidades del pueblo gitano romaní, personas jurídicas	\$630.000.000	9	0 propuestas (no se presentaron propuestas creativas que superaran el puntaje mínimo para la conformación de listado de elegibles) Resolución No.

Convocatorias Audiovisuales MinTIC	Disponibilidad presupuestal	No. Convocatorias	Destinación en cumplimiento del indicador B. 141	No. estímulo s a financiar	No. de propuestas y valor máximo del estímulo a financiar
Abre Cámara de 2023 - Resolución No. 00104 del 7 de marzo de 2023	\$25.644.000.000	6 dirigidas a las compañías colombianas del sector audiovisual, priorizando a las MiPymes, las comunidades indígenas,	\$672.000.000	9	0 propuestas (6.1 desierto y 6.2 no se presentaron propuestas creativas que superaran el
Abre Cámara de 2024 - Resolución No. 00267 del 12 de marzo de 2024	\$27.415.500.000	6 dirigidas a las compañías colombianas del sector audiovisual, priorizando a las MiPymes, las comunidades indígenas,	\$717.000.000	5	6 propuestas (N.N. NO ES UN NOMBRE, TRAZOS DE PAZ, LA OLLA RODANTE: COCINAS DE

Nota. Elaboración propia con base en información de SIPO y MinTIC, (2025).

El cuadro anterior nos muestra que, de los 44 estímulos a financiar desde el año 2020, se evaluaron, cumplieron con el puntaje mínimo para conformar el listado de elegibles y financiaron, diez (10) propuestas representando el 23 % del total de estímulos a financiar.

En el avance cualitativo del SIPO, MinTIC, reporta que inició en el primer trimestre de 2025 la estructuración del documento borrador de condiciones de participación para la Convocatoria Abre Cámara, el cual se encuentra en validación por parte de Secretaría General, Dirección Jurídica y asesores del Viceministro de Conectividad para revisión y observaciones, en aras de poder definir los términos del documento de las condiciones de participación que se publicarán.

Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad

Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia

El indicador B.142 reporta en el SIPO un avance general del 80 %, ajustada la fecha de finalización a 2031, conforme a la actualización del PMI, Adenda 1 de 2024, documento CONPES 3932; cuyo objeto es medir semestralmente, los avances desde su creación (2017) del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), evidenciando su funcionamiento con informes de las sesiones de trabajo soportadas bajo el plan de acción de esta instancia.

Pese a que, el Decreto 855 de 2017 a través de sus artículos 4° y 5° compele al CNPRC, ser dirigido por el Presidente de la República y reunirse cada tres (3) meses, sin perjuicio de que el jefe de Estado, la Secretaría Técnica o el 40 % de los miembros que conforman el Consejo lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija; este espacio se viene desarrollando sin la participación del Presidente, pieza esencial toda vez que es quien debe presidir en la periodicidad lo ordenado en el Decreto en mención.

Es así como, en el 2024 el Consejo Nacional de Paz, hizo un llamado al Gobierno a cumplir plenarias sobre el Acuerdo de Paz, toda vez que, “en lo que va del gobierno del presidente Gustavo Petro, solo se han reunido una vez para hablar sobre temas del conflicto armado” (Caracol Radio, 2024).

La Procuraduría en su Sexto Informe (Procuraduría, 2024), indicó sobre la necesidad del compromiso por parte de la Presidencia de la República, en presidir este espacio debidamente articulado con los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), contando con planes de acción ejecutables en tiempo y metas basadas en los principios rectores de participación, enfoque territorial y diferencial, con recomendaciones que contribuyan al fin del conflicto y el logro de una paz duradera.

El CNPRC en abril de 2023, presentó el documento “Recomendaciones del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”: Sobre el avance de éstas, la Procuraduría solicitó información a la Presidencia de la República (OCCP, 2025), reportando lo siguiente:

Estado de avance de la expedición de la Directiva Presidencial que ubique los CTPRC como instancia dentro de la Política de Paz Total, instando a los gobernadores y alcaldes a su reactivación.

A partir del plenario del CNPRC de noviembre de 2024, se elaboró modelo de directiva presidencial para el apoyo y fortalecimiento de los CTPRC en el marco de la Ley 2272 de 2022, borrador remitido por la Secretaría Técnica de Sociedad Civil en enero de 2025 y, a partir de este insumo, la Consejería Comisionada de Paz realizó una propuesta en el mes de abril del 2025, que incluye lineamientos de apoyo presupuestal, la cual se encuentra en el Despacho del Consejero Comisionado de Paz para validación y trámite.

Sobre la adecuación institucional para la Paz consistente en ajustar y ampliar la capacidad institucional, convirtiendo la actual unidad de implementación en una Alta Consejería para la Implementación del Acuerdo Final con funciones y recursos suficientes para cumplir su misión, ampliar la capacidad de la OCCP, fortalecer los mecanismos de gobernanza de gestión de los fondos de paz (Colombia en Paz y Fondo Paz), actualización del Plan Marco de Implementación

en el Plan de Desarrollo que incluya presupuesto para la paz y de los instrumentos para la paz total.

Teniendo en cuenta las competencias vigentes de la Oficina de Alto Comisionado para la Paz ahora Consejero Comisionado para la Paz – establecidas en la Ley 2272 de 2022 y en el artículo 23 del Decreto 2647 de 2022 –, que no le otorgan personería jurídica propia por tratarse de una Consejería Presidencial, los procesos de reglamentación dependen del DAPRE, según lo establecido en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, así que si se trata de un acto administrativo de carácter general, el proyecto deberá ser publicado para comentarios, momento en el cual será de conocimiento público.

Participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. Mecanismos de instancias de participación desarrolladas por el Gobierno en la política de Paz Total y demás procesos de construcción de paz por parte de la OCCP, en atención a comunidades afectadas por el confinamiento y enfrentamientos entre grupos armados.

Actualmente la Consejería participa en 56 espacios institucionales, entre comités, consejos, comisiones, mesas y sistemas, que permiten la articulación con organizaciones sociales, autoridades étnicas, jóvenes, mujeres, población campesina, víctimas y otros actores territoriales. Instancias que permiten el diálogo social y territorial, el diseño y seguimiento de políticas públicas, la implementación de acuerdos, y la coordinación para la garantía de derechos con enfoque diferencial y territorial.

Sobre la estrategia pedagógica utilizada por la OCCP para dar a conocer la “La Paz Total” y su relacionamiento con las comunidades afectadas por el conflicto.

Se ha estructurado un plan de formación enmarcado en fortalecer a las comunidades en conocimientos, creencias y valores, métodos y procedimientos, que mejoren sus capacidades de apropiación social y cultural, de los logros resultantes en las transformaciones de sus territorios.

Para lo anterior, la OCCP adelanta actividades en dos líneas formativas: pedagogización de los procesos de diálogos y de negociación que adelanta el Gobierno nacional con los grupos armados, en relación con las dimensiones de la paz total: desescalamiento de violencias; iniciativas de transformación territorial; y transición de los grupos armados y de las comunidades al Estado Social de Derecho. Como desarrollo de esta estrategia se realizó, en asocio con la Universidad Nacional de Colombia, un curso virtual de 11 sesiones (en el programa de extensión AULA LIBRE).

La segunda línea está orientada a la promoción y desarrollo de capacidades, a partir de cinco (5) ejes: paz como derecho – Feminización de la paz –

Interseccionalidad – Paz con la naturaleza – Potencia de paz. En desarrollo de estos, se viene adelantando talleres y otras actividades formativas con Consejos Territoriales de Paz y otras expresiones organizativas de la sociedad civil.

Propuesta del CNPRC de convocar una Convención Nacional de Paz para que la Paz Total se convierta en asunto de interés nacional.

Dentro del Plan de Acción 2024 del CNPRC se proyectó y ejecutó un espacio para la conmemoración de los ocho (8) años del Acuerdo Final de Paz 2016. En el marco de la programación de esta Conmemoración convocada por MinInterior y la Unidad de Implementación, se convocó el Plenario y Pre-Plenario del CNPRC el 20 y 21 de noviembre en la ciudad de Bogotá, que sesionó en el Centro Cultural Gabriel García Márquez.

Sobre la articulación de participación del CNPRC ante las autoridades como la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa para contribuir a la activación de alertas tempranas y acciones oportunas por parte de las autoridades competentes. El Ministro de Defensa o su delegación, que hace parte del CNPRC, en términos de contribución a la respuesta de las alertas tempranas, ha tomado medidas de promoción de una cultura de paz y prevención de la estigmatización en el marco de la implementación de la política de paz, reconciliación y convivencia.

En el 2024 se realizó el Curso de Diálogo Democrático, Sostenibilidad y Gobernanza para la Paz dirigido a miembros del Comité Nacional del CNPRC, con quienes se acordó la participación de una delegación de este órgano y de representantes de las Comisiones 1, 2 y 3 del CNPRC, así como Consejeras y Consejeros de Paz de los CTPRC en proceso de fortalecimiento. En este espacio, desarrollado presencialmente los días 16, 17 y 18 de octubre de 2024 en Bogotá, en articulación con el PNUD y la Consejería Presidencial para la Reconciliación Nacional (CPRN), se abordaron estrategias para fortalecer la participación en escenarios de diálogo y se realizó un ejercicio de construcción de proyectos prototipo para la incidencia de las comunidades en las mesas de diálogos en desarrollo en Nariño, aplicando los enfoques poblacional-diferencial.

Adicionalmente, se profundizó sobre el trabajo con comunidades teniendo en cuenta los enfoques de género, primeros auxilios psicológicos y la implementación de prácticas de diálogo con víctimas, población firmante, reincorporados y grupos étnicos. Producto de este espacio se capacitó a 40 personas, se certificaron 30 y se logró la asistencia técnica a 4 CTPRC.

Sobre el apoyo al plan de comunicaciones trazado desde la OCCP a los CTPRC, se dispone del micrositio para el CNPRC desde el portal web de la OCCP para publicaciones y enlaces web de los CTPRC que dispongan de esta información.

En 2024, el comunicador de la secretaría técnica por sociedad civil del CNPRC realizó una encuesta virtual sobre la cual presentó recomendaciones para la elaboración de una estrategia de comunicaciones al Comité del CNPRC en términos de fortalecimiento comunicacional, creación de narrativas y manejo de redes sociales.

Para 2025 se proyecta la contratación de un profesional de comunicaciones para la secretaría técnica por sociedad civil del CNPRC, a cargo de apoyar la elaboración de una estrategia de difusión con enfoque territorial en articulación con el Grupo de Comunicaciones de la Consejería Comisionada de Paz.

Además, en el marco de las gestiones realizada por la OCCP, se ha venido adelantando la estructuración de una estrategia de fortalecimiento como apoyo a los CTPCR del orden departamental y municipal. Con la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz – FICONPAZ se propone una acción específica dirigida a la articulación con la estrategia comunicativa de la OCCP. Esta acción busca prestar asesoría técnica de forma virtual para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de los CTPRC, así como para promover la inclusión en los planes de acción de los Consejos Departamentales de Paz, Reconciliación y Convivencia, considerando especialmente la articulación con la estrategia comunicativa de la OCCP.

De igual manera, informan que durante el periodo 1º de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025 (Presidencia de la República, 2025), la Consejería Comisionada de Paz atendió, impulsó y acompañó técnicamente a 15 Consejos Departamentales de Paz, Reconciliación y Convivencia⁸² y cinco consejos municipales⁸³.

Organizó el primer encuentro regional del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en Quibdó – Chocó en octubre de 2024, con la participación de delegados de los Consejos Departamentales, los consejos nacionales, la Iglesia Católica y el Ministerio del Interior.

Como resultado de Tercer Plenario 2024, elaboraron un documento con recomendaciones para una propuesta del Pacto Político Nacional por la Paz con participación de los CTPRC.

En 2025 priorizaron el impulso y fortalecimiento del Consejo Territorial de Paz de Norte de Santander, particularmente de la región del Catatumbo. Posteriormente se hizo seguimiento a los avances del Decreto No. 062 del 24 de enero de 2025, “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de área metropolitana de Cúcuta y los municipios

⁸² Putumayo, Valle del Cauca, Sucre, Santander, Vichada, Chocó, Tolima, Casanare, Magdalena, Nariño, Bolívar, Norte de Santander, Arauca, Caquetá y Guaviare

⁸³ Rivera y La Plata, en Huila, Buenaventura y Cali, en Valle del Cauca y Ocaña, en Norte de Santander

de Río de Oro y González del departamento del Cesar” y avanzaron en el marco del plan de acción del CNPRC aprobado en febrero de 2025, con la programación del Encuentro Regional Nariño del CNPRC en abril de 2025, con la participación del CTPRC Departamental y representantes de 20 municipios de Nariño.

Con lo anterior, se identifica que si bien se cumple semestralmente con el reporte de los informes de las sesiones de trabajo basados en el plan de acción de CNPRC, aprobado para cada vigencia, con los que se evidencian su funcionamiento y en cumplimiento del indicador B. 142, se encuentran acciones relevantes pendientes por concretar, entre otras, sobre la Política de Paz Total, en lo relacionado con el CNPRC: -Validación y trámite de la propuesta de directiva presidencial para apoyo y fortalecimiento de los CTPRC por la OCCP. -La revisión por MinInterior de la reforma del Decreto 1444 de 2022, en los términos de las políticas regionales de reconciliación, para validar el proceso a seguir de esta reforma. Acciones para que la Paz Total, sea una paz democrática, participativa e incluyente, donde confluyamos tanto sociedad civil como institucionalidad, hitos expuestos por el CNPRC.

Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización

El indicador B.144 registra un avance cuantitativo del 100 % hasta el 2023, pendiente de cargue la vigencia 2024; con un avance del 50 % en esta estrategia. La implementación de esta política se dividió en dos (2) fases: 1. Formulación realizada en 2020. 2. Implementación y ejecución de la política, la cual se inició en 2021. También ajustada la fecha de finalización a 2031, conforme a la actualización del PMI, Adenda 1 de 2024, documento CONPES 3932.

Con la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (PPRCNE), adoptada mediante el Decreto 1444 de 2022, se crearon herramientas para la reconciliación en nuestro país.

Ahora bien, en el SIPO MinInterior reporta un plan de acción, con cargue fechado 27 de agosto de 2024, el cual cubre los tres (3) ejes temáticos: Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, a corto, mediano y largo plazo, con acciones establecidas para cada eje temático, sin metas definidas ni detalle de avances.

En su avance cualitativo a 30 de septiembre de 2024, informan sobre la implementación de la política mediante estrategias de territorialización y socialización, describiéndolas e indicando que los mandatarios locales en las gobernaciones y alcaldías disponen de herramientas para facilitar la adopción de la política, de igual forma, la Caja de Herramientas con la que los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia pueden aplicar y comunicar efectivamente en los diferentes espacios de participación.

De la misma forma, en septiembre de 2024 se sometería a aprobación del comité técnico el plan de acción de la política que permitiría, según MinInterior, una mejor articulación de acciones a nivel territorial, buscando un impacto integral en las poblaciones objetivo de la política; aun así, no se evidencia registro de aprobación de este, en el SIIPO, representando un rezago en el accionar de este indicador.

El CNPRC propuso la reforma del Decreto 1444 de 2022, en cuanto a los términos de las políticas regionales de reconciliación, cuya construcción contó con una amplia consulta en los territorios y sectores, sobre el avance de esta recomendación presentada por CNPRC; la Procuraduría requirió a la OCCP el estado de avance, obteniendo la siguiente respuesta:

El documento borrador del Decreto con un enfoque de ajuste de la política pública en torno a cuatro puntos clave: la visión de la política pública, los conceptos de los ejes y principios, la incorporación del componente de paz y el plan de acción; se encuentra para revisión de MinInterior para validar los pasos a seguir en su proceso de reforma.

Con el objetivo de valorar las acciones desarrolladas y medir el impacto de estas, es necesario contar con un plan de acción que especifique las metas y los logros realizados en el corto, mediano y largo plazo, sin esto, las acciones se pueden dispersar sin alineación con las estrategias propuestas, por lo que este Órgano de Control insta al cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1829 de 2017, en lo relacionado con la veracidad, exactitud y entrega de los datos que deben suministrar las entidades competentes al SIIPO.

Control y Veeduría Ciudadana

El propósito de este subpunto del Acuerdo Final de Paz 2016, en la lucha anticorrupción, es el de dar participación y control a los ciudadanos y ciudadanas en todas las regiones del país, especialmente en las zonas de mayor conflicto armado, de las inversiones, insumo necesario para la consecución de los fines del Acuerdo, que deben realizarse de manera transparente por parte de la administración pública.

Lo anterior, mediante la rendición de cuentas a las que están obligadas las entidades del Estado responsables de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Paz, para dar a conocer a la ciudadanía y a los grupos beneficiarios sobre el avance en la implementación del Acuerdo y facilitar su participación y control social; de igual forma, con la capacitación a veedores, la promoción de veedurías ciudadanas y el sistema de denuncias, bajo los indicadores que se desagregan a continuación.

B. 133 – Producto asociado: Sistema de rendición de cuentas (incluye la rendición de cuentas del acuerdo) (el mismo producto de 2.2.4.1.). En el SIIPO con

un cumplimiento del 100 % hasta el 2024, indicador incluido en la actualización del PMI, con ajuste en su fecha de finalización hasta el año 2031, con un avance por estrategia del 54,78 %.

Según el informe presentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública a la Procuraduría (Función Pública, 2025), para la vigencia 2024, el 51 entidades y dependencias del orden nacional publicaron sus informes de rendición de cuentas sobre el Acuerdo de Paz (47 entidades obligadas por compromisos PMI y 4 voluntarias), logro obtenido con la expedición de la Circular Conjunta 100-002-2023 (ART, Función Pública y UIAFP), con la que se actualizó el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP) de 47 entidades y dependencias del orden nacional que debían cumplir, alcanzando el 95 %.

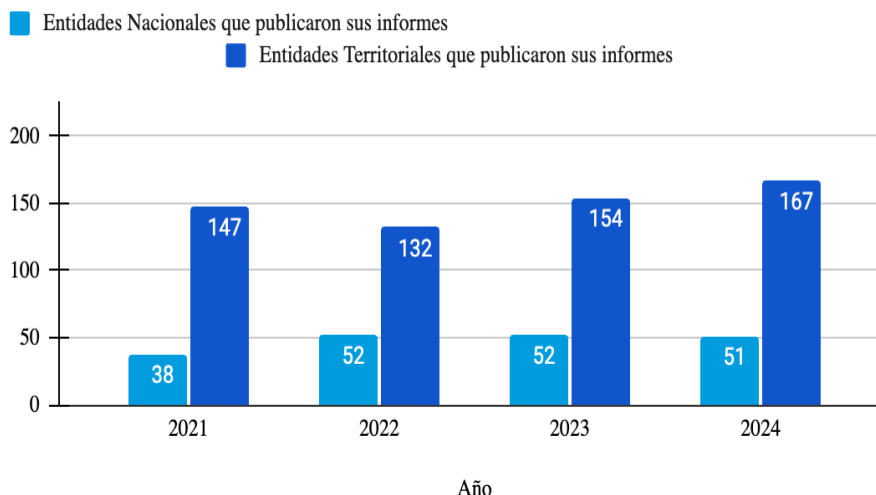
En el 2025 expidieron una nueva Circular Conjunta 100-001 de 2025 y ajustaron los modelos de informe individual para entidades nacionales y territoriales, los cuales incluyeron en el micrositio del SIRCAP y fueron divulgados entre las entidades obligadas para consulta y uso; reportando para el primer trimestre de 2025, con corte a 31 de marzo de 2025, la recepción de 22 informes de rendición de cuentas (21 entidades obligadas por compromisos PMI y 1 voluntaria).

En cuanto a municipios PDET en el año 2024, 167 presentaron informes de rendición de cuentas, para un logro de 218 informes de rendición de cuentas (incluidos los de las entidades nacionales) sobre el Acuerdo de Paz, de los 226 informes en total, lo que representa un 95 % de cumplimiento.

En el primer trimestre de 2025, avanzaron basados en la vigencia 2024, un 60 % en la actualización de informes de rendición de cuentas del Acuerdo de Paz, tanto de entidades nacionales como municipios PDET; con 135 informes de un total de 226, discriminados así: 114 informes de municipios PDET de los ciento setenta 170 municipios, reflejando un avance del 67 % de informes de rendición de cuentas territoriales (Función Pública, 2025).

Gráfica No. 7 Informes de rendición de cuentas

Publicación de informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz 2021 - 2024



Nota. Elaboración propia con base en información de Función Pública (2025).

Con los resultados presentados por Función Pública, se evidencia para el periodo objeto de este seguimiento (1º de abril de 2025 a 31 de marzo de 2025), un aumento en el porcentaje de cumplimiento en la publicación de informes de rendición de cuentas sobre el Acuerdo de Paz (95 %) por parte de las entidades nacionales con PMI y municipios PDET, acercándose al 100 %, del cual este Órgano de Control, motiva a su consecución y sostenimiento en contribución al alcance del producto de este indicador.

En cuanto a las oportunidades de mejora en relación con el ajuste a formatos para la elaboración de los informes de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo de Paz, el desarrollo de una estrategia de difusión, capacitación y asesoría técnica, señalados en el Sexto Informe (Procuraduría, 2024); Función Pública manifestó que en 2024 desarrollaron jornadas de capacitación y asesoría a 75 entidades PDET, con el fin de informar los lineamientos, capacitar a los equipos responsables de liderar los informes y los diálogos para la rendición de cuentas del acuerdo de paz, además de brindar asistencia técnica, realizando 16 jornadas en coordinación con ART (Función Pública, 2025).

Entre los meses de enero y marzo de 2025, realizaron jornadas masivas de acompañamiento para dar a conocer los lineamientos de rendiciones de cuentas de la Circular Conjunta 100-001 de 2025 y los modelos de informe ajustados ante las entidades nacionales con PMI y municipios PDET, brindando asesoría a 128

municipios PDET a través de una convocatoria masiva en la que participaron varios representantes de distintos municipios (Función Pública, 2025).

Con la estrategia Edu-comunicativa que busca potenciar el impacto del SIRCAP mediante diferentes herramientas de comunicación y educación, así como acciones de difusión, orientada a sensibilizar, informar y empoderar a las comunidades y servidores públicos en la Rendición de Cuentas, asegurando un reporte efectivo de avances y retos en las políticas de paz, Función Pública expone en su informe los siguientes avances:

- Difusión de lineamientos para la rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz. Durante 2024 orientaron a entidades nacionales para que en sus rendiciones de cuentas se incluyeran las acciones de cumplimiento del Acuerdo de Paz.
- Campaña de difusión e información a entidades nacionales y municipios PDET. Durante el primer trimestre 2024, se realizaron a través de envío de mailing, noticia a nivel nacional y en 12 medios noticiosos regionales, redes sociales y difusión por canal de televisión pública. Se desarrolló capacitación dirigida a los 170 municipios PDET en articulación con la ART, en la cual participaron 126 representantes de estos municipios. Durante todo el 2024 se envían en forma recurrente, correos a entidades nacionales obligadas y municipios PDET, que no han presentado informes individuales, recordando la necesidad de cumplimiento.
- Línea gráfica. Entre el 1º de abril de 2024 y 31 de marzo de 2025, se aprobó e implementó una línea gráfica de fácil posicionamiento y recordación con la ciudadanía, dirigida especialmente a las regiones con municipios PDET.
- Repositorios digitales de fácil acceso en el micrositio oficial del SIRCAP, en especial se facilitó el acceso público a los informes anuales de rendición de cuentas sobre el Acuerdo de Paz, con el que se pone en conocimiento estos informes a la ciudadanía. A través del sitio web del SIRCAP se comparten herramientas, instructivos y formatos para orientar a las entidades sobre los pasos a seguir para elaborar las estrategias de rendición de cuentas, con base en el Manual Único de Rendición de Cuentas y la elaboración de informes en línea con el ABC, así como la información contenida en la Centralpdet de la ART.
- Sensibilización e implementación: Talleres sobre procesos de rendición de cuentas paz a través del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con las siguientes entidades: MinInterior, MinEnergía, MinTIC, ICA e INPEC.

- Segmentación y priorización de públicos y diferentes. Lograron el desarrollo de piezas audiovisuales con un lenguaje claro e incluyente.
- Mensajes clave para medios tradicionales. Se desarrolla una estrategia de difusión en alianza con emisoras comunitarias para emitir tres notas radiales, presentando los avances del SIRCAP. Asimismo, una entrevista de 10 minutos en vivo de carácter pedagógico invitando a las entidades nacionales y a las alcaldías de los municipios PDET a generar espacios de diálogo con la ciudadanía para la presentación de los informes de rendición de cuentas paz.
- Canales virtuales: La estrategia desarrolla material para cuatro (4) redes sociales (Instagram, X, Facebook y Threads), en las que tiene presencia Función Pública.

Producto asociado: Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia (énfasis en el control de la implementación del acuerdo final) sistema de rendición de cuentas (incluye la rendición de cuentas del acuerdo) (el mismo producto de 2.2.4.1.). Indicador B.445, Plan Nacional de Formación de Veedores, con un cumplimiento del 100 % hasta el 2024 y un avance por estrategia posterior a actualización del PMI del 70 %.

Este Órgano de Control indagó a Función Pública sobre la ejecución del Plan Nacional de Formación de Veedores a cargo de la entidad, correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de abril de 2024 y 31 de marzo de 2025, especificando los municipios y departamentos donde se llevaron a cabo las acciones relacionadas con la meta “Formación en control social”, asimismo, indicar el número de veedurías ciudadanas conformadas luego de la realización de las capacitaciones de las que tuviera conocimiento; informando lo siguiente (Función Pública, 2025):

De abril de 2024 a marzo de 2025 desarrollaron actividades de formación en control social, tanto virtuales como presenciales, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Formación de Veedores. La meta prevista para 2024 fue de 4.000 personas formadas, meta casi doblada con 7.622 participantes, en esta cifra se incluye los cursos virtuales en control social de Función Pública en articulación con la ESAP, sesiones de formación virtual sincrónica y encuentros presenciales de formación que incluyeron los desarrollados por gestores territoriales del Departamento Administrativo en distintas ciudades de país.

Reportan con el siguiente detalle, las organizaciones, veedurías ciudadanas y comunidades y pueblos étnicos que durante la vigencia 2024 y el primer

trimestre de 2025 se identificaron como tal en los diferentes espacios de formación en control social, tanto virtuales como presenciales, consolidadas, así:

Tabla 24. Organizaciones, Veedurías Ciudadanas y Comunidades y Pueblos Étnicos que se formaron en Control Social – 2024 y I semestre 2025

Zona	No. Organizaciones, Veedurías
Cundinamarca	70
Norte de Santander	18
Meta	10
Bogotá, D.C.	10
Valle del Cauca	9
Antioquia	7
Atlántico	4
Bolívar	4
La Guajira	4
Tolima	3
Santander	3
Nariño	3
Sucre	3
Cesar	3
Chocó	3
Cauca	3
Casanare	2
Boyacá	2
Risaralda	2
Huila	2
Caquetá	2
Córdoba	1
Magdalena	1
Vaupés	1
España	1
Arauca	1
Región Catatumbo	1
Total	173

Nota. Elaboración propia con base en información del Departamento Administrativo para la Función Pública (2025).

Nota 2. Incluye solo datos de quienes se registraron al momento de inscribirse en los espacios de formación:

En cuanto al número de veedurías ciudadanas conformadas luego de la realización de las capacitaciones, Función Pública aclara que su competencia es promover y dar herramientas a la ciudadanía para conformar veedurías, fortalecer las capacidades de las formalizadas y de todas las personas interesadas en el ejercicio de control social, estén o no organizadas. En ese sentido, el alcance es de formación, pero no de seguimiento a los ejercicios de veeduría y control

social que hacen los participantes después de la formación, se mantiene el contacto con estos para proponerles más espacios donde puedan cualificarse (Función Pública, 2025).

Al mismo tiempo, Función Pública, sobre el indicador B. 445, manifiesta que este contempla todas las acciones y actividades de formación en control social que realiza la entidad y que se enmarca en la implementación del Acuerdo de Paz, porque busca dotar a todas las ciudadanías de herramientas para que realicen control social a la gestión pública y que ha sido actualizado conforme los desafíos que implican dicha implementación.

Para el periodo requerido reporta el inicio de la oferta del curso virtual “Las mujeres rurales cuidan lo público”, en articulación con la ESAP en 2024, basado en el módulo del Plan Nacional con el mismo nombre, y en febrero de 2025 se publicó el módulo “El cuidado de lo público para la protección de derechos de las personas LGTBIQ+”. Adicionalmente, durante el segundo semestre de 2024 se llevó a cabo un proyecto interinstitucional con la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz y la ESAP, consistente en el Diplomado “Cuidar lo público para alcanzar la paz”; parte de los contenidos de los módulos de este diplomado se basaron en el Plan Nacional de Formación de Veedores.

El objetivo del diplomado fue “fortalecer la participación ciudadana y los mecanismos de control social, incluyendo las veedurías ciudadanas, en cuatro regiones priorizadas por el sector paz, promoviendo la vigilancia activa de los recursos públicos destinados a la construcción de paz”. Las regiones fueron: Norte de Santander, Arauca, Chocó y Pacífico Nariñense.

De otro lado, Función Pública en lo relacionado con el avance en la articulación del SIRCAP y SIPO, en virtud de lo establecido en el artículo 2.1.1.7.5.4 del Decreto 1081 de 2015, al respecto indica que: según el Manual de condiciones servicio de interoperabilidad del MinTIC, para lograr interoperabilidad, las entidades públicas necesitan que sus sistemas, aplicaciones y servicios de intercambio cuenten con las capacidades técnicas adecuadas para compartir información. No obstante, no todas pueden integrar una plataforma de este tipo, ya sea por limitaciones técnicas, problemas operativos o altos costos. Para lograr esta articulación, Función Pública, ha desarrollado las siguientes acciones:

2023: Realizar un primer acercamiento con el DNP como entidad a cargo del SIPO, teniendo en cuenta que la circular pide a las entidades que la información registrada en el SIPO sea coherente con la que se reporta en SIRCAP.

2024: Retoma conversaciones con el DNP y desarrolla una mesa de trabajo con el fin de identificar y acordar puntos de articulación e interoperabilidad entre SIRCAP y SIPO, se acuerda iniciar con la creación de enlaces entre los dos sistemas que permitan a la ciudadanía consultar información de la rendición de

cuentas desde el SIPO. DNP presenta una propuesta de visualización para la articulación entre los 2 sistemas a partir de la cual se logra la articulación SIPO y SIRCAP con la aprobación y publicación de los enlaces entre los dos microsistemas, el cual puede ser consultado en el link <https://siipo.dnp.gov.co/sircap>.

2025: Para modernizar el SIRCAP y hacerlo más amable para la elaboración de los informes por parte de las entidades, lograr una mayor vinculación e interoperabilidad con el SIPO y mejorar la experiencia de los ciudadanos, se diseñan requerimientos técnicos para su desarrollo y de experiencia del usuario, en mesas de trabajo con la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Función Pública, 2025).

El indicador B.152 reporta un cumplimiento del 50 % hasta el año 2023, no registra información cuantitativa y cualitativa correspondiente a la vigencia 2024. Este, mide el avance en el diseño e implementación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, a partir de las acciones contenidas en dicho Plan, con la entrega de informes anuales de seguimiento.

Definido el Plan de creación de veedurías y fomento al control social, en 3 ejes estratégicos: I) Desarrollo de Capacidades - Creación y Fortalecimiento de Veedurías Ciudadanas; II. Medidas de transparencia para la Implementación del Acuerdo Final; III) Coordinación y Articulación de Acciones entre entes de control, universidades y entes territoriales, las cuales permitirán el desarrollo del control social y la creación de veedurías ciudadanas enfocadas al control de los recursos destinados a la implementación de acciones que afecten a la comunidad.

La Procuraduría requirió a MinInterior informar sobre las dificultades que le han impedido el oportuno reporte de los avances cuantitativos y cualitativos de la entidad con respecto a este indicador en el SIPO, obteniendo como respuesta que la exigencia técnica de la plataforma y de sus criterios de aprobación ha contribuido a las dificultades presentadas. Sin embargo, se han adelantado mesas internas para definir estrategias y planes de choque que permitan normalizar los reportes y mejorar los tiempos de respuesta. Además, el hecho de que la plataforma solo esté habilitada unos días al mes reduce el margen disponible para efectuar dichos reportes.

Se insta a MinInterior a superar las dificultades presentadas con el objeto de que sus indicadores, estén debidamente actualizados en el SIPO, lo que permitiría una medición certera de sus resultados y el impacto generado en pro del logro de los fines de estos en el Acuerdo Final de Paz.

El balance de la implementación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, correspondiente al periodo comprendido entre el 1º de abril de 2024 y 31 de marzo de 2025, solicitado

por la Procuraduría a MinInterior, registra las acciones que se describen a continuación, por cada uno de los ejes estratégicos:

Desarrollo de Capacidades - Creación y Fortalecimiento de Veedurías Ciudadanas: En 2024, desde la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, se realizaron 36 talleres de veedurías ciudadanas y control social, 60 asistencias técnicas relacionadas con el control social y las veedurías ciudadanas. En el módulo sobre control social de la Escuela de Participación Ciudadana, se capacitaron 122 personas. En la implementación de las acciones descritas se atendieron un total de 804 personas en 2024. En el I trimestre de 2025, se brindaron dos asistencias técnicas en Control Social a entidades territoriales.

De acuerdo con la información de ejecución en el 2024 y con corte a 31 de marzo de 2025, se realizaron 57 asistencias técnicas frente a la temática de control social y veedurías ciudadanas a entidades territoriales y organizaciones.

Para la vigencia 2025 con el fin de dar cumplimiento al indicador B. 152, MinInterior tiene previsto realizar asistencias técnicas a organizaciones sociales, comunitarias, redes y entidades territoriales. En cuanto a la cobertura territorial precisa que las gestiones del Ministerio del Interior se contemplan para todo el territorio nacional, priorizando las solicitadas a esa dependencia.

Acerca de la manera como desarrolla MinInterior, el seguimiento a la creación de veedurías ciudadanas luego de la realización de los espacios de realización de capacidades, se recibió el siguiente reporte:

La entidad realizó seguimiento a la creación de veedurías ciudadanas, a través del apoyo y participación en las sesiones del Comité Técnico de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV). Las sesiones adelantadas fueron:

1 de agosto de 2024: Se brindó apoyo a la Novena Sesión del Comité Técnico RIAV, donde se realizó seguimiento a las redes departamentales. Este seguimiento es crucial para identificar y apoyar la conformación de veedurías que surgen de los procesos de desarrollo de capacidades, asegurando que las estructuras de participación ciudadana se estén materializando y funcionando eficazmente a nivel local.

6 de junio de 2024: Se apoyó la Séptima Sesión Extraordinaria del Comité Técnico RIAV. Durante esta sesión, se llevó a cabo un proceso de inducción y reinducción de los equipos RIAV departamentales.

En relación con las medidas de transparencia para la Implementación del Acuerdo Final y la Coordinación y Articulación de Acciones entre entes de control, universidades y entes territoriales que deben ser promovidos en el marco de este indicador, el SIPO no registra reportes de avances cualitativos que permitan

medir el estado de implementación de estos desde el 1º de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025.

En lo que respecta a la ejecución del indicador B.152 del PMI, en lo referente a la creación y promoción de observatorios de transparencia y las acciones de articulación realizadas entre la Secretaría de Transparencia y MinInterior para unificar la información que se reporta en el SIPO sobre el cumplimiento de este indicador; este Órgano de Control indagó a la Secretaría de Transparencia, respondiendo que, según la ficha técnica, el Ministerio del Interior es la entidad responsable del indicador y la Secretaría de Transparencia solo actúa en respuesta a sus solicitudes. Entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025 no se recibió ninguno de estos requerimientos. (Secretaría de Transparencia, 2025).

De igual forma, indican que la Secretaría ya no adelanta reportes sobre este punto debido a que su participación concluyó en 2021, en consecuencia, señalan que las actividades subsiguientes son de responsabilidad de MinInterior.

También la Procuraduría solicitó a la Secretaría de Transparencia, sobre las acciones que se establecieron en el plan de acción RENOBA 2025, con el objetivo de promover la conformación de observatorios de transparencia y anticorrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. En respuesta expresa que RENOBA no ha construido un plan de acción, no obstante, cuenta con un reglamento en el cual cada integrante define las acciones a realizar de forma autónoma (Secretaría de Transparencia, 2025).

El indicador B. 154, producto asociado: Crear un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción, en particular en la implementación del acuerdo, es liderado por la Procuraduría General de la Nación. Según lo contemplado en el Acuerdo Final en el punto 2.2.5.2. Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y el 6.1.5 Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación, este indicador tiene como finalidad aunar los esfuerzos de las instituciones con competencias de recepción y trámite de las denuncias de posibles hechos de corrupción.

A través del Botón de Denuncias establecido para que la ciudadanía presente quejas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz, cargado y publicado en nuestra página web www.procuraduria.gov.co, se crea este mecanismo para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción. Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción, en particular en la implementación del Acuerdo de Paz en funcionamiento.

Conclusiones

- Los objetivos (productos) que se describen a continuación, dentro de los indicadores B.129 y B.135: **aún no se concretan, pasados ocho años desde la firma del AFP**, las estrategias formuladas por MinInterior para cada uno de estos, los esfuerzos del Gobierno nacional en el fortalecimiento de los medios de planeación y las políticas públicas a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, en Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana y de Participación Ciudadana y Electoral del AFP y el Plan de Choque, con el cual se busca acelerar los temas críticos que impactan en las zonas en conflicto, relacionados con la participación política en la Agenda Legislativa para la Paz, cuya prioridad gira en el desarrollo de una reforma política.
- El indicador B.138 a cargo de MinTIC, presenta un aumento en el número de personas beneficiadas con las capacitaciones realizadas en la vigencia 2024; sin embargo, es necesario en el 2025, la construcción y desarrollo en tiempo oportuno de programas de capacitaciones con visión de género, que permitan durante esta vigencia impactar al mayor número de población objetivo-beneficiada para la satisfacción en el cumplimiento del 100 % de este indicador, el cual reporta en SIIPO como cumplido y con fecha de finalización el año 2026.
- Los espacios en canales institucionales y regionales, destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones sociales (TV) y movimientos sociales, así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables (indicador B. 139), representan un promedio de 23 solicitudes por año, constituyéndose en un 40 %, de las 57 entidades comprometidas con la implementación del Acuerdo de Paz del orden nacional; número de solicitudes que pueden incrementarse, con el fin de dar a conocer a la población de las actividades e iniciativas de las organizaciones y movimientos sociales y del fomento de información relevante en la construcción de la paz que generen diálogos e inclusión.
- En cuanto a los espacios en radio institucional nacional y regional destinados al trabajo y función de las Organizaciones Sociales y Movimientos Sociales (indicador B140), realizados a través de la programación emitida en las “Emisoras de Paz” a nivel nacional y local, la información registrada en el SIIPO no permite medir el impacto en cuanto al número de personas y que grupo poblacional participa en estos espacios, específicamente, en temas dirigidos a comunidades vulnerables y con enfoque de género, ya que esta no se encuentra discriminada en los avances cualitativos.
- En producción y divulgación de contenidos enfocados en promover la cultura de paz con justicia social y reconciliación por medios de interés públicos y comunitarios (indicador B.141), solo el 23 % de los 44 estímulos

ofrecidos en las respectivas convocatorias, se han financiado desde la vigencia 2020.

- Para el efectivo alcance del objetivo del indicador B.142, acorde con los fines contemplados en el AFP, subpunto 2.2.4, requiere la participación continua del Presidente de la República como actor que encabeza el CNPRC, enlazados con los CTPRC, que se reflejen en la consecución y sostenimiento de la paz en todo el territorio nacional.
- La directiva presidencial para el apoyo y fortalecimiento de los CTPRC en el marco de la Ley 2272 de 2022, conteniendo lo presupuestal, propuesta en el plenario del CNPRC de noviembre de 2024, con la que se busca mejorar la incidencia de los CTPRC en las políticas públicas, la participación ciudadana, la articulación entre sociedad civil y las entidades estatales para la consolidación de la paz a nivel local y regional; no se encuentra aún validada para posterior trámite por parte de la OCCP.
- El borrador de la reforma del Decreto 1444 de 2022, propuesta por el CNPRC, en cuanto a las políticas públicas regionales de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, en torno a cuatro puntos: 1. La visión de la política pública. 2. Conceptos de los ejes y principios. 3. La incorporación del componente de paz y, 4. El plan de acción, se encuentra en revisión por MinInterior.
- El indicador B. 144, no permite medir su avance en el periodo teniendo en cuenta que no está actualizado con la información cuantitativa del 2024 y cualitativa posterior a septiembre de 2024 en el SIPO. Anexan como documentos relacionados, plan de acción con corte a 31 de diciembre de 2023, con los componentes de los ejes temáticos: Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, sin metas, ni descripción de los logros realizados en el corto plazo, mediano y largo plazo.
- El sistema de rendición de cuentas del Acuerdo Final de Paz, bajo el indicador B. 133, registra un avance en cuanto al aumento en el porcentaje de cumplimiento en la publicación de informes de rendición de cuentas sobre el Acuerdo de Paz (95 %) por parte de las entidades nacionales con PMI y municipios PDET. De igual forma, con la estrategia de difusión, capacitación y asesoría técnica desarrollada, se mejoró la calidad de los informes con los ajustes aplicados a los formatos para su elaboración y cumplimiento.
- Con la estrategia Edu-comunicativa se ha venido fortaleciendo la ruta del proceso de elaboración y aprovechamiento de los informes de rendición

de cuentas sobre la implementación de los Acuerdos de Paz, en aras de la relevante función del SIRCAP.

- Sobre la articulación que debe existir entre los sistemas SIPO y SIRCAP, tal como lo dispone el artículo 2.1.1.7.5.4. del Decreto 1081 de 2015, recomendación realizada en el Quinto Informe al Congreso (Procuraduría, 2023), DNP propuso la visualización de estos dos sistemas, enlazando y publicando el vínculo entre los dos micrositios en la página del DNP, SIPO. De igual forma, para la modernización del SIRCAP, Función Pública realizó mesas de trabajo con la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Función Pública, 2025).
- En el indicador B. 445 se evidencia la promoción de veedurías ciudadanas y el sistema de rendición de cuentas, con énfasis en el control de la implementación del Acuerdo Final, cuyo liderazgo está bajo Función Pública, a través de la ejecución del Plan Nacional de Formación de Veedores, con el que se pretende mejorar las competencias de las veedurías debidamente organizadas y de aquellas personas que estén interesadas en ejercer control social.
- Ahora, MinInterior responsable del indicador B.152, para el periodo 1º de abril de 2024 a 31 de marzo de 2025, en cumplimiento de este, desarrolla el Plan de Creación de Veeduría, fomento al Control Social en cada uno de los tres ejes estratégicos y realiza las actividades de seguimiento a la creación de veedurías ciudadanas luego del desarrollo de los espacios de capacidades, basadas en la participación en las sesiones del Comité Técnico de la RIAV.
- Con respecto a las medidas de transparencia, no se realiza seguimiento del periodo en estudio, toda vez que, la ficha del indicador B.152 no registra avances cualitativos en el SIPO, desde septiembre de 2023.
- Aún no se ha formulado el plan de acción de la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA) que contenga las acciones dirigidas a promover la conformación de observatorios de transparencia y anticorrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, en el que se le iba proponer a los miembros de la red la inclusión de temas de investigación relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, como se señaló en el Sexto Informe al Congreso (Procuraduría, 2024).

Recomendaciones

Al Ministerio del Interior:

- I. Acorde con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 2.2.14.2.3.2, Sección 3 del Decreto 1778 del 24 de diciembre de 2020, se insta a superar las dificultades presentadas en lo relacionado con la actualización de la ficha de los indicadores B.144 y el B.152, con el fin de que el SIPO realice el respectivo seguimiento del estado efectivo de éstos, que permitan medir el desarrollo de las acciones que se vienen implementando en el cumplimiento del AFP y suministre la información pública al Gobierno nacional, al CSIVI, ciudadanía e instituciones interesadas.
- II. Conforme con lo establecido en el artículo 1º del Decreto 1140 del 4 de julio de 2018, la Procuraduría reitera la recomendación de realizar seguimiento a la última versión de este proyecto y proponer un trabajo en conjunto con la rama legislativa enfocado en la expedición y promulgación de este documento, soportado en las quince (15) directrices descritas en el AFP.
- III. De igual forma, lograr para el país y la implementación del Acuerdo de Paz, la Normativa que regule la Movilización y Protesta Pacífica (indicador B.135), que fortalezca una democracia basada en la equidad, la participación y el diálogo para avanzar hacia la paz y, la reforma del Decreto 1444 de 2022, en lo que corresponde a las políticas públicas regionales de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, sobre:
1. La visión de la política pública. 2. Conceptos de los ejes y principios. 3. La incorporación del componente de paz y 4. El plan de acción.
- IV. Fortalecer los mecanismos de prevención y protección para personas beneficiarias del Estatuto de Oposición y realizar las acciones necesarias para garantizar sus derechos, a través de la revisión y optimización de las labores desempeñadas por la Unidad Nacional de Protección y realizar las gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de que esa entidad cuente con los recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

A todas las entidades con competencias en el Plan Marco de Implementación:

- V. De la misma forma como este Órgano de Control recomendó en el Sexto Informe al Congreso, se insiste en que las 57 entidades estatales del orden nacional con responsabilidades en la implementación del Acuerdo de Paz, impulsen el uso de las herramientas de comunicación institucionales y regionales (canales TV y radio), designadas para promover los planes y programas atinentes con la construcción de paz, en el que hagan parte la reflexión crítica y escucha activa sobre los motivos del conflicto armado y propuestas de transformación.

Al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones:

- VI. Trazar planes de capacitación que contengan una mayor población de trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras comunitarias, operadores y operadoras de medios de comunicación con enfoque de género, tal como se recomendó en el Sexto Informe, estableciendo tiempos adecuados tanto en su diseño como en su implementación, con los que se logre, además de ampliar la cobertura territorial, impactar al término de este indicador (2026), a través de las radios comunitarias, consideradas por el Ministerio de Cultura como *“actores de creación cultural y dinamizadores de la construcción de ciudadanía y paz en los territorios”* (MinCultura, 2022).
- VII. , Reformular el número de metas a lograr para esta vigencia y la próxima (2026), con respecto al indicador B.140 a efectos de contar con metas ajustadas con la real consecución de estas, con la especificidad en lo relacionado con la cantidad y la población que participa en los espacios en radio institucional nacional y regional, destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones sociales y movimientos sociales, realizados a través de la programación emitida en las “Emisoras de Paz”, con lo que se lograría impactar el cumplimiento de este indicador cuya fecha de finalización es en 2026.
- VIII. Aumentar el porcentaje de financiación de los estímulos ofrecidos con mayor presentación de propuestas, con estrategias de difusión que incluyan medios digitales, tradicionales, redes sociales y participación de la comunidad, para la obtención de resultados, a través de los cuales se logre transformar la producción y divulgación de contenidos enfocados en promover la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de medios de interés públicos y comunitarios, conforme lo establecido en el AFP, a través del indicador B.141, es necesario

A la Oficina del Concejero Comisionado de Paz:

- IX. Al Gobierno nacional, establecer un compromiso visible con el CNPRC y los CTPRC como se expuso en el Sexto Informe al Congreso, en cumplimiento de los propósitos que se persiguen en el AFP de 2016 del subpunto 2.2.4. y lo dispuesto en el Decreto Ley 885 de 2017, especialmente en lo referente a la conformación y funcionamiento del CNPRC.
- X. En consideración de que los CTPRC se constituyen en enlaces entre la ciudadanía y las instituciones del Estado desde los territorios, en la materialización de la paz y la reconciliación; se sugiere a la OCCP, priorizar la revisión del borrador modelo de la directiva presidencial

para el apoyo y fortalecimiento de los CTPRC en el marco de la Ley 2272 de 2022, generado a partir del plenario del CNPRC de noviembre de 2024, para posterior validación y trámite respectivo.

Al Departamento Administrativo para la Función Pública:

- XI. A fortalecer el cumplimiento de la estrategia de difusión, capacitación y asesoría técnica desarrollada en pro del mejoramiento de la calidad de los informes de rendición de cuentas sobre el Acuerdo de Paz. En ese marco, la Procuraduría reconoce los resultados positivos obtenidos por Función Pública, en el aumento del porcentaje de cumplimiento en la publicación de estos informes del 95 %, elaborados por parte de las entidades nacionales con compromisos en el PMI y municipios PDET)

A la Secretaría de Transparencia:

- XII. Formular e implementar plan de acción de la RENOPA, con el fin de contribuir con la promoción de la transparencia como herramienta de cambio positivo en la lucha contra la corrupción y el trabajo continuo que debe existir en ciudadanía y administración pública, recomendación dada en el Sexto Informe al Congreso.

Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

El punto 2.3 del Acuerdo Final de Paz incorporó un conjunto de medidas orientadas a asegurar una participación política real y efectiva, priorizando a las comunidades históricamente marginadas o más impactadas por el conflicto armado. Con ellas se buscó derribar obstáculos estructurales, ampliar las posibilidades de representación y reforzar el pluralismo, la transparencia electoral y una cultura democrática abierta e incluyente.

Entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025 se examinó el avance de los subcomponentes que registraron mayor desarrollo en comparación con el informe previo (Procuraduría, 2024), entendiendo que su adecuada ejecución será decisiva para garantizar escenarios de competencia justa y de participación amplia en las elecciones nacionales de 2026.

El seguimiento se nutrió de información suministrada por las entidades responsables y de otras fuentes institucionales, permitiendo identificar logros, rezagos y retos que aún persisten para afianzar la igualdad de condiciones y la confianza ciudadana en las instituciones democráticas. Los compromisos que incorporan enfoques diferenciales de género y étnico fueron desarrollados en apartados específicos, donde se examinaron con mayor detalle.

Balance de implementación

Promoción de la participación electoral

El Acuerdo Final de Paz reconoció que una democracia sólida y representativa requiere no solo de reglas formales de participación, sino también de condiciones materiales que permitan a toda la ciudadanía ejercer efectivamente sus derechos políticos. En ese marco, la promoción de la participación electoral fue concebida como un conjunto de acciones orientadas a remover barreras históricas y estructurales que han limitado el acceso a los procesos electorales para amplios sectores de la población, en especial en zonas rurales, periféricas y afectadas por el conflicto armado. Estas acciones incluyen la garantía de documentación de identidad, el acceso a puestos de votación, la pedagogía electoral, el acompañamiento en procesos de inscripción, y la focalización de campañas institucionales en territorios con mayores rezagos en participación.

A continuación, se presenta el análisis de los principales indicadores de este subpunto, con base en la información remitida por las entidades responsables y contrastada con los compromisos asumidos en el Plan Marco de Implementación.

Identificación para la participación

El indicador B.164 mide el porcentaje de documentos de identificación tramitados para población identificada como vulnerable, en particular comunidades indígenas, afrodescendientes, otras minorías étnicas y víctimas del conflicto. Su producto es el servicio de cedulação mediante campañas priorizadas en zonas de difícil acceso y más afectadas por el conflicto armado, incluyendo medidas especiales para facilitar el acceso de las mujeres rurales. Los documentos considerados incluyen registro civil, tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía, gestionados a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable (UDAPV) de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Su medición se fundamenta en los avances obtenidos a través del proyecto de inversión “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD nacional”.

En el informe anterior, la Procuraduría había advertido que la Registraduría dejó de enfocar sus reportes en las poblaciones priorizadas por el Acuerdo Final, y que tanto en SIPO como en sus informes a este ente de control, el cumplimiento del indicador no estaba siendo desagregado según los criterios poblacionales definidos. Por ello, se recomendó redirigir el cumplimiento del indicador hacia los grupos estipulados en el Acuerdo y mejorar la trazabilidad territorial de las campañas (Procuraduría, 2024).

En respuesta, la Registraduría informó que acogía totalmente la recomendación y detalló las acciones emprendidas para fortalecer su política de atención a población en condición de vulnerabilidad. Entre ellas, destacó la creación de la Política de Atención a Población en Condición de Vulnerabilidad mediante la Resolución 2370 de 2024, así como la consolidación del Grupo de Atención a Población en Condición de Vulnerabilidad (UDAPV). Esta política estableció lineamientos para atender a víctimas del conflicto armado, personas en riesgo de desplazamiento y comunidades que habitan zonas apartadas, dispersas y de difícil acceso, incluyendo pueblos indígenas, afrodescendientes, Rrom, mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

La entidad explicó que, en cumplimiento de esta política, se desarrollaban jornadas móviles de registro civil e identificación de manera gratuita, en respuesta a solicitudes elevadas por entidades territoriales, comunidades étnicas y otras instituciones del Estado. Según su respuesta, estas jornadas no solo buscaban superar las barreras geográficas, sino también garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad, sin que el despliegue operativo dependiera de un censo previo o de registros formales de los grupos a atender (Registraduría, 2025a).

En seguimiento a esta situación, la Procuraduría solicitó a la Registraduría que informara cuántos documentos fueron efectivamente tramitados y en qué proporción se beneficiaron comunidades indígenas, afrodescendientes, otras

minorías étnicas y víctimas del conflicto, con desagregación territorial por departamento, municipio, corregimiento y vereda.

Su respuesta se consolida a continuación:

Tabla 25. Documentos de identificación tramitados por tipo de población.

Tipo de Población	Registro Civil de Nacimiento	Atenciones		TOTAL
		Tarjeta de Identidad	Cédula de Ciudadanía	
Víctima	159	1.988	46.505	48.652
Indígena	3.744	5.068	19.293	28.105
Negra - Afrocolombiana	154	451	4.673	5.278
Mestizo	1	2	8	11
Población Vulnerable	797	1.207	37.765	39.769
TOTAL				121.815

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (2025b).

La entidad reportó un total de 121.815 atenciones durante 2024, distribuidas principalmente entre víctimas del conflicto (40 %), comunidades indígenas (23 %), población NARP (4 %) y otros grupos vulnerables (33 %).

Tabla 26. Documentos de identificación tramitados por departamento.

Departamento	Ciudadanos
Amazonas	2.395
Antioquia	11.030
Arauca	3.635
Atlántico	1.682
Bogotá, D.C.	9.108
Bolívar	8.814
Boyacá	475
Caldas	99
Caquetá	2.429
Casanare	744
Cauca	7.037
Cesar	8.181
Chocó	4.980
Córdoba	5.066
Cundinamarca	677
Guainía	1.408
Guaviare	3.108
Huila	870
La Guajira	4.415
Magdalena	5.951
Meta	2.967
Nariño	6.099

Departamento	Ciudadanos
Norte de Santander	2.239
Putumayo	1.088
Quindío	499
Risaralda	1.689
Santander	736
Sucre	8.188
Tolima	2.175
Valle Del Cauca	9.722
Vaupés	1.208
Vichada	3.101
Total general	121.815

Nota. Elaboración propia basada en información de Registraduría Nacional del Estado Civil (2025b).

En términos territoriales, los departamentos con mayores niveles de atención fueron Antioquia (9 %), Valle del Cauca (8 %), Bogotá, D.C. (7 %), Bolívar y Sucre (ambos con 7 %), y Cauca (6 %). Por su parte, departamentos como Caldas, Quindío, Boyacá y Santander concentraron menos del 1 % del total nacional. Asimismo, no se evidenció información sobre trámites de identificación en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo cual sugiere diferencias en la intensidad y cobertura de las campañas desplegadas en el territorio nacional.

Si bien estos resultados representaron un avance frente a lo observado en el periodo anterior, tanto por el volumen de atenciones como por la recuperación del enfoque poblacional definido por el Acuerdo, aún no se evidenció una estrategia específica para priorizar territorios con mayores rezagos ni acciones diferenciadas dirigidas a mujeres rurales, como lo establece la ficha técnica del indicador.

Acceso físico al derecho al voto

Otro componente central para garantizar la participación electoral de las poblaciones históricamente excluidas ha sido la ampliación y adaptación de la infraestructura electoral en zonas de difícil acceso. En particular, el indicador B.168 mide el número de nuevos puestos de votación creados en territorios rurales dispersos y apartados, con énfasis en aquellas regiones más afectadas por el conflicto armado y el abandono estatal. Su producto es la instalación de nuevos puntos de votación, priorizando la cobertura en zonas alejadas y garantizando condiciones logísticas que faciliten el ejercicio del derecho al sufragio por parte de comunidades rurales, campesinas y étnicas. La ficha técnica establece, además, la necesidad de prever medidas especiales que favorezcan la participación de las mujeres rurales, tradicionalmente enfrentadas a mayores barreras de acceso físico y social.

El indicador se mide a partir de los avances reportados en el proyecto de inversión “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD nacional”, y su monitoreo corresponde a la Unidad de Atención a Población Vulnerable de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este contexto, la Procuraduría solicitó a dicha entidad que informara, con corte a abril de 2025, cuántos puestos de votación estaban activos en el país, discriminados por ubicación geográfica; cuántos nuevos puestos habían sido presupuestados para las elecciones nacionales de 2026; y de estos, cuántos serían instalados en zonas alejadas y dispersas, con desagregación territorial completa.

En su respuesta, la Registraduría indicó que, con corte a abril de 2025, la División Política Electoral (Divipole) registraba un total de 13.453 puestos de votación a nivel nacional, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 27. Puestos de votación por departamento (abril 2025).

Departamento	Total Puestos de Votación	Total Puestos de Votación Rurales	Nuevos Puestos de Votación Rurales
Amazonas	30	13	2
Antioquia	1268	523	9
Arauca	76	40	4
Atlántico	345	50	2
Bogotá, D.C.	1085	0	0
Bolívar	638	421	7
Boyacá	399	203	2
Caldas	339	178	1
Caquetá	150	95	0
Casanare	171	118	1
Cauca	819	703	6
Cesar	300	199	1
Chocó	444	394	1
Córdoba	592	428	11
Cundinamarca	685	232	20
Guainía	25	13	0
Guaviare	47	30	1
Huila	268	147	12
La Guajira	216	143	7
Magdalena	389	250	3
Meta	286	153	2
Nariño	937	785	3
Norte de	468	274	1
Putumayo	119	80	2
Quindío	129	36	0
Risaralda	226	89	4

Departamento	Total Puestos de Votación	Total Puestos de Votación Rurales	Nuevos Puestos de Votación Rurales
San Andrés	8	0	0
Santander	824	468	4
Sucre	415	337	5
Tolima	510	327	5
Valle del Cauca	1156	628	7
Vaupés	31	23	0
Vichada	58	52	0
Total general	13453	7432	123

Nota. Elaboración propia basada en información de Registraduría Nacional del Estado Civil (2025b).

Lo anterior representó un incremento total de 531 puestos respecto al ciclo electoral anterior, de los cuales 123 correspondieron a zonas rurales alejadas y dispersas, en cumplimiento del indicador B.168 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz. Según la información desagregada remitida por la Registraduría, el 16 % de estos nuevos puestos rurales fueron instalados en Cundinamarca, seguido por Huila (10 %), Córdoba (9 %), Antioquia (7 %) y Valle del Cauca (6 %). Estos cinco departamentos concentraron juntos cerca del 50 % del total de nuevos puntos creados en zonas priorizadas.

En contraste, al menos siete departamentos no reportaron la creación de nuevos puestos rurales: San Andrés, Caquetá, Guainía, Quindío, Vaupés y Vichada, a pesar de que varios de ellos presentan alta dispersión geográfica o población con barreras estructurales de acceso. Esta disparidad sugiere que, si bien el incremento es significativo en términos agregados, persisten brechas territoriales importantes que deben ser consideradas en el proceso de actualización de la Divipole para las elecciones de 2026.

Asimismo, la Registraduría precisó que el proceso de expansión se encontraba en curso y que, conforme a lo establecido en el artículo 99 del Decreto Ley 2241 de 1986, todavía se pueden crear puestos rurales hasta el 8 de septiembre de 2025.

Esta respuesta permitió constatar un esfuerzo institucional por ampliar la cobertura electoral; sin embargo, evidenció que aún persisten desafíos para alcanzar de manera equitativa a los departamentos de gran extensión territorial y alta dispersión poblacional, donde el acceso al voto continúa siendo limitado.

Campañas móviles para el reconocimiento y la participación

La campaña nacional de cedulação masiva es uno de los instrumentos clave para garantizar el acceso efectivo al derecho a la personalidad jurídica y, con ello, a la participación política. El indicador B.425 evalúa la implementación de

campañas de identificación que, a través de jornadas móviles, acerquen los servicios de registro civil y cedulaación a la población en condición de vulnerabilidad, especialmente en zonas marginadas de los centros urbanos y en áreas rurales profundamente afectadas por el conflicto armado. La ficha técnica del indicador también establece que deben adoptarse medidas específicas para facilitar el acceso a estas campañas por parte de las mujeres rurales.

Este indicador se mide con base en los resultados del proyecto de inversión “Fortalecimiento de la capacidad de atención en identificación para la población en condición de vulnerabilidad, APD nacional”, y es reportado por la Unidad de Atención a Población Vulnerable de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el Sexto Informe (Procuraduría, 2024) se había identificado que solo el 27 % de los municipios priorizados por la Registraduría para cumplir con este indicador correspondían a territorios PDET, pese a que estos concentran una parte significativa de la población con mayores niveles de exclusión histórica, institucional y territorial. Por esta razón, se recomendó ampliar la cobertura en dichos municipios, considerando también la relevancia de esta campaña de cara a las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) en 2026.

En respuesta, la Registraduría indicó que había adoptado la “Ruta de la Identificación PDET”, con la cual se proyectó la realización de 170 jornadas mensuales de cedulaación en los 170 municipios priorizados con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y circunscripciones especiales de paz, alcanzando un total programado de 2.040 jornadas en el año. Esta planificación respondió, según la entidad, al objetivo de garantizar el derecho a la personalidad jurídica como condición de acceso a bienes y servicios estatales (Registraduría, 2025a).

Asimismo, la Procuraduría había alertado que tres departamentos (Arauca, Quindío y San Andrés y Providencia) no habían sido incluidos ni en las campañas de cedulaación ni en la creación de nuevos puestos de votación (Procuraduría, 2024). Frente a esta omisión, la Registraduría respondió que acogía parcialmente la recomendación. Señaló que el caso de San Andrés no permitía la apertura de puestos rurales por no contar con zonas fuera de cabeceras municipales, y anunció que realizaría seguimiento en Arauca y Quindío a las necesidades y solicitudes de sus autoridades locales con miras a eventuales ajustes en la Divipole antes del cierre del proceso para las elecciones de 2026 (Registraduría, 2025a).

Para este nuevo informe, la Procuraduría solicitó un reporte detallado del número total de jornadas móviles realizadas en zonas rurales y marginadas de centros urbanos, con desagregación territorial completa. En su respuesta, la Registraduría informó que durante el año 2024 se realizaron 595 jornadas móviles

de registro civil e identificación, en las que se atendió a un total de 44.714 víctimas del conflicto armado en municipios PDET, distribuidas en 21 departamentos y 180 municipios. Del total de trámites realizados, el 94 % correspondió a cédulas de ciudadanía, el 5 % a tarjetas de identidad y el 1 % a registros civiles (Registraduría, 2025b). Aunque se anunció que se adjuntaba un anexo con el detalle por departamento, municipio, corregimiento y vereda, dicho archivo no fue incluido.

Estos datos confirman una expansión de la cobertura respecto a años anteriores, en particular dentro de territorios PDET. No obstante, la información entregada no permitió contrastar si efectivamente se cumplieron las metas programadas de 2.040 jornadas anuales o si se cubrieron otros grupos prioritarios definidos en la ficha técnica, como comunidades indígenas, población NARP o mujeres rurales. Tampoco se logró verificar si las jornadas se extendieron a zonas marginadas de centros urbanos fuera del universo PDET.

Promoción de la transparencia

El Acuerdo Final de Paz planteó que una democracia sólida requiere no solo de participación efectiva, sino también de instituciones abiertas al escrutinio público y de procesos electorales confiables. En ese sentido, el subpunto 2.3.3 se orientó a fortalecer los mecanismos de control ciudadano, el acceso a la información, la veeduría social y la rendición de cuentas, con el fin de prevenir prácticas de corrupción, clientelismo y fraude. Este compromiso cobró especial relevancia en los territorios históricamente excluidos y con mayor debilidad institucional, donde la falta de garantías ha erosionado la legitimidad de los procesos políticos y ha profundizado la desconfianza ciudadana.

En este apartado se presentan los principales indicadores que evidenciaron avances en su cumplimiento entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025, en comparación con la información reportada en el Sexto Informe de seguimiento.

Tribunales para la vigilancia electoral

El indicador B.186 evalúa la conformación de los Tribunales Nacional y Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, como instancia clave para asegurar la transparencia, la inspección y el control de los procesos electorales en todo el territorio nacional. Aunque inicialmente estaba previsto para el ciclo electoral de 2018, su vigencia fue restablecida mediante la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) adoptada por el CONPES 3932 de 2024, con el objetivo de garantizar su implementación de cara a las elecciones de 2026, algo que había sido previamente recomendado por este ente de control (Procuraduría, 2021). Este ajuste normativo reafirmó la importancia de contar con tribunales operativos en cada departamento, incluyendo aquellos específicos para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP).

En seguimiento a este compromiso, la Procuraduría solicitó al Consejo Nacional Electoral (CNE) un informe detallado sobre las acciones desarrolladas hasta la fecha y las previstas para los años 2025 y 2026, en relación con la conformación de estos tribunales. En su respuesta, el CNE (2025) indicó que incluyó expresamente en los anteproyectos de presupuesto de ambas vigencias los recursos necesarios para la creación y operación de los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, así como de los Tribunales Electorales Transitorios de Paz.

Para 2025, la entidad reportó que ya cuenta con los recursos requeridos para la operación de los tribunales con ocasión de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud. Estos funcionarían por un periodo estimado de cuatro meses, entre agosto y noviembre de 2025, cubriendo las etapas clave del proceso. Para 2026, el CNE confirmó que solicitó los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de los tribunales seccionales entre enero y junio, coincidiendo con las elecciones al Congreso y a la Presidencia, así como la conformación de los tribunales transitorios de paz desde diciembre de 2025 hasta marzo de 2026, en atención a las elecciones CITREP.

Adicionalmente, el CNE anunció que expedirá las resoluciones mediante las cuales se formalizará la constitución de los tribunales y que elaborará los respectivos planes de trabajo para el cumplimiento de sus funciones. Aunque al momento del corte no se había efectuado la conformación formal, sí se evidenció un proceso avanzado de planeación presupuestal, jurídica y operativa para garantizar el cumplimiento del indicador en los tiempos electorales establecidos, sin embargo, este ente de control continuará el seguimiento preventivo del tema.

Promoción de una cultura política democrática y participativa

El Acuerdo Final de Paz reconoció que el fortalecimiento de la democracia no depende únicamente de reformas institucionales, sino también de la transformación de prácticas sociales y valores políticos que han perpetuado la exclusión, la desconfianza en lo público y el uso de la violencia como forma de expresión o resolución de conflictos. Por ello, el subpunto 2.3.5 se orientó a la promoción de una cultura política basada en la deliberación, el respeto por el disenso, la participación y la resolución pacífica de controversias.

Durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025, se identificaron avances puntuales en algunos de los indicadores asociados a este componente. A continuación, se presenta el análisis de aquellos que mostraron mayor nivel de cumplimiento en comparación con la información registrada en el Sexto Informe de seguimiento.

Campaña para fortalecer la participación sectorial

El indicador B.426 mide la realización de una campaña nacional orientada a promover el conocimiento y uso de los procesos de participación sectorial y de los mecanismos reglamentados por la Ley 1757 de 2015. Esta estrategia, a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se estructuró en cinco actividades progresivas entre 2021 y 2025. Durante el periodo evaluado (abril de 2024 a marzo de 2025), el análisis se centró en la actividad 4, correspondiente a la divulgación de la campaña mediante material didáctico y pedagógico, con un peso del 40 % dentro del indicador.

Aunque esta etapa debía haberse completado en 2024, el DNP reportó un avance parcial del 20 % debido a dificultades de coordinación con la Oficina Asesora de Comunicaciones. Durante ese año, se ejecutaron acciones preliminares como capacitaciones sobre la herramienta “Clic Participativo”, la proyección de la parrilla de contenidos para redes sociales, la elaboración de guiones para piezas audiovisuales, y la grabación de un video introductorio que fue difundido en Facebook. Sin embargo, la divulgación programada no se consolidó plenamente en la vigencia correspondiente.

Dichos retrasos fueron subsanados durante el primer trimestre de 2025. Para marzo, la entidad reportó la publicación del video de mecanismos de participación ciudadana en sus redes sociales institucionales, la difusión completa de la parrilla de contenidos y la socialización del visualizador “Clic Participativo” con organizaciones sociales, como la Corporación Justicia y Democracia. Estas acciones permitieron completar el componente de divulgación y elevar el cumplimiento acumulado del indicador al 60 %, de acuerdo con lo registrado en SIPO 2.0.

La actividad final —el informe de cierre de campaña— fue programada por el DNP para el segundo semestre de 2025, en cumplimiento de lo establecido en la ficha técnica. Su elaboración será clave para documentar de manera integral las acciones realizadas y las lecciones aprendidas en la ejecución de la estrategia (DNP, 2025).

A pesar de este progreso, el diseño metodológico del indicador limitó el análisis a aspectos de gestión, sin herramientas para evaluar resultados. No se establecieron herramientas para verificar si las poblaciones destinatarias comprendieron efectivamente los contenidos divulgados, ni si la campaña logró fortalecer el ejercicio informado de los mecanismos de participación sectorial. Por tanto, **persiste un vacío entre la ejecución técnica del indicador y su impacto real sobre la cultura política democrática en los territorios.**

Fortalecimiento del liderazgo político y social desde los territorios

El indicador B.354 mide la implementación de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con énfasis en poblaciones tradicionalmente excluidas como campesinos, mujeres, pueblos y comunidades étnicas, minorías religiosas y personas LGBTI. Su propósito es contribuir al aumento de la participación social y política, mediante la realización de escuelas de liderazgo que fortalezcan habilidades, promuevan la incidencia y fortalezcan proyectos políticos diversos. La metodología diseñada por el Ministerio del Interior contempla contenidos como sistema político, marketing y comunicaciones, día de elecciones y financiación de campañas, buscando empoderar nuevos liderazgos en los territorios.

Durante la vigencia 2024, el Ministerio del Interior (2025a) reportó la implementación de 58 escuelas de liderazgo político y social, a través de tres modalidades de intervención: 44 talleres presenciales, 13 asistencias técnicas y una (1) escuela virtual que contó con 688 personas inscritas en el módulo sobre liderazgo y negociación política.

Los talleres presenciales se distribuyeron así:

- Ocho (8) talleres en Bogotá, D.C., Putumayo y Cauca, dirigidos a miembros de los partidos Comunes, Colombia Justa Libres y organizaciones sociales.
- Un (1) taller denominado “Cambios con transformación” en El Espinal (Tolima), enfocado en empoderamiento político de lideresas.
- 35 talleres adicionales realizados en más de diez departamentos, entre ellos Sucre, Cundinamarca, Casanare, La Guajira, Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca y San Andrés. Estos espacios contaron con la participación de mujeres lideresas, organizaciones étnicas, ediles, juntas de acción comunal, plataformas de mujeres, fundaciones y liderazgos sociales comunitarios.

Por su parte, las 13 asistencias técnicas se llevaron a cabo en alianza con alcaldías, gobernaciones y secretarías de educación de Antioquia, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, La Guajira, Nariño, San Andrés y Valle del Cauca, dirigidas al fortalecimiento de capacidades en liderazgo político de mujeres.

A pesar del volumen y cobertura territorial de estas actividades, el Ministerio del Interior **no reportó avances cuantitativos ni cualitativos en el SIPO durante 2023 ni 2024**, incumpliendo con la obligación de reporte establecida en el Plan Marco de Implementación. Esta omisión ya había sido advertida en el anterior informe de seguimiento y se generó una recomendación al respecto (Procuraduría, 2024), sin recibir respuesta oficial por parte del Ministerio.

Finalmente, se informó que durante el primer trimestre de 2025 no se programaron nuevas metas para esta línea del plan de acción, lo cual representa un posible riesgo de desaceleración en el cumplimiento del indicador.

Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono

La creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) constituyó una de las principales innovaciones del Acuerdo Final para asegurar el acceso efectivo a la representación política de las comunidades más golpeadas por la violencia y el abandono institucional. Estas curules, asignadas de forma transitoria a territorios priorizados, buscan garantizar que sus pobladores —en particular las víctimas del conflicto armado— puedan incidir directamente en la formulación de leyes y políticas públicas desde el Congreso de la República, como medida de reparación colectiva, democratización del poder y transformación estructural del Estado en el territorio.

En el sexto informe (Procuraduría, 2024) se advirtió que la elección de las CITREP en 2026 enfrentaba tres desafíos críticos que debían ser atendidos con antelación suficiente. El primero, de carácter normativo, deriva de la declaratoria de inexecutable del Decreto 1207 de 2021 por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-302 de 2023, lo que dejó sin regulación vigente el procedimiento para la elección de estas curules. A pesar del exhorto realizado tanto al Gobierno nacional como al Congreso de la República para que expidieran una ley estatutaria que reemplazara ese vacío, a la fecha de corte del informe no se había presentado ni tramitado dicha iniciativa.

El segundo asunto corresponde a las barreras financieras que enfrentan las organizaciones postulantes, en particular las dificultades para adquirir pólizas electorales, acceder al sistema bancario y gestionar los anticipos de campaña, lo que restringe de forma significativa su capacidad de participación en igualdad de condiciones. Finalmente, se reiteró la preocupación por la ausencia de garantías plenas de seguridad para candidatos, testigos y electores en varios municipios CITREP, muchos de los cuales mantienen presencia activa de actores armados ilegales y riesgos elevados de violencia política.

Sobre los dos últimos temas, se consultó al CNE y a UNP, respectivamente, sin que se haya recibido respuesta a la fecha de corte de este informe. La ausencia de información oficial impide conocer si se están adoptando las medidas necesarias para garantizar condiciones equitativas de participación y mitigar los riesgos de seguridad en zonas con alta conflictividad. A menos de un año de las elecciones, esta falta de articulación y transparencia por parte de las entidades responsables no solo obstaculiza el ejercicio oportuno del control preventivo, sino que también pone en entredicho la capacidad institucional del Estado para garantizar un proceso electoral legítimo, seguro e incluyente en los territorios más afectados por el conflicto.

En relación con la reglamentación pendiente del Acto Legislativo 02 de 2021, el Ministerio del Interior confirmó que, a la fecha de corte del presente informe, no se ha presentado ningún proyecto de ley estatutaria ante el Congreso de la República (MinInterior, 2025a), a pesar del exhorto expreso de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-302 de 2023. En su respuesta oficial, la entidad indicó que se encuentra en trámite la expedición de un decreto para tal fin, lo cual contraviene lo ordenado por la Corte, que fue enfática al señalar que la regulación debía efectuarse mediante una ley estatutaria, como único instrumento normativo procedente para esta materia. Esta omisión reviste especial gravedad, en tanto constituye un incumplimiento directo de una orden constitucional y prolonga la incertidumbre jurídica sobre la organización de las elecciones CITREP de 2026, a menos de un año de su realización.

Sobre este punto, la Registraduría informó a este ente de control en espacio de mesa técnica que expidió la Resolución 6865 del 10 de junio de 2025, mediante la cual adoptó medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidaturas y la organización de las elecciones correspondientes al periodo 2026-2030 de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). Esta norma busca responder, desde el ámbito de competencia de la Registraduría, al vacío normativo generado por la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1207 de 2021.

La resolución contempla, entre otras disposiciones, la creación o reubicación de puestos de votación en zonas rurales, apartadas y territorios étnicos, priorizando criterios de baja cobertura y difícil acceso. También establece un periodo especial de inscripción de candidaturas de un mes, que iniciará cuatro meses antes de la jornada electoral, así como los requisitos documentales para acreditar la calidad de víctima o la pertenencia territorial por parte de los candidatos. Asimismo, reglamenta los procedimientos para el registro de organizaciones con derecho a postular listas, incluyendo organizaciones de víctimas, campesinas, sociales, de mujeres, grupos significativos de ciudadanos, consejos comunitarios, autoridades indígenas y Kumpañy.

Esta resolución representa un esfuerzo destacable por parte de la Registraduría para avanzar en la organización de las elecciones CITREP, pese a la ausencia de un marco legal completo. La entidad asumió con diligencia su responsabilidad operativa, adoptando medidas que brindan mayor certidumbre a los actores territoriales y permiten dar continuidad al proceso electoral. No obstante, este avance no exime al Gobierno nacional de su obligación de promover la reglamentación integral del mecanismo a través de una ley estatutaria, ni subsana el incumplimiento de la orden emitida por la Corte Constitucional. La garantía plena de legalidad y seguridad jurídica en las elecciones de 2026 sigue dependiendo de la acción legislativa que aún está pendiente.

Conclusiones

- La institucionalización de la política de identificación para población vulnerable representó un avance, pero la persistencia de brechas territoriales sugiere que la cobertura sigue respondiendo más a capacidades logísticas que a criterios de equidad en el acceso.
- La localización de nuevos puestos de votación evidencia una focalización parcial que favorece territorios con mejores condiciones institucionales, dejando sin atención a zonas donde la dispersión geográfica y la conflictividad demandan mayor presencia estatal.
- La falta de verificación sobre el cumplimiento de metas en jornadas de identificación en municipios PDET limita la capacidad de control sobre la efectividad de las acciones y su contribución a los objetivos del Acuerdo Final.
- Aunque el CNE incorporó recursos para tribunales electorales, la ausencia de avances concretos en su conformación revela riesgos de retrasos operativos que podrían comprometer su funcionamiento en los tiempos previstos.
- La ausencia de mecanismos de evaluación en campañas de participación impide conocer su verdadero impacto, reduciendo su potencial como herramienta de fortalecimiento democrático.
- El incumplimiento de reportes y la ausencia de metas para 2025 en programas de liderazgo político reflejan una débil planificación interanual y ponen en riesgo la sostenibilidad de los procesos formativos.
- La no reglamentación del Acto Legislativo 02 de 2022 mantiene un vacío normativo que introduce incertidumbre jurídica en la organización de las elecciones CITREP y puede afectar su legitimidad.
- La falta de respuesta de entidades clave ante problemas de financiamiento y seguridad en zonas CITREP limita la posibilidad de garantizar condiciones equitativas y seguras para la participación política.

Recomendaciones

A la **Registraduría Nacional del Estado Civil**:

- I. Reforzar la focalización territorial de trámites de documentos de identificación en departamentos con baja cobertura, especialmente

aquellos que concentran población étnica o rural priorizada en el Acuerdo Final. Incluir a San Andrés y Providencia.

- II. Reforzar la creación de puestos de votación rurales en departamentos como Caquetá, Guainía, Vaupés y Vichada, priorizando zonas PDET y regiones con alta dispersión poblacional y limitada infraestructura electoral.
- III. Incorporar criterios de enfoque diferencial en el diseño, ejecución y seguimiento de las campañas de cedulaación, con énfasis en mujeres rurales, comunidades étnicas y población vulnerable.

Al Consejo Nacional Electoral:

- IV. Elaborar y publicar los planes de trabajo de cada tribunal seccional, detallando sus funciones, cronograma, responsables y mecanismos de articulación con otras entidades del sistema electoral.
- V. Hay que asegurar que la implementación de estos tribunales incluya cobertura en todos los departamentos del país, con especial atención a los territorios PDET y a las circunscripciones especiales de paz.

Al Departamento Nacional de Planeación:

- VI. Utilizar el informe final de la campaña (actividad 5 del indicador B.426) como instrumento para sistematizar integralmente el proceso de implementación, incorporando un análisis territorial detallado sobre los canales, formatos y públicos efectivamente alcanzados; una evaluación cualitativa sobre el nivel de comprensión y apropiación de los contenidos por parte de las comunidades destinatarias; una identificación de barreras encontradas durante la ejecución; y recomendaciones concretas para fortalecer futuras estrategias de promoción de la participación sectorial, con énfasis en poblaciones históricamente excluidas y territorios con bajos índices de participación.

Al Ministerio del Interior:

- VII. **Se reitera la recomendación de garantizar el reporte oportuno, completo y sistemático en el SIPO** sobre las actividades ejecutadas en el marco del indicador B.354, y establecer metas de formación para lo que resta de 2025, priorizando territorios con baja participación política y fortaleciendo la inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas.

PUNTO 3: Fin del Conflicto

Reincorporación Política de los Firmantes de Paz

La reincorporación política de los firmantes del Acuerdo Final representó uno de los pilares fundamentales para la construcción de una paz estable y duradera. Su propósito fue garantizar el tránsito de las antiguas FARC-EP a una organización política legal, con plenas garantías para el ejercicio democrático. Esta medida, contemplada en el punto 3.2.1 del Acuerdo, tuvo como eje central la creación del partido político Comunes y el otorgamiento de condiciones excepcionales —transitorias pero sustanciales— para su participación en el sistema democrático colombiano. Las disposiciones incluyeron el reconocimiento de personería jurídica, la asignación de recursos para funcionamiento y formación política, la participación garantizada en el Congreso de la República, el acceso a medios de comunicación, y medidas especiales de seguridad. Estas acciones respondieron al objetivo de fortalecer el pluralismo, ampliar la representación política y consolidar una apertura democrática inclusiva como base de la no repetición del conflicto armado.

Balance de implementación

En el informe anterior (Procuraduría, 2024), se constató que la mayoría de los compromisos adquiridos en el componente de reincorporación política habían sido implementados. Se hizo especial énfasis en que el partido Comunes conservaba su personería jurídica hasta el 19 de julio de 2026, y que había recibido recursos públicos tanto para su funcionamiento como para la financiación de campañas electorales en 2018 y 2022. También se verificó que los recursos asignados a su centro de pensamiento fueron ejecutados conforme a lo pactado hasta el año 2022, y que sus delegados ejercían el derecho de participación ante el Consejo Nacional Electoral.

Respecto a la participación electoral de las personas en proceso de reincorporación, el informe documentó que 144 de ellas se postularon como candidatas en las elecciones territoriales de 2023, aunque solo tres resultaron elegidas. Esta baja representatividad, junto con los altos niveles de abstención reportados en esta población, motivó la formulación de dos recomendaciones específicas a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La primera sugería establecer una articulación con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), con el fin de identificar y registrar a los candidatos reconocidos como firmantes del Acuerdo. En respuesta, la Registraduría manifestó haber acogido completamente esta recomendación, y anunció que oficiará a la ARN para acordar un mecanismo de intercambio de información (Registraduría, 2025a). Este procedimiento permitiría contar con una estadística consolidada de las personas en proceso de reincorporación que

participen como candidatas en las elecciones legislativas del 8 de marzo de 2026, una vez finalice el periodo de inscripción.

La segunda recomendación proponía la implementación de nuevos puestos de votación en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), para facilitar el ejercicio del derecho al voto. Sobre este punto, la Registraduría informó haber acogido parcialmente la sugerencia, indicando que aún no es posible confirmar si se habilitarán nuevos puestos en dichos territorios, ya que la entidad se encuentra en proceso de actualización de la División Político Electoral de la Registraduría (Divipole). No obstante, se comprometió a realizar el análisis de infraestructura electoral durante el segundo semestre de 2025, con el fin de determinar la cobertura y necesidades logísticas para las elecciones de 2026 (Registraduría, 2025a).

Las dos disposiciones de este punto del acuerdo que aún continúan en implementación corresponden a la financiación del Partido Comunes y a la participación de uno de sus delegados en las deliberaciones del CNE. Sobre ambos temas fueron consultados al partido y a la autoridad electoral.

La primera corresponde a la financiación del partido Comunes. Según información suministrada por la propia colectividad, en 2024 recibieron \$2.092.764.976, sobre los cuales presentaron oportunamente el informe de patrimonio, ingresos y gastos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), requisito indispensable para acceder a los recursos de la vigencia 2025. A pesar de ello, Comunes señaló que no ha recibido los fondos correspondientes a este año, y que el CNE no ha comunicado los motivos de la demora (Partido Comunes, 2025).

La segunda disposición en curso se refiere a la participación con voz del delegado de Comunes en el Consejo Nacional Electoral. El partido reportó que esta participación se ha desarrollado de forma continua, salvo por los hechos ocurridos entre el 28 de septiembre de 2023 y el 3 de abril de 2024, periodo durante el cual, según el testimonio del delegado, el entonces presidente del CNE incurrió en conductas discriminatorias e irrespetuosas que habrían afectado el ejercicio efectivo de esta garantía.

Sobre ninguno de los temas abordados se recibió respuesta por parte del CNE, pese a las consultas realizadas por esta entidad.

En suma, aunque la reincorporación política puede considerarse sustancialmente implementada, subsisten obligaciones específicas en ejecución y situaciones puntuales que requieren seguimiento. En especial, resulta necesario garantizar el flujo oportuno de recursos al partido Comunes y prevenir situaciones de exclusión o desconocimiento institucional en los espacios donde ejercen sus derechos adquiridos.

Conclusiones

- La mayoría de los compromisos del subpunto 3.2.1 del Acuerdo Final fueron implementados dentro del marco temporal establecido, sin rezagos normativos ni en los indicadores del Plan Marco de Implementación.
- Persisten dos disposiciones en fase de ejecución: la entrega de recursos al partido Comunes para la vigencia 2025 y la garantía plena del derecho a voz de su delegado ante el Consejo Nacional Electoral.
- La falta de respuesta del CNE frente a estos asuntos impide esclarecer las causas de los obstáculos reportados y limita el ejercicio efectivo del control preventivo.
- Si bien el componente puede considerarse sustancialmente implementado, se requiere mantener seguimiento sobre su sostenibilidad y el cumplimiento integral de las garantías adquiridas.
-

Recomendaciones

- I. Al **Consejo Nacional Electoral**, verificar y comunicar de manera clara al partido Comunes las razones por las cuales no se ha realizado el giro de recursos correspondientes a la vigencia 2025, con el fin de garantizar su derecho a la financiación estatal en los términos establecidos.

Reincorporación Social y Económica de los Firmantes de Paz

La reincorporación social y económica, es sin duda alguna uno de los pilares fundamentales para lograr la reconciliación, la construcción de paz y garantía de no repetición; su éxito contribuye a la consolidación de la paz en el territorio. Fue concebida como “un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio”.⁸⁴

Según el más reciente informe del Secretario General de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia⁸⁵, ocho años después de la firma del Acuerdo Final de Paz, la gran mayoría de quienes dejaron las armas siguen comprometidos con su proceso de reincorporación, aproximadamente de los 14.000⁸⁶ excombatientes acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz⁸⁷, cerca de 12.000 están vinculados a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y se benefician de su apoyo.

En este informe, se presentan avances significativos en materia de reincorporación económica y social que, según la PGN, contribuyen al bienestar de la población firmante de paz, sus familias y colectivos; y al fortalecimiento del tejido social en el territorio y a la convivencia. En ese sentido, se destaca la expedición de los decretos que regulan el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR)⁸⁸ y, el reconocimiento de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) y la consolidación de los ETCR⁸⁹; así como, la reglamentación y lineamientos para la implementación del Programa de Reincorporación Integral (PRI)⁹⁰ y los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC)⁹¹.

En consecuencia, en el presente informe se hace un balance general del estado de implementación en materia de reincorporación social y económica, destacando que, como se mencionó en el Sexto Informe (PGN; 2024), la institucionalidad tiene un reto importante en la implementación del SNR, donde su éxito depende de la efectiva articulación de las entidades y actores de éste, así como la efectiva disposición de los recursos necesarios y suficientes para su funcionamiento.

Balance de implementación

⁸⁴ Acuerdo Final de Paz, Página 68.

⁸⁵ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia – Informe del Secretario General, 27 de marzo de 2025

⁸⁶ Cifra que incluye a las personas fallecidas y a las privadas de la libertad

⁸⁷ Hoy Oficina del Consejero Comisionado de Paz

⁸⁸ Decreto 0846 de 4 de julio de 2024

⁸⁹ Decreto 1048 de 14 de agosto de 2024

⁹⁰ Resolución 2319 de 6 de septiembre de 2024

⁹¹ Resolución 326 de 21 de febrero de 2025

Balance General de los informes anteriores:

En estos documentos, la Procuraduría ha reconocido el liderazgo de la entonces Consejería para la Estabilización y Consolidación⁹², y de la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización (ARN), como entidades encargadas de la coordinación para la implementación de la política de reincorporación. En igual sentido, ha destacado el rol de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (Misión ONU) y los demás actores internacionales⁹³, fundamentales por el apoyo técnico y financiero para el avance del proceso de reincorporación.

Adicionalmente, ha identificado avances en el proceso de acreditación y la alta cobertura en acceso a la ruta de reincorporación; la realización del censo a la población desmovilizada y el Registro Nacional de Reincorporación (RNR); la extensión de la renta básica⁹⁴ y aprobación de la ruta de reincorporación⁹⁵ e inclusión de la atención en materia de enfoques diferenciales, de género y para personas con algún tipo de discapacidad.

Asimismo, ha reconocido la estrategia de incidencia en política pública llevada a cabo por la ARN a nivel territorial, para la creación de Mesas Técnicas de Reincorporación y Consejos Departamentales de Reincorporación y otras instancias que guardan armonía con los lineamientos de Directiva 004 de 2021 de la PGN⁹⁶, en concurso con las alcaldías y gobernaciones para lograr una respuesta coordinada en beneficio de la población en reincorporación.

Igualmente, ha distinguido el fortalecimiento del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y el respaldo del Gobierno nacional a la continuidad de los ETCR más allá de la vigencia prevista; los avances en materia de reincorporación colectiva a través del acceso a la oferta de vivienda, servicios públicos y conformación de formas asociativas diferentes de ECOMUN.

Además, ha resaltado los avances presentados para la implementación y puesta en marcha del Programa Especial de Armonización Indígena (PEAI) y del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación

⁹² Hoy, Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Decreto 2647 de 2022.

⁹³ Unión Europea, La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

⁹⁴ Más allá de los 24 meses a todas las personas en proceso de reincorporación (PPR)

⁹⁵ A través de la Resolución 4309 de 2019 y sus dos etapas reincorporación temprana y en el largo plazo.

⁹⁶ Hizo un llamado a las entidades de orden territorial para que se conformen mesas municipales y departamentales de reincorporación para fortalecer el proceso de reincorporación.

Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género, para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

También ha evidenciado los cambios en el proceso de reincorporación social y económica - consolidación de los ETCR y reconocimiento a las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC).

En contraste, ha resaltado debilidades en la articulación institucional en especial a nivel territorial; limitaciones en el proceso de reincorporación por la ausencia de una ruta a largo plazo y velocidad de aprobación de proyectos productivos colectivos por parte del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR); reducción de fondos para proyectos productivos y limitaciones temporales para rentas básicas, al igual que falta de representatividad de algunos colectivos en el CNR, en especial, aquellos que no se sienten representados por el partido político Comunes.

Asimismo, ha identificado barreras en el acceso al sector financiero formal de ahorro y crédito para las personas en proceso de reincorporación; retos de acceso a bienes y servicios para las PPR que llevan a cabo iniciativas colectivas de reincorporación en las llamadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR); inseguridad jurídica por la existencia de tres escenarios distintos relacionados con el proceso de acreditación para los ex combatientes⁹⁷ y, desafíos en salud, educación, tierras, estigmatización y seguridad de la población en reincorporación.

En consecuencia, hizo un llamado a culminar el proceso de acreditación; formalizar el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y el Programa de Reincorporación Integral (PRI); fortalecer la articulación territorial; elaborar un diagnóstico sobre el funcionamiento de los Consejos Territoriales y Mesas Territoriales de Reincorporación e impulsar la conformación de nuevas instancias; adelantar un proceso de caracterización de las personas en proceso de reincorporación y sus familias⁹⁸; priorizar los enfoques diferenciales (género, etnias, adultos mayores, juventud y discapacidad); avanzar en las rutas de acceso a tierras con fines productivos y de habitabilidad/vivienda para todas las PPR y, destinar los recursos suficientes a las entidades territoriales para la atención de la población en reincorporación, entre otras recomendaciones más.

Estado de avance del proceso de Acreditación

⁹⁷ (i) los que cuentan con acreditación y no han sido notificados; (ii) los que fueron incluidos en las listas y cuya situación está pendiente por definir; y, (iii) presentación extemporánea de un listado de 1.111 miembros de las FARC-EP, lo que materializa un riesgo de inseguridad jurídica y para la seguridad nacional en cuanto a las posibilidades de reincidencia.

⁹⁸ Para identificar aspectos por mejorar en materia de acceso a la oferta social del Estado.

El acceso a las medidas de reincorporación social, económica y política está condicionado a la acreditación que expide la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP) ahora, Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP), y previamente, a la inclusión del nombre del excombatiente en los listados entregados por las FARC-EP al Gobierno nacional; el límite temporal para la recepción de listados por parte del Ejecutivo fue el 15 de agosto de 2017.

De manera excepcional, según lo dispone el artículo 63 de la Ley 1957 de 2019 “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, la Sala de Amnistía e Indulto podrá estudiar e incorporar los nombres de las personas que, por motivos de fuerza mayor, no fueron incluidos en el listado de acreditados por el Gobierno nacional.

En el Primer informe (PGN, 2019), la entonces Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) comunicó que el listado contenía un total de 14.178 nombres entre guerrilleros, milicianos y personas privadas de la libertad integrantes de dicha organización y, reportó a julio de 2019 un total de 13.064 personas acreditadas.

Ocho (8) años después de la firma del AFP, la Oficina del Consejero Comisionado de Paz (OCCP)⁹⁹, reportó que “la entonces Oficina del Alto Comisionado para la Paz” recibió un listado de 15.005 nombres¹⁰⁰; luego de la verificación y depuración arrojó un total de 14.338 personas excombatientes, de los cuales fueron acreditados 13.759 personas como integrantes de las FARC-EP (Oficio OFI25-00117029/GFPU 13020000 de 3 de julio de 2025); esta información en principio, evidencia una diferencia de 160 personas incluidas en listado, frente a la información reportada para el primer informe (PGN, 2019).

Asimismo, informó que la cifra de menores desvinculados fue de 485 y que, por orden de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se incorporaron 95 personas a los listados de acreditados del Gobierno nacional (art.63 de la Ley 1957 de 2019) y se remitieron 324 nombres de personas al Comité Técnico Interinstitucional de Verificación de Listados (Decreto 1174 de 2016).

Por otra parte, comunicó que, a través de la Resolución OCCP número 84 de 7 de septiembre de 2024 se concluyó el procedimiento administrativo de acreditación y precisó que, como este proceso de verificación se encuentra

⁹⁹ Por medio del Decreto 2072 de 2023 se adiciona al artículo 7° del Decreto 2648 de 2022, la siguiente denominación de empleo para el nivel directivo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: Consejero Presidencial y en el párrafo del artículo 2° señala que las referencias que se hagan en las normas al Alto Comisionado se entenderán realizadas al Consejero Comisionado de Paz.

¹⁰⁰ Cifra que fue reportada a partir del tercer informe “Antes del 15 de agosto de 2017, las FARC-EP entregó al Gobierno Nacional ocho listas que contenían 15.005 personas, posteriormente dicho listado fue depurado (...)”.

cerrado, las categorías de personas sin información o en observación y personas en revisión, no existen. No obstante, no se allegó el acto administrativo referido el cual tampoco fue socializado previamente con la PGN.

En el sexto informe (PGN, 2024), se hizo un llamado a la OCCP a dar celeridad al trámite de los expedientes de las 89 personas en observación y, de las 156 personas que aún no habían sido identificadas, y que se informó que se encontraban en la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita (MSJT).

La respuesta a la solicitud formal que hizo la PGN para el presente informe, no aporta información alguna sobre el número de personas pendientes de definición de acreditación que se encontraban en los distintos escenarios ya mencionados; llama la atención que el documento de respuesta¹⁰¹ (contentivo de solo dos páginas) frente a la situación de acreditación de este universo de personas, se limitó a informar que “no existen” con la justificación del cierre a través de un acto administrativo del procedimiento de acreditación.

Ahora bien, con el objetivo de entender la variación de las cifras de los listados de integrantes de las FARC-EP que fueron incluidos en los listados vs las personas acreditadas, a continuación, se presenta la información sobre la acreditación reportada en su momento por la OACP/OCCP y que se incluyó en los seis (6) informes anteriores:

Tabla 28 : Balance del proceso de acreditación

Informe PGN	Número de Personas Incluidas en listado antes del 15082017	Número de Acreditados
PGN, 2019 con corte a 31032019	14.178	13064
PGN, 2020 con corte a 31032020	14.178	13.116
PGN, 2021 con corte a 31032021	14.341	13.589
PGN, 2022 con corte a 31032022	15.005*	13.616
PGN, 2023 con corte a 31032023	14.615	13.672
PGN, 2024 con corte a 31032024	15.005*	13.669
PGN, 2025 con corte a 31032025	14.338	13.759

Nota: Elaboración propia basada en la información de la OACP

¹⁰¹Oficio OFI25-00117029/GFPU 13020000 de 3 de julio de 2025

Al contrastar la información reportada por la OCCP del total de personas acreditadas con corte a 31 de marzo de 2025, con la informada por la Agencia para la Reincorporación y La Normalización (ARN) para el mismo período (oficio OFI25-013200 / GPU de 13 de junio de 2025), se evidencia una diferencia notoria en cifras, mientras que para la OCCP el número de personas acreditadas es de 13.759, la ARN reporta que la totalidad de la población acreditada es 14.221, es decir, una disconformidad de 462 personas (ARN, 2025).

Indicadores PMI:

Sobre los avances en el cumplimiento de los indicadores “Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido” (C.228) y “Listados entregados por las FARC verificados” (C.229), cuyo reporte en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), se encuentra a cargo de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, para el Sexto Informe al Congreso (PGN, 2024), se recomendó a la OCCP actualizar la información cuantitativa y cualitativa en las vigencias 2023 y 2024 por no contar con reportes de avance posteriores a 2022.

Verificada la plataforma del SIIPO, **frente al indicador C.228**, se evidencia que la actualización se realizó el 19/05/2025 y que, para la vigencia 2024, se reportó un avance cuantitativo del 100.00 %¹⁰² y como justificación en el avance cualitativo se indicó que, a 31 de diciembre de 2024 la OCCP no acreditó a 172 personas, revocó la acreditación de 6 y determinó excluir a 371 personas con base en información que sugería que podrían estar vinculadas a otras organizaciones al margen de la ley o actividades delictivas distintas.

En ese sentido, reportó que 13.755 personas fueron acreditadas; 371 excluidos, 6 revocados y 172 no acreditados para un total de 14.307 personas, precisando que este número de personas fueron verificadas por el Comité Técnico Interinstitucional. Sin embargo, se observa que la cifra no está en línea con la reportada para el presente informe, que refiere como número de personas acreditadas 13.759.

Por su parte, **frente al indicador C.229**, la última actualización realizada el 02/07/2025; refiere como avance cuantitativo para la vigencia 2023 el 100.00 % y como avance cualitativo el Plan de trabajo en la Mesa Técnica de Seguridad Jurídica (MSJT), para abordar la situación de acreditación de las personas en observación. Además, la expedición de la resolución por medio de la cual se dio inicio al cierre de la acreditación administrativa para alcanzar el 100 % de acreditación y tránsito a la legalidad, así como la Resolución por medio de la cual se cierra el proceso de acreditación administrativa. Concluye indicando las

¹⁰² <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Sxj5aqwsKAre6PV2>

siguientes cifras: (i) 14.338 personas verificadas en los listados recibidos; (ii) 13.755 personas acreditadas; (iii) cinco (5) menores desvinculados; (iv) seis (6) revocadas; (v) 172 personas sin identificar; (vi) 26 fallecidas; (vii) 371 excluidas.

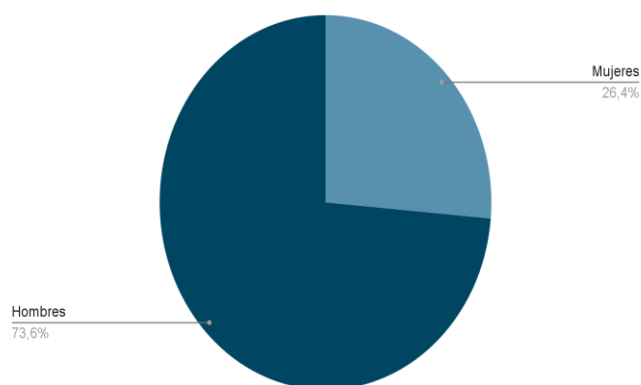
Finalmente, el reporte menciona que “se lograron identificar 3 personas de la lista sin información y sin identificación en apoyo de MSJT de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), y se decidió acreditarlas como personas identificadas en el último análisis de identificación tripartito”.¹⁰³ Se concluye que, el reporte en el SIPO evidencia nuevamente una diferencia en cifras, que en todo caso deberá ser aclarada por la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz.

Arquitectura Institucional

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) es la entidad del Gobierno nacional que lidera y acompaña el proceso de reincorporación de la población firmante de paz. Con oficio OFI25-013200 / GPU del 13 de junio de 2025, la ARN informó que, con corte a 31 de marzo de 2025, 11.531 personas exintegrantes de las FARC-EP adelantan el proceso, de las cuales 3.041 son mujeres y 8.490 hombres; asimismo precisó que, de las 11.531 personas, 1.628 están ubicadas en los ETCR y 9.903 personas habitan en otros lugares del territorio nacional.

Gráfica No. 8 Exintegrantes que adelantan proceso por género

Exintegrantes de las FARC-EP adelantan el proceso por género

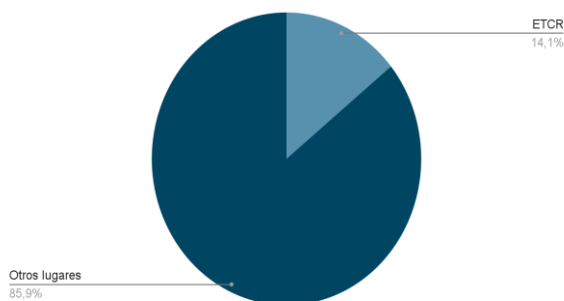


Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (ARN, 2025)

¹⁰³ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QhDxYawsKA3T7AbcYqJq>

Gráfica No. 9

Ubicación exintegrantes de las FARC-EP que adelantan el proceso

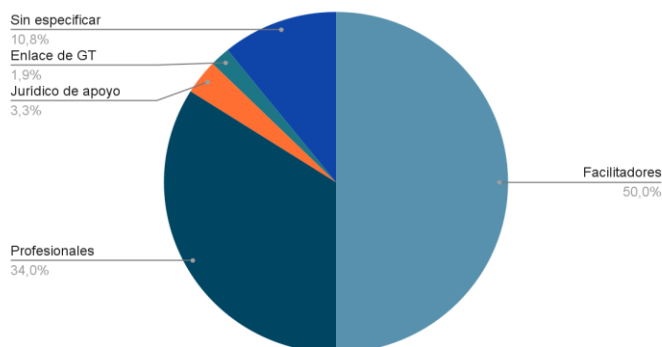


Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (ARN, 2025)

Para acompañar a la población firmante en su proceso, la ARN informó que cuenta con 424 profesionales, con los siguientes perfiles: 212 facilitadores¹⁰⁴; 144 profesionales¹⁰⁵; 14 jurídicos de apoyo¹⁰⁶, ocho (8) enlaces de GT¹⁰⁷ y 46 sin especificar para el departamento de ARN, 2025a (ARN, 2025a).

Gráfica No. 10

División de profesionales de la ARN



Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (ARN, 2025)

¹⁰⁴ Ubicados en: Arauca (6); Atlántico (1); Bogotá (17); Bolívar (3); Boyacá (1); Caldas (1); Caquetá (17); Casanare (3); Cauca (23); Cesar (4); Chocó (3); Córdoba (2); Cundinamarca (5); Guaviare (10); Huila (11); La Guajira (6); Magdalena (1); Meta (28); Nariño (10); Norte de Santander (13); Putumayo (8); Quindío (1); Risaralda (3); Santander (5); Sucre (7); Tolima (14); Valle del Cauca (9).

¹⁰⁵ Ubicados en: Arauca (8); Atlántico (7); Bogotá (15); Caquetá (8); Cauca (10); Cesar (7); Cundinamarca (1); Guaviare (8); Huila (8); La Guajira (1); Magdalena (1); Meta (11); Nariño (8); Norte de Santander (8); Putumayo (8); Quibdó (1); Risaralda (1); Santander (8); Sucre (8); Tolima (8); Valle del Cauca (8).

¹⁰⁶ Ubicados en: Atlántico (1); Bogotá (3); Cauca (1); Cesar (1); Huila (1); Meta (1); Nariño (1); Norte de Santander (1); Santander (1); Sucre (1); Tolima (1); Valle del Cauca (1).

¹⁰⁷ Ubicados en: Bogotá, D.C. (1); Casanare (1); Cauca (1); La Guajira (1); Nariño (1); Risaralda (2); Santander (1).

Consejo Nacional de Reincorporación

El Decreto 2027 de 2016¹⁰⁸ creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), instancia encargada de hacer seguimiento al proceso de reincorporación económica y social de los miembros de las FARC-EP; conforme a lo pactado en el punto 3.2.2.3 del Acuerdo Final de Paz. Está integrado por dos representantes del Gobierno nacional y dos de las FARC-EP en este proceso¹⁰⁹.

De igual manera, dicha disposición prevé en el artículo 2° la existencia de Consejos Territoriales de Reincorporación, instancias diseñadas para promover la participación de los excombatientes en el diseño de las políticas, programas y proyectos en su proceso de reintegración.

La ARN informó que ha asegurado el funcionamiento del CNR y reportó que en el período comprendido del 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025 se llevaron a cabo siete (7) sesiones ordinarias y dos (2) sesiones extraordinarias; dos (2) sesiones ordinarias más, a las reportadas en la vigencia anterior (PGN, 2024), en las que se abordaron como temas centrales la implementación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y el Programa de Reincorporación Integral (PRI); la sostenibilidad del proceso de reincorporación y la transversalización de la seguridad como elemento básico para la implementación del Acuerdo de Paz y la consolidación del proceso de reincorporación.

Igualmente, resaltó que la expedición del Decreto 1048 de 2024¹¹⁰ demandó de la instancia planear acciones para que los esquemas de atención en salud puedan cubrir las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) y los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR); en tal sentido informó que junto con el Ministerio de Salud y Protección Social, se está concertando la inclusión del procedimiento para articular las necesidades específicas en términos de Promoción y Prevención de las AERC.

Adicionalmente, informó que ha fortalecido en la instancia del CNR, el carácter participativo de las distintas expresiones de los firmantes de paz diferentes al partido político Comunes, lo que ha permitido mantener una dinámica y metodología de trabajo basada en la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos concertados, destacando que en la sesión número 141 llevada a cabo el 9 de febrero de 2023, se aprobó la participación de siete (7) organizaciones con amplia presencia territorial como invitados permanentes.

¹⁰⁸ “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación”.

¹⁰⁹ Artículo 3 Decreto 2027 de 2016.

¹¹⁰ Por medio del cual se adiciona el Capítulo 7, al Título 2, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, se reconocen las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva, y se dictan otras disposiciones relacionadas con la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - ETCR –”.

Además, al margen del período del presente informe, la ARN destacó que llevó a cabo la sesión 154 del CNR el 27 de mayo de 2025 en la ciudad de Cúcuta, como avance en la territorialización de la reincorporación a través del diálogo en las regiones con realidades complejas.

Consejos Territoriales de Reincorporación en funcionamiento

La ARN informó que para el período enero de 2024 y marzo de 2025 se encontraban instalados y en funcionamiento 17 Consejos Territoriales de Reincorporación¹¹¹ (CTR) ubicados en 16 municipios¹¹² y en 10 departamentos¹¹³ y precisó que inicialmente fueron creados 26 CTR, uno por cada ETCR, pero algunos se suprimieron y otros se convirtieron en instancia municipal.

Instancias departamentales de reincorporación

La ARN informó que ha contribuido a la creación de 24 instancias incluida la Mesa Distrital de Reincorporación de Bogotá D.C., dada su instalación en el Distrito Capital, lo cual implica darle un tratamiento estadístico del orden departamental:

Instancias departamentales donde funcionan ETCR	Instancias departamentales donde no funcionan antiguos ETCR
Consejo Departamental de Reincorporación de Antioquia; Consejo Departamental de Reincorporación del Putumayo; Consejo Territorial de Reincorporación de Guaviare; Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento del Cauca; Mesa de Reincorporación del Departamento de Norte de Santander; del Cauca; Mesa Departamental de Reincorporación del Tolima; Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz Chocó; Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz Territorial en el	Consejo Departamental de Reincorporación del departamento del Caquetá; Consejo Territorial de Reincorporación departamento de Meta; Consejo Territorial de Reincorporación del departamento de Nariño; Mesa Técnica para la población Reincorporada del Departamento de Sucre; Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del departamento de Santander; Mesa Técnica de Reincorporación del departamento de Bolívar; Mesa Departamental de Reincorporación del Huila; Mesa Territorial de Reincorporación para la

¹¹¹ CTR El Oso; CTR La Fila Icononzo; CTR San José de Oriente; CTR Pondores; CTR Caño Indio; CTR Filipinas; CTR La Pradera; CTR Carrizal; CTR La Plancha; CTR Caracolí; CTR Llano Grande; CTR Charras; CTR Colinas; CTR Becuarandó/Mutatá (a. CTR Santa Lucía); CTR Los Monos; CTR Monterredondo y CTR El Estrecho.

¹¹² Planadas (Tolima); Icononzo (Tolima); Manaure Balcón del Cesar; Fonseca (La Guajira); Tibú (Norte de Santander); Arauquita (Arauca); Puerto Asís (Putumayo); Remedios (Antioquia); Anorí (Antioquia); Carmen del Darién (Chocó); Dabeiba (Antioquia); San José del Guaviare (Guaviare); Mutatá (Antioquia) Becuarandó; Caldono (Cauca); Miranda (Cauca) y Patía (Cauca).

¹¹³ Tolima; Cesar; La Guajira; Norte de Santander; Arauca; Putumayo; Antioquia; Chocó; Guaviare; Cauca.

Departamento de Arauca; Mesa Territorial de Reincorporación en el Departamento de La Guajira; Mesa Territorial de Reincorporación en el Departamento del Cesar.	Reconciliación y la Paz en el Valle del Cauca; Mesa Departamental de Reincorporación de Risaralda; Mesa Técnica de Reincorporación del departamento de Córdoba; Mesa Departamental de Reincorporación de Cundinamarca; Consejo Territorial de Reincorporación del departamento de Magdalena; Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz Territorial en el departamento de Boyacá y, Mesa Intersectorial para la implementación del Acuerdo de Paz para Bogotá, D.C., Mesa Temática: Mesa Distrital de Reincorporación.

Mesas Municipales de Reincorporación

La ARN reportó con corte a 31 de marzo de 2025 un total de 37 instancias municipales de reincorporación, incluida la Mesa Local de Reincorporación de la Localidad de Kennedy, dada su instalación en el Distrito Capital.

Sobre la gestión desarrollada por las instancias, la ARN informó que las 78 instancias activas desarrollaron 1.420 sesiones (807 de Consejos Territoriales de Reincorporación; 476 de instancias departamentales y, 137 de instancias municipales). De las 1.420 sesiones, 230 corresponden al periodo comprendido entre enero de 2024 al 31 de marzo de 2025, llevadas a cabo en el marco de los Consejos Territoriales de Reincorporación, instancias departamentales e instancias municipales.

Sobre el balance general de las temáticas abordadas en el marco de las sesiones de las Instancias Territoriales de Reincorporación, la ARN reportó para el año 2024 y primer trimestre del año 2025, la implementación del Programa de Reincorporación Integral (PRI) en cada una de sus líneas estratégicas.

Adicionalmente señaló como avances y logros, la inclusión en el Plan de desarrollo del departamento de Córdoba de la población en proceso de reincorporación; la creación de la Mesa Municipal de Reincorporación y Reconciliación Étnica de Riosucio Caldas; la inclusión en la instancia del departamento del Huila de integrantes con voz y voto de un delegado por cada una de las nuevas organizaciones o asociaciones formalmente constituidas en el departamento; la reactivación de la Mesa Municipal de Reincorporación en el municipio de Agua de Dios.

Por otra parte, informó que estas instancias territoriales han afrontado retos desde su creación hasta la fecha, atribuibles a la asignación insuficiente de recursos; el apoyo deficiente por parte de algunas autoridades locales y el incumplimiento de acuerdos por parte de las mismas autoridades; las dificultades logísticas por la dispersión geográfica de la población en reincorporación; la falta de infraestructura adecuada en zonas rurales y, las dificultades de conectividad en gran parte del territorio nacional; la capacitación insuficiente de los delegados; el desconocimiento del Acuerdo de Paz; la estigmatización a las personas en proceso de reincorporación; la ausencia de cambios en la representación de la mayoría de los CTR desde su creación y la falta de inclusión de la población con enfoque diferencial (jóvenes, mujeres, personas LGBTQ+, personas en condición de discapacidad, personas mayores); la falta de definición de la situación predial o catastral de los ETCR que obstaculizan la gestión de soluciones productivas o de vivienda; la inseguridad en los territorios, entre otras más.

Reincorporación Social y Económica

El Decreto Ley 899 de 29 de mayo de 2017 establece el marco jurídico del programa de reincorporación social y económica, punto de partida para los beneficios socio económicos del proceso de reincorporación a la vida civil de la población firmante de paz, en concordancia con lo acordado en el Acuerdo Final de Paz.

En el período del presente informe, la PGN reconoce los avances normativos liderados desde la ARN y el CNR en favor de la población firmante de paz en reincorporación. En este sentido, se destaca que la Agencia informó que avanzó en la regulación del Programa de Reincorporación Integral (PRI) mediante la emisión de la Resolución 2319 de 2024 y en la construcción y operativización del PRI, incluyendo la elaboración de planes de proceso de reincorporación con los participantes en los cuales se priorizan las acciones a ejecutar por ellos en su proceso de reincorporación.

De igual manera comunicó que, en cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, a través del Decreto 0846 del 4 de julio de 2024 se creó el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), el cual reglamenta su funcionamiento en el marco del PRI dirigido a la población firmante de paz y consolida al SNR como la instancia de articulación y coordinación de la oferta institucional a nivel nacional y territorial, para garantizar el acceso, la pertinencia y la sostenibilidad del proceso de reincorporación.

Sobre la transición y articulación de este nuevo modelo con la Ruta de la Reincorporación contenida en la Resolución 4309 de 2019, señaló que esta incluyó el instrumento denominado Hoja de Ruta que permite fijar los acuerdos

entre los beneficiarios de la Ruta y la ARN para el cumplimiento de cada uno de los denominados componentes de la Ruta de Reincorporación, según los criterios de satisfacción establecidos en la Resolución.

Igualmente destacó que, el artículo 27 de la Resolución estableció una fase de transición para efectos de facilitar la divulgación y definición de los acuerdos que comprenderán la Hoja de Ruta; fase que fue prorrogada a través de las resoluciones 0843 de marzo 30 de 2020; 1279 de 01 de septiembre de 2020; 0066 del 25 de enero de 2021; 1704 de 2021; 0175 de 2022 y 2106 de 2022, inicialmente por la emergencia sanitaria del COVID 19 y posteriormente, por la falta de concertación entre el Gobierno nacional y el Componente Comunes del CNR de la implementación de la metodología de la hoja de ruta (ARN,2025).

Así mismo informó que en el segundo semestre del año 2022, junto con la delegación del Componente Comunes ante el CNR se concertó la creación del PRI en el marco de lo establecido en el artículo 3 del Decreto 897 de 2017; por lo que, a través de las resoluciones 3232 del 29 de diciembre de 2022; 1523 del 12 de julio de 2023; 3270 del 29 de diciembre de 2023; 0660 del 2 de abril de 2024 y 2231 del 30 de agosto de 2024, se prorrogó la fase de transición, espacio durante el cual se adelantó el diseño y reglamentación jurídica que concluyó con la concertación de la estructura del PRI en las sesiones 147, 148, 150 y 151 del CNR y la expedición de la Resolución 2319 de 2024 ya mencionada.

Según el texto de la Resolución 2319 de 2024¹¹⁴, el Programa de Reincorporación Integral (PRI) entró en vigor el 9 de septiembre de 2024 y derogó la Resolución 4309 de 2019¹¹⁵, modificada por las resoluciones 0843 de 2020, 1279 de 2020, 0066 de 2021, 1704 de 2021, 0175 de 2022 de 2022, 3270 de 2023, 0660 de 2024, 1850 de 2024 y 2231 de 2024¹¹⁶.

Finalmente, la ARN destacó la expedición del Decreto 1048 de 14 de agosto de 2024 que dictó disposiciones relacionadas con el reconocimiento y formalización de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) y el desarrollo de la estrategia de Consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y, la Resolución 326 de 21 de febrero de 2025, por medio de la cual se establecen lineamientos relacionados con la identificación, administración, estrategia de consolidación y cierre de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación (ETCR) y, se determina el procedimiento para el reconocimiento y formalización de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC).

¹¹⁴ “Por la cual se regula el Programa de Reincorporación Integral, se establecen lineamientos necesarios para su implementación y se dictan otras disposiciones”.

¹¹⁵ “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”.

¹¹⁶ Artículo 62 Vigencia y derogatorias Resolución 2319 de 2024.

Indicador PMI

Sobre el proceso de reincorporación existe un indicador del PMI (C.MT.1) “Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible”, a cargo de la ARN, que tiene como propósito medir el porcentaje de personas exintegrantes de las antiguas FARC-EP que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación; la ARN reportó un avance cuantitativo significativo para la vigencia 2024¹¹⁷, lo que representa que para el mes de diciembre de 2024 accedieron a la ruta de Reincorporación 11.037 personas, de los 11.836 miembros de las FARC-EP acreditados dentro del territorio nacional, es decir el 93 % de la población en proceso de reincorporación.

Asimismo, precisó que recibieron atención el 98 % de las mujeres (2.985) y el 92 % de los hombres (8.052) en los siguientes servicios: •Actividad con actor externo •Actividad Individual •Actividad Familiar •Actividad Grupal. Destacó que estas actividades hacen referencia a los encuentros personales que se tienen con la población, para conocer sus necesidades y generar acercamiento a la oferta pública y/o privada movilizada por la Agencia en pro de la población.

Igualmente reportó que, con relación a las personas que se auto reconocen pertenecientes a un componente étnico, se atendieron 2.826 personas de 2.924 sujetos de atención (97 %), 1.798 indígenas, 1.026 NARP y dos (2) gitanos. Precisó que, los 5 departamentos con mayor atención a personas en el periodo fueron: Meta con 1.462, Antioquia con 1.248, Cauca con 1.016, Caquetá con 694 y Tolima con 675. El 46 % de los atendidos de todo el territorio nacional.

Por último, destacó que existe un cumplimiento real del 13 % sobre la meta del 80 %, toda vez que el acceso a los beneficios de la ruta de Reincorporación por parte de la población se da de manera voluntaria y que los apoyos económicos recibidos por los firmantes del acuerdo de paz actualmente están condicionados a la participación de los beneficios de la ruta de Reincorporación.¹¹⁸

Generalidades

Sobre el proceso de reincorporación, la ARN remitió el documento titulado “Ficha de Avance en Reincorporación - Nacional” - con fecha de corte 31 de marzo de 2025, en el que se presenta la caracterización de la población en proceso de reincorporación y se registran los avances en cifras de la reincorporación económica y social. A continuación, se presenta la caracterización:

¹¹⁷ La ficha técnica del indicador explica que la meta no cubre al 100 % de firmantes del Acuerdo, debido a que el acceso a la ruta es de manera voluntaria por parte de cada individuo, por lo que la ARN no podría garantizar el total del porcentaje.

¹¹⁸ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XwDzcKwSFg3fqbf1>.

Se registran 11.531 personas en proceso¹¹⁹ de reincorporación. Todas ellas exintegrantes de FARC:

- Ubicación en antiguos ETCR: 1.628 personas en reincorporación y fuera de antiguos ETCR: 9.903 personas en reincorporación.
- De las 11.531 personas¹²⁰ en proceso de reincorporación, 3.041 son mujeres y 8.490 son hombres.
- 2.900 personas manifiestan pertenencia étnica¹²¹. De ellas, 1839 indígenas, 805 afrocolombiano(as), 230 negro(as), 17 palenquero(as), siete (7) raizales, dos (2) rom o gitano(as).
- Personas manifiestan tener una condición de discapacidad: de ellas, 101 auditiva, 1328 física, 9 intelectual, 192 múltiple, 18 psicosocial mental, 256 visual.
- 5.874 personas tienen entre 18 y 28 años, 6.071 personas tienen entre 29 y 44 años, 3.587 personas entre 45 y 59 años, 986 adultos mayores de 60 años y de 13 personas no se tiene registro de su edad.

En **Familia**¹²², reportó el siguiente avance de dos personas en reincorporación cuentan con asistencias en el componente familiar durante el 2025, los cuales son hombres, y una tiene pertenencia étnica. Además, se reportó en el ítem **Casos de Riesgo** a marzo 2025, 2.106 personas que continúan en proceso de reincorporación y se han presentado históricamente un total de 2.277.

Sistema Nacional de Reincorporación (SNR)

El Sexto Informe (PGN, 2024) señaló que una de las recomendaciones derivadas del Quinto Informe (PGN, 2023) fue finalizar la reglamentación de la operación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR); frente a lo que se informó por parte de la ARN que, al igual que el PRI, el proyecto de decreto

¹¹⁹ Las cifras aquí contenidas corresponden a personas en proceso de reincorporación (Estado Activo y estado Ausente).

Activo: Estado en el que se encuentra una persona que al menos una (1) vez en los últimos dos (2) meses presenta una de las siguientes situaciones: (i) recibe beneficios Económico de Asignación Única de Normalización; o (ii) Recibe beneficio económico de Renta Básica; o (iii) Recibe beneficio económico de Asignación Mensual; o (iv) no recibe renta básica por tener contrato laboral vigente; o (v) registra asistencia en las actividades de Reincorporación conforme la normatividad vigente, y (vi) no tiene limitante para recibir los beneficios.

Ausente: Persona que ha finalizado los primeros 24 meses del proceso y que no registra asistencias a las actividades de reincorporación social y económica dispuestas para la ARN por un término de dos (2) meses consecutivos.

¹²⁰ Si no existen mujeres u hombres en proceso en el territorio los porcentajes se mostrarán como NA % (porcentajes se calculan sobre personas en proceso)

¹²¹ Si no existen personas con pertenencia étnica en proceso en el territorio, los porcentajes se muestran como NA % (porcentajes se calculan sobre personas en proceso)

¹²² Incluye personas en todos los estados, por lo que los porcentajes pueden superar el 100 % de personas en proceso.

reglamentario se encontraba surtiendo el trámite administrativo y su entrada en funcionamiento estaba prevista para la vigencia 2024.

Sobre el particular, se debe recordar que el SNR, de acuerdo con el CONPES 3931 de 2018, a través del cual se establece la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las FARC – EP, debía entrar en funcionamiento en el primer semestre de 2019 y, desde el Primer Informe (PGN,2019) fue una recomendación constante.

Como se mencionó renglones atrás, la ARN informó que en cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, el Gobierno nacional expidió el Decreto 0846 del 4 de julio de 2024 a través del cual se creó el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), instancia de articulación y coordinación de la oferta institucional a nivel nacional y territorial, con el objetivo de garantizar el acceso, la pertinencia y la sostenibilidad del proceso de reincorporación (ARN,2025).

De acuerdo con la norma, el SNR está compuesto de un (1) Comité Ejecutivo, como máxima instancia de decisión y, cuatro (4) Subcomités Técnicos así: Subcomité de Articulación, Planificación y Seguimiento¹²³; Subcomité de Sostenibilidad Económica¹²⁴; Subcomité de Acceso y Atención para la Garantía Integral de Derechos¹²⁵ y, Subcomité de Reconciliación y Construcción de Paz¹²⁶.

Asimismo, cada uno de estos Comités, están conformados por instituciones que de acuerdo con su misionalidad comparten la responsabilidad de asumir las acciones que se acuerden en el marco de la implementación; por su parte, cada subcomité tendrá un plan de acción y reglamento que permitirán consolidar un plan integral para el Sistema Nacional de Reincorporación, garantizando seguimiento, gestión y asignación de recursos para la efectiva implementación en cada una de las líneas del PRI.

Como complemento a lo anterior, la norma dispone que serán presididos por un delegado de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la Oficina del Alto Comisionado de Paz ahora OCCP, y contarán con el acompañamiento de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), entidad que ejercerá la secretaría técnica.

En cuanto a la periodicidad de sus reuniones, se establece que el Comité Ejecutivo sesionará al menos una vez cada seis (6) meses; por su parte, los

¹²³ Orienta, coordina y articula el trabajo de los subcomités técnicos a nivel nacional y territorial

¹²⁴ Aborda la generación de ingresos, la promoción de proyectos productivos y la autonomía económica.

¹²⁵ Coordina la oferta estatal para garantizar el acceso a derechos como salud, educación, vivienda, justicia, entre otros.

¹²⁶ Promueve la integración comunitaria, la reparación simbólica, la reconciliación y la lucha contra la estigmatización.

Subcomités Técnicos sesionarán como mínimo una vez cada dos (2) meses (previa convocatoria de la secretaría técnica); siendo una disposición común la convocatoria de manera extraordinaria cuando se considere necesario.

Sobre la operatividad de los Comités, la Agencia informó que se realizó una solicitud a las entidades para la designación de delegados oficiales en cada uno de los subcomités técnicos y reportó evolución en la consolidación de instrumentos de identificación del estado, los avances y las necesidades de la oferta institucional, articulados con los planes individuales y colectivos de las personas en reincorporación.

Precisó que los planes de acción de los subcomités pretenden que los planes de acción respondan a las prioridades definidas por la población sujeto y permitan avanzar en aquellas acciones que actualmente no cuentan con oferta existente o que requieren ajustes institucionales para su implementación.

Adicionalmente informó que, el Subcomité de Articulación, Planificación y Seguimiento a sesionado y cuenta con reglamento, plan de acción y lineamientos aprobados para la formulación de los planes de acción de los demás subcomités, lo que ha permitido habilitar, organizar y orientar el trabajo en los demás subcomités.

Así mismo, destacó que junto con la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en ejercicio de los roles de secretaría técnica y de presidente respectivamente, están avanzando en la construcción de los planes de acción preliminares de los tres subcomités restantes, con el objetivo de iniciar los procesos de concertación con las entidades responsables, generar mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional con los diferentes actores que intervienen en el proceso, bajo un marco de seguimiento y gestión articulada.

Para la Agencia, estos avances representan pasos significativos en la estructuración y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación, así como en la generación de condiciones para garantizar el acceso efectivo a tierras, vivienda, salud, educación, saneamiento básico, trabajo, ingresos formales y créditos para la población firmante del Acuerdo Final de Paz.

Sobre los retos y dificultades en la implementación del SNR, la entidad líder de la Reincorporación reportó las siguientes:

- Falta de articulación entre entidades del Gobierno nacional, autoridades locales y organizaciones internacionales, lo que genera duplicidad de esfuerzos o vacíos en la oferta.
- Lentitud en la asignación de responsabilidades claras entre la ARN, ministerios y gobiernos regionales lo que dificulta un accionar coordinado que permita impulsar acciones concretas en beneficio de los sujetos en reincorporación.

- Amenazas contra reincorporados en zonas con presencia de grupos armados ilegales, así como estigmatización.

Se resaltó la importancia de construir un sistema unificado de información que permita hacer seguimiento a los planes de acción tanto de los subcomités técnicos como el del Comité Ejecutivo, e hizo un llamado a la priorización de la asignación presupuestal, clave para la sostenibilidad del proceso de reincorporación.

El primero, a través de la articulación institucional con entidades como el Ministerio de Tecnologías de la Información, el DANE, el DNP, la Unidad para la Implementación del Acuerdo y la ARN, con el objeto de identificar cómo se puede crear esta plataforma y el responsable de su coordinación y el segundo, para garantizar la sostenibilidad del proceso de reincorporación, lo que permitirá ampliar y fortalecer la oferta institucional.

Como oportunidades de mejora señaló que, en el marco del Fortalecimiento Institucional, se espera elaborar planes de acción de los subcomités técnicos del SNR, en los cuales se definan las prioridades institucionales para dar respuesta a lo planteado en los planes individuales de reincorporación y los colectivos, teniendo en cuenta que estos planes se hacen a partir del cruce entre el mapeo de preferencias territoriales y la oferta existente.

Igualmente destacó la articulación nación-territorio a través del Subcomité de Articulación y Seguimiento, precisando que incluirá a los actores territoriales (alcaldías, gobernaciones, entidades descentralizadas y desconcentradas), con participación de actores clave (Gobierno, ONG, sector privado) para agilizar decisiones y fortalecer la oferta territorial, lo que permitirá identificar acciones que generen las condiciones territoriales necesarias para la implementación integral del programa de reincorporación.

Finalmente, al margen de lo anterior se destaca que la norma prevé como estrategia complementaria para el cumplimiento del SNR, un mecanismo de veeduría y control social liderado por firmantes del Acuerdo de Paz y un esquema de fortalecimiento a los trazadores presupuestales y fuentes de financiamiento destinados al proceso de reincorporación social y económica, extensivo a los procesos de planeación, ejecución presupuestal, contratación, fiscalización de la ejecución y calidad técnica de los planes, programas e inversiones de las entidades que conforman el SNR¹²⁷.

¹²⁷ Artículo 2.3.2.5.4.3 Decreto 846 de 2024

Programa de Reincorporación Integral (PRI)

Para el periodo del presente informe, la ARN reportó cambios normativos en el proceso de reincorporación, especialmente el relacionado con el diseño y construcción del Programa de Reincorporación Integral (PRI), reglamentado por el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, a través del artículo 20 de la Ley 2294 de 2023, y regulado mediante la Resolución 2319 de 2024¹²⁸ (ARN;2025).

La ARN informó que el PRI responde a lo dispuesto en el Punto No. 3.2. del Acuerdo Final de Paz, el artículo 36 del Decreto Ley 897 de 2017, modificado por el artículo 20 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto Ley 899 de 2017; adicionalmente, que retoma la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica establecida en el CONPES 3931 de 2018, los siete componentes de la Ruta de Reincorporación prevista en la Resolución 4309 de 2019, integrando normas sectoriales en materia de acceso a tierras y vivienda, prevención de la estigmatización, seguridad humana; así como otras disposiciones que refuerzan el carácter integral de la reincorporación social, económica y comunitaria de las personas exintegrantes de las FARC-EP.

Así mismo, en línea con los cambios normativos, la ARN precisó que el Tablero de Control se dejó de calcular desde marzo de 2023, reemplazado por la “Ficha de Avance Nacional” en la que se destaca la caracterización de las personas en Proceso de Reincorporación y los avances obtenidos en materia de Sostenibilidad Económica, Habitabilidad y Vivienda, Familia, Educativo, Salud, Acompañamiento Integral, Beneficios Económicos y los Casos de Riesgo reportados¹²⁹. Al mismo tiempo, señaló que, durante el año 2025, se han reformulado las herramientas para hacer seguimiento al avance de la población en reincorporación, atendiendo a los cambios en las líneas estratégicas y componentes en la ruta de reincorporación previstos en el PRI.

En línea con lo anterior, la ARN informó que el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) reglamenta su funcionamiento en el marco del PRI dirigido a la población firmante del Acuerdo Final de Paz; en el mismo orden, señaló que, el PRI fue construido de manera participativa y contempla 211 acciones orientadas a fortalecer capacidades y generar condiciones individuales y colectivas para la reincorporación social, política, económica y comunitaria de las personas en proceso de reincorporación (ARN;2025).

Recordemos que en el Sexto Informe (PGN; 2024), la ARN informó que el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) fue direccionado estratégicamente

¹²⁸ “Por la cual se regula el Programa de Reincorporación Integral, se establecen lineamientos necesarios para su implementación y se dictan otras disposiciones”.

¹²⁹ Ver acápite generalidades.

para discutir los temas centrales para la concertación y aprobación del Sistema Nacional de Reincorporación y del Programa de Reincorporación Integral (PRI).

Programa de Reincorporación Integral

La ARN informó que el Programa de Reincorporación Integral (PRI), regulado mediante la Resolución 2319 de 2024, se estructura en cuatro líneas estratégicas: social, política, económica y comunitaria y, en cuatro líneas transversales: seguridad, acceso a tierras, abordaje diferencial y seguimiento y territorialización (ARN,2025).

Igualmente señaló que, estas líneas se desarrollan a través de ejes temáticos, líneas de acción y acciones específicas; por ejemplo, la reincorporación social abarca salud, educación, hábitat y programas especiales, mientras que la reincorporación económica incluye beneficios económicos, empleabilidad digna y sostenible, fortalecimiento de procesos productivos y fortalecimiento organizativo y asociativo.

Es así que frente a la implementación del Programa de Reincorporación Integral (PRI) en cada una de sus líneas estratégicas destacó avances en Reincorporación Política, relacionados con priorización de acciones en favor de las necesidades de la población en los planes de desarrollo municipal y departamental; en Reincorporación Comunitaria, a través de acciones encaminadas a la reconciliación y la construcción de paz territorial; la prevención y superación de la estigmatización y los procesos comunitarios para la reconciliación y construcción de paz y su abordaje diferencial, y los avances alcanzados en el marco de las Agendas Territoriales de Reincorporación.

En materia de Reincorporación Económica destacó que se encuentran la sostenibilidad de los procesos productivos, el fortalecimiento organizativo y asociatividad, la empleabilidad y la inclusión laboral digna, la implementación de proyectos productivos soportados por la alianza Público-Privada y la postulación de predios para la sostenibilidad de los procesos productivos y, finalmente en Reincorporación Social precisó que se abordaron temas como el hábitat que comprende aspectos como el acceso a tierras con fines productivos o de vivienda, el acompañamiento psicosocial, la salud y protección social y la adecuación de infraestructuras sanitarias.

Sobre la población en reincorporación con ingreso al PRI, la ARN informó que, con corte al 31 de marzo de 2025, un total de 11.231 personas firmaron el acta y formalizaron el ingreso al PRI. De ellas: 11.179 continúan en proceso; 32 fallecidos; dos (2) tienen una limitante definitiva; 11 en investigación por privación de la libertad y, siete (7) tienen limitante temporal. Destacó que de las 11.179 personas que siguen en el PRI, 3.012 son mujeres y 8.167 hombres.

De acuerdo con el reporte enviado por la ARN de la población en proceso de reincorporación que se encuentra en ETCR, hay 1.618 personas en el PRI, conforme a la tabla de distribución que a continuación se presenta:

Tabla 29 población en proceso de reincorporación que se encuentra en ETCR

Departamento	ETCR	Total general
Antioquia	La Plancha	35
Antioquia	Llano Grande	88
Antioquia	Mutatá	50
Antioquia	Carrizal	32
Arauca	Filipinas	144
Caquetá	El Doncello	46
Caquetá	Óscar Mondragón	41
Caquetá	Agua Bonita	129
Cauca	Los Monos	10
Cauca	Monterredondo	10
Cauca	El Estrecho	27
Cesar	San José del Oriente	108
Chocó	Caracolí	48
Guaviare	Charras	85
Guaviare	Las Colinas	105
La Guajira	Pondores	82
Meta	Finca El Berlín	102
Meta	Hato Rondón	173
Nariño	La Variante	50
Norte de Santander	Caño Indio	45
Putumayo	La Pradera	60
Tolima	La Fila	94
Tolima	El Oso	54
Total		1.618

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (2025)

De las 1.618 personas que ingresaron al PRI y que están ubicados en los ETCR, 559 son mujeres y 1.059 son hombres.

De la misma manera, frente a las PPR que se encuentran fuera de los ETCR hay 9561 personas con ingreso al PRI; a continuación, se presenta la tabla que contiene la distribución por departamento:

Tabla 30 PPR que se encuentran fuera de los ETCR

Departamento	N°
Amazonas	7
Antioquia	1066
Arauca	86
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1
Atlántico	61
Bogotá D.C.	675
Bolívar	241
Boyacá	50
Caldas	67
Caquetá	482
Casanare	101
Cauca	979
Cesar	109
Chocó	187
Córdoba	85
Cundinamarca	319
Guainía	18
Guaviare	245
Huila	530
La Guajira	210
Magdalena	34
Meta	1204
Nariño	405
Norte de Santander	474
Putumayo	310
Quindío	47
Risaralda	93
Santander	219
Sucre	224
Tolima	526
Valle del Cauca	413
Vaupés	13
Vichada	22
No registra	58
TOTAL	9561

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (2025)

Del reporte de las 9.561 personas, 7.108 son de género masculino y 2.453 del género femenino. Se evidencia que el departamento que registra mayor ingreso al PRI, sin estar ubicado en ETCR, es Meta con 1.204 personas; luego sigue Antioquia con 1.066 y sobresale la cifra de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que registra una (1) sola persona.

Estructura del Programa de Reincorporación Integral

Sobre el avance del proceso de reincorporación económica y social de la población firmante de paz en reincorporación, la ARN informó:

Acompañamiento para el Bienestar Psicosocial

En documento anexo, la ARN allegó el documento titulado “Ficha de Avance en Reincorporación - Nacional” con fecha de corte 31 de marzo de 2025, en el que se registra la siguiente información:

Acompañamiento Integral: 10.777 personas en proceso de reincorporación registraron acompañamiento psicosocial en el último mes. De ellas, 2.951 son mujeres (97 % del total de mujeres), 7.826 son hombres (92 % del total de hombres) y 2.816 personas tienen pertenencia étnica (97 % de las personas con pertenencia étnica).

Educación

En el documento “Ficha de Avance en Reincorporación - Nacional” con fecha de corte 31 de marzo de 2025, se registra la siguiente información:

1). 91 personas en proceso de reincorporación han accedido a educación básica primaria, secundaria, media y educación superior en el 2025: 42 son mujeres (1 % de las mujeres), 49 son hombres (1 % de los hombres) y 21 personas tienen pertenencia étnica (1 % de las personas con pertenencia étnica).

2). 6.003 son bachilleres: 2.081 son mujeres (68 % de las mujeres), 3.922 son hombres (46 % de los hombres) y 1.397 personas tienen pertenencia étnica (48 % de las personas con pertenencia étnica).

3). Se reporta nivel educativo de 10.329 personas: 1.509 en nivel de básica primaria, 2.043 en básica secundaria, 6.755 en media vocacional y 22 en educación superior. 2.849 son mujeres (94 % de las mujeres), 7.480 son hombres (88 % de los hombres) y 2.606 personas tienen pertenencia étnica (90 % de las personas con pertenencia étnica).

4). 195 personas en reincorporación han accedido a formación para el trabajo y el desarrollo humano en el 2025. 66 son mujeres (2 % de las mujeres), 129 son hombres (2 % de los hombres) y 52 personas tienen pertenencia étnica (2 % de las personas con pertenencia étnica).

Adicionalmente, la ARN informó que en acceso a educación formal y/o programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, se articula y coordina con diferentes actores públicos y privados a nivel nacional y territorial.

En el nivel nacional, la ARN señaló que desde el nivel central realiza la acción de gestión, articulación y coordinación para promover el acceso a educación formal a través de la suscripción de Convenios Interadministrativos con el Ministerio de Educación Nacional y el SENA¹³⁰, para promover, facilitar y contribuir al avance de los procesos educativos de la población en Proceso de Reintegración, la Población en Proceso de Reintegración Especial, la población en Proceso de Reincorporación y sus familias, así como las comunidades receptoras y, para facilitar la formación e inclusión productiva sostenible de la

¹³⁰ Convenio Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.1572376 de 2020 y Convenio Marco Interadministrativo No. 1356 de 2024.

población objeto de atención misional de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, sus familias y las comunidades receptoras.

En Educación Básica y Media, la ARN informó sobre el Modelo Educativo Flexible Tejiendo Saberes¹³¹, propuesta pedagógica para la atención a la población joven, adulta y mayor en condición de vulnerabilidad, que busca promover procesos formativos integrales que respondan a las situaciones en las que se puede encontrar la población relacionadas con entornos o contextos de ilegalidad y violencia, diversidad de condiciones culturales y regionales, así como a las características urbanas y rurales.

Su implementación finalizó el 31 de diciembre de 2024. Para la vigencia 2025, se determinó realizar este proceso a través de contratación directa con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), la cual, con corte a 31 de marzo, se encuentra en etapa precontractual.

Señaló que, con este modelo, se contempló beneficiar en educación básica y media a un mínimo a 680 personas, de las cuales por lo menos el 40 % son parte de la población sujeto de atención de la ARN (272 personas), y el otro 60 % a personas pertenecientes a sus familia y comunidad, distribuidos en 11 Grupos Territoriales de la ARN, 12 departamentos y 26 municipios.

La ARN concluyó indicando que de las personas que accedieron al servicio educativo en básica y media a través del Modelo Educativo Flexible Tejiendo Saberes, 233 hacen parte del proceso de reincorporación. De estas, 45 se graduaron como bachilleres y 153 fueron promovidas de ciclo (entre ciclo 1 y ciclo 5); y de tres (3) personas de la estrategia Auto SAR AI 067 de 2021, una (1) fue promovida de ciclo. De la población familiares y personas de la comunidad atendidas, 114 se graduaron como bachilleres y 300 se promovieron de ciclo (entre ciclo 1 y ciclo 5).

Reportó que durante su implementación se presentaron algunas dificultades administrativas y operativas, pero manifestó que se solucionaron en el marco de las sesiones de los Comités Técnicos Nacionales; sin embargo, no fueron mencionadas en la respuesta a la PGN.

Adicionalmente, la ARN informó sobre la Estrategia “Maestro Itinerante” a través de la suscripción del Convenio No. 1243 de 2024 con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), que finalizó el 31 de diciembre de 2024 y relacionado con “Servicios de Alfabetización, Educación Formal en Básica y Media por Ciclos Lectivos Especiales Integrados – CLEI” dirigida para personas mayores y con discapacidad en modalidad flexible (formación semipresencial, virtual, a distancia y por módulos), el que contempló beneficiar en educación a 2.128

¹³¹ Contrato No. 1316 – 2024 para la implementación del Modelo Educativo Flexible Tejiendo Saberes - MEFTS con la sociedad ASESORIA Y GESTION CIA S.A.S.

personas sujetos de atención de la ARN, entre ellas personas en proceso de reincorporación e integrantes de sus grupos familiares, en los 19 Grupos Territoriales de la ARN, 31 departamentos y 397 municipios.

Por último, informó que de las personas que accedieron al servicio educativo en básica y media a través de la estrategia Maestro Itinerante, 1.561 hacen parte del proceso de reincorporación, de las cuales 550 se graduaron como bachilleres, 584 personas se promovieron de ciclo entre ciclo 1 al 5. De 75 personas familiares vinculadas, 7 se graduaron como bachilleres y 64 se promovieron de ciclo entre ciclo 1 al 5.

En Educación Superior, la ARN informó que desde el nivel central realiza gestiones con instituciones de educación superior para el otorgamiento de cupos preferentes, descuentos, becas, créditos condonables y otras facilidades para las personas en proceso de reincorporación. En tal sentido, indicó que actualmente cuentan con contratos y convenios con el Fondo de Administración de Recursos para el Acceso y Permanencia a Educación Superior para la Población en Reincorporación ICETEX¹³², Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)¹³³ y Fundación Universitaria del Área Andina (AREANDINA)¹³⁴.

A través de estos, se busca fortalecer el acceso, permanencia y avance del proceso educativo en los niveles tecnológico, pregrado y posgrado de educación superior de la población Exintegrante FARC-EP y los hijos e hijas de los participantes acreditados y activos en la ruta de reincorporación, así como los hijos e hijas de participantes vinculados a la estrategia de acompañamiento a familiares de participantes fallecidos, entre los 16 a 21 años.

Por su parte, **en el nivel territorial**, destacó que se realizan acciones de gestión, articulación y coordinación por parte de los profesionales de los Grupos Territoriales de la ARN, con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, los Establecimientos Educativos e Instituciones de Educación Superior, las Direcciones Regionales del SENA, los Centros de Formación Profesional Integral del SENA y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Señaló que tienen en cuenta los intereses y necesidades (enfoques diferenciales y de género) identificadas en la población en reincorporación y sus familias y con base en ellas se determina la oferta pública y privada en educación

¹³² Contrato Interadministrativo No. 1549 de 2021 (Reportó 97 personas cursando su pregrado en calidad de beneficiario del fondo e informa que desde el 2021 se han presentado 140 personas para acceder a los cupos, de los cuales 8 condonaron por culminación de su formación, retirados de manera voluntaria 7, condonados por razones diferentes a las de cumplimiento 3, desistimientos posteriores a la inscripción 18, aplazados 7) y Contrato 2211-2023 (46 hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación beneficiarias y activas en el fondo).

¹³³ Convenio interadministrativo 1254 de 2022 UNAD – ARN.

¹³⁴ Convenio 1629 de 2022 Área Andina – ARN.

formal en básica, media y superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano, que se adapte mejor a las necesidades de la población.

Finalmente, la ARN identifica como principales logros durante la vigencia 2024 y primer trimestre de 2025, el acceso a la educación formal a través del Proyecto Arando la Educación derivado del Convenio entre el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Noruego para Refugiados; los modelos de educación para jóvenes, adultos y personas mayores apalancados por la ARN (modelo educativo de la UNAD con la estrategia Maestro itinerante y Modelo Educativo Flexible Tejiendo Saberes); la oferta educativa en básica y media existente en los territorios, así como las estrategias que se han utilizado para facilitar el acceso a la educación superior y el acceso a programas de Formación para el Trabajo a través del SENA e Instituciones de Formación para el Trabajo Privadas.

En cuanto al **acceso a la educación básica, media y superior**, reportó que, a diciembre del año 2024, la información de Formación Académica (FA) según la plataforma SIRR, tuvo un total de 2.026 personas en reincorporación vinculadas a estos procesos de educación, de las cuales 500 son mujeres y 1.526 hombres, sumado a las 145 que han accedido a la oferta de educación superior a marzo del año 2025. Igualmente, destacó que, a 28 de febrero de 2025, información de FA según la plataforma SIRR, existen 91 personas en proceso de reincorporación, de las cuales 42 son mujeres y 49 hombres en educación básica, media y superior, resaltando que 89 personas han accedido a educación superior.

Por su parte, en cuanto al **Acceso a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano**, la ARN informó que a diciembre del año 2024, la Formación para el trabajo (FPT) tuvo un total de 924 personas en reincorporación vinculadas a procesos de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de las cuales 289 son mujeres y 635 hombres, y a marzo del 2025 la plataforma SIRR reporta 195 personas en reincorporación ingresadas a procesos de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de las cuales 66 son mujeres y 129 hombres.

Salud y Protección Social

La ARN informó que ha colaborado estrechamente con el Ministerio de Salud y Protección Social, para garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud de la población.

En el documento “Ficha de Avance en Reincorporación - Nacional” con fecha de corte 31 de marzo de 2025, se registra la siguiente información:

1. 11.487 personas en proceso de reincorporación han estado afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud: 3.028 son mujeres (100 % de las mujeres), 8.459 son hombres (100 % de los hombres) y de estas, 2.888 personas tienen pertenencia étnica (100 %).

2. 11.376 personas afiliadas al sistema de salud y con estados habilitantes para el acceso efectivo: 3.014 son mujeres (99 % del total de las mujeres), 8.362 son hombres (98 % del total de los hombres), y 2.871 personas tienen pertenencia étnica (99 % de las personas con pertenencia étnica).

3. 10.812 personas en proceso de reincorporación afiliadas al sistema de protección a la vejez y BEPS: 2.851 son mujeres (94 % de las mujeres), 7.961 son hombres (94 % de los hombres) y 2.745 personas tienen pertenencia étnica (95 % de las personas con pertenencia étnica).

En ese sentido, reportó que, del total de 11.179 personas en proceso de reincorporación activas en el PRI, un total de 11.149 PPR se encuentran afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud; de ellos 2.999 son de género femenino y 8.150 de género masculino, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 31 Atención en Salud

Régimen	Número de PPR
Contributivo	2748
Especial	35
Subsidiado	8366

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (2025)

Por otra parte, en cuanto a la afiliación a pensión reportó que 10.560 personas se encuentran afiliadas al sistema pensional distribuidas así:

Tabla 32 Protección social

Sistema Pensional	Número de PPR
Beneficio Económico Periódico (BEPS)	567
Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)	1951
Régimen de Prima Media (RPM)	8042

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (2025)

Sobre las afiliaciones al régimen subsidiado del SGSSS, informó que se han desarrollado e implementado estrategias pedagógicas dirigidas a los exintegrantes de las FARC y sus familias para facilitar la comprensión de la operación del SGSSS, sus deberes; sus derechos y la red integral de servicios.

Del mismo modo, destacó que el equipo ARN adelanta diferentes acciones en todo el territorio nacional para el apoyo al aseguramiento y la exigibilidad del derecho a la salud, tales como: (i) generar y consolidar desde el nivel central de la Entidad la información que comprende los listados censales de la población objeto de atención y remitirlos al Ministerio de Salud y Protección Social¹³⁵ y a las entidades territoriales de salud; (ii) orientar desde los Grupos Territoriales a la población objeto de atención para la libre elección de Entidades Promotoras de Salud; (iii) remitir a las Entidades Promotoras de Salud - EPS del área de influencia de cada Grupo Territorial - GT, la relación de las novedades de aseguramiento en salud identificadas para la población objeto de atención y sus grupos familiares y (iv) brindar información a la población objeto de atención sobre las entidades e instancias que ejercen la inspección, vigilancia y control sobre los actores del sistema y capacitación virtual sobre Veedurías Ciudadanas en Salud.

Adicionalmente, la ARN informó que para la vigencia 2025, ha iniciado el proceso de planeación y articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social para definir las acciones pedagógicas en materia de salud que se implementarán durante el año, con el objetivo de avanzar en la capacitación y fortalecimiento de aspectos clave relacionados con la reincorporación social y garantía de los derechos en salud, dirigida a esta población.

Por otra parte, en lo concerniente a **saneamiento básico**, la Agencia reportó que ha llevado a cabo las siguientes acciones para garantizar el acceso a servicios básicos a la población en proceso de reincorporación ubicada en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en coordinación con los diferentes actores institucionales:

- Articulación interinstitucional con las corporaciones autónomas regionales, orientadas a generar buenas prácticas ambientales en los distintos predios donde se localizan los ETCR.
- Mantenimientos preventivos y correctivos en las Plantas de Tratamiento de Agua Potable – PTAP, sistemas sépticos para el tratamiento de aguas residuales, plantas de tratamiento de agua residual – PTAR y pozos sépticos, para garantizar su funcionamiento.
- Mantenimiento de redes hidráulicas e hidrosanitarias, así como la construcción y mantenimiento de canales para manejo de aguas lluvias.
- Mantenimiento preventivo de sistemas de tratamiento de agua residual en todos los antiguos ETCR, estableciendo un cronograma de seguimiento, cumplimiento y costos. Así mismo, el control de informes

¹³⁵ a través de la Plataforma de Intercambio de la Información- PISIS, del Sistema de Integral de Información y Protección Social – SISPRO.

de las actividades realizadas y certificados de disposición final de lodos, resultado de los mantenimientos efectuados.

- Mejoramiento del sistema de recolección, almacenamiento temporal, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y certificados en lugares autorizados por la autoridad ambiental.

Por último, destacó como avances y logros la integración de autoridades en los procesos y necesidades de las y los firmantes ubicados en los ETCR a nivel nacional; y como retos, dificultades y oportunidades de mejora, la importancia de que las autoridades sanitarias y ambientales de los municipios donde se ubican los firmantes de paz, especialmente donde lo hacen de manera colectiva como los ETCR, se integren de manera activa para atender sus necesidades y mejorar las condiciones en materia de acceso a servicios básicos.

Con relación a la articulación con el Ministerio de Salud para garantizar la prestación de los servicios de salud, atención especializada y rehabilitación a la población firmante de paz en reincorporación, la entidad responsable de la reincorporación comunicó que, desde el año 2017, el CNR y el Ministerio de Salud conformaron una Mesa Técnica de Salud que sesiona periódicamente para revisar y adoptar acciones que requieren gestiones de nivel directivo o impulso estratégico.

Informó que los temas que se han abordado son los relacionados con el funcionamiento de los esquemas de salud en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR); el desarrollo de la propuesta para la renovación de la resolución que expide Ministerio de Salud cada año para estos esquemas de salud; el intercambio de información y acciones para la atención de casos urgentes o prioritarios; jornadas pedagógicas y coordinación de acciones conjuntas para la implementación de la normatividad vigente en beneficio de los y las firmantes de paz.

Por otra parte, reportó como avances en el marco de implementación del Programa CaPAZciudades que, a partir de abril de 2024, con respecto al eje 1 de atención en salud, la ARN revisó 649 certificados de discapacidad de personas firmantes de paz ubicadas en Arauca, Barranquilla, Cúcuta, Guaviare, Putumayo, Guajira, Tolima, Florencia, Bogotá, D.C., Urabá Huila, Medellín, Pasto, Villavicencio, Cauca y Valle del Cauca.

Comunicó que, en articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) se realizó la corrección de certificados de discapacidad para 103 personas que cuentan con el acompañamiento de los Grupos Territoriales de Bucaramanga, Cauca, Valle del Cauca y Eje Cafetero.

Adicionalmente, informó que en el marco del Mecanismo de Seguimiento a Mujeres en Reincorporación con Discapacidad y Enfermedades de Alto Costo

(EDAC), en el 2024 se desarrolló un Piloto que vinculó a 20 mujeres..., de las cuales 14 se encontraban activas a noviembre de 2024.

Reportó que celebraron los comités operativos del Convenio Marco 056 de 2024, entre el Fondo Colombia en Paz (en representación de la ARN y la UIAP), el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Defensa Nacional, que busca aunar, articular y coordinar recursos administrativos, financieros y jurídicos de manera colaborativa para la atención de población firmante del Acuerdo de Paz y población víctima del conflicto armado con discapacidad en aspectos como: certificación de discapacidad, rehabilitación en los niveles de baja y media complejidad y protésica, procedimientos de alta complejidad, quirúrgicos y gastos conexos en salud.

Destacó que, como proceso derivado del Convenio Marco 056 de 2024, durante esta vigencia adicionalmente se logró la firma del Contrato 2002 de 2024 con la Clínica Barraquer, con el objeto de prestar servicios de salud visual especializada y de alta complejidad a personas en reincorporación con discapacidad priorizada, mediante procedimientos, diagnósticos, cirugías oftalmológicas de alta complejidad, y tratamiento de afectaciones complejas derivadas del conflicto armado.

Resaltó que en el marco del Contrato 2002 se han valorado a la fecha 7 personas con discapacidad en proceso de reincorporación, de las cuales 6 ya cuentan con un plan de tratamiento definido y a una de ellas se le practicó un procedimiento conforme al citado plan.

Finalmente, como complemento a lo anterior, refieren que se ha brindado apoyo a personas en proceso de reincorporación desde sus territorios, facilitando el acceso a atención visual especializada a través de sus respectivas EPS en el marco del Sistema de Seguridad en Salud y que se está promoviendo la gestión de los seguimientos de las atenciones dentro del marco del programa, mediante consultas con especialistas de las EPS en las que se encuentran afiliados los firmantes.

Hábitat

La ARN reportó que 2.160 personas en reincorporación están vinculadas a rutas o programas habitacionales entre 2021 y 2025: 636 son mujeres (21 % de las mujeres), 1.524 son hombres (18 % de los hombres) y 453 personas tienen pertenencia étnica (16 % de las personas con pertenencia étnica)¹³⁶.

Informó que ha realizado la coordinación de las iniciativas y proyectos de vivienda en la Mesa de articulación interinstitucional¹³⁷, espacio en el que participan el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), la Misión de

¹³⁶ "Ficha de Avance en Reincorporación - Nacional" ARN, 2025

¹³⁷ La última se realizó en el mes de mayo de 2025

Verificación de la ONU, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP), ECOMÚN, CNR, y los firmantes de paz de diferentes departamentos.

Destacó que los proyectos adelantados por parte del MVCT, tienen un alcance de 734 viviendas. A continuación, se discrimina la información por ETCR de la siguiente manera:

Tabla 33 proyectos adelantados por parte del MVCT

ETCR	ALCANCE CONTRATO
San José El Doncello – Caquetá	106
ETCR Dabeiba – Antioquia	101
ETCR Los Monos Caldonio-Cauca	140
ETCR Filipinas Arauquita – Arauca	187
ETCR Pongores – Fonseca – La Guajira	200
TOTAL	734

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (2025)

Como avances y logros resaltó la firma del Convenio 1383 de 2025¹³⁸, para la ejecución y financiación de subsidios familiares de vivienda y acciones asociadas a procesos de habitabilidad para las personas en proceso de reincorporación.

Por su parte, como retos para la presente vigencia destacó los siguientes: I) lograr la firma de dos convenios entre Fonvivienda y la ARN para los ETCR Charras y Caño Indio, mediante la concurrencia de recursos de las dos entidades, para alcanzar un total de 220 viviendas; II) la ejecución del proyecto de alojamientos temporales para el ETCR El Estrecho, con un alcance de 42 soluciones habitacionales entre construcción de nuevos y mejoras en los existentes y, III) gestionar con los entes territoriales la concurrencia de recursos que permitan materializar viviendas fuera de los ETCR en entorno urbano y rural.

Por último, advirtió como dificultades, la situación fiscal y presupuestal en las entidades del orden nacional y territorial, que han complicado la ejecución de proyectos de vivienda; sin embargo, informó que desde la ARN se han generado espacios de articulación mediante el diálogo y acuerdos, para la concurrencia de recursos que permitan garantizar el cierre financiero de estos.

Programas Especiales: Programa de reunificación familiar y Acompañamiento a los Grupos Familiares de las personas en Reincorporación Fallecidas y desaparecidas:

¹³⁸ Entre FONVIVIENDA Y ARN

La ARN informó que el **Programa de Reunificación Familiar** fue aprobado en noviembre de 2023 e inició su proceso de implementación en julio de 2024; sobre los avances destacó la contratación en julio de 2024 de siete (7) profesionales psicosociales y siete (7) jurídicos, para conformar duplas de trabajo distribuidas en siete (7) regiones de país (Centro, Oriente, Nororiente, Sur, Noroccidente, Occidente y Caribe).

Señaló la consolidación de la Mesa Interinstitucional de Reunificación Familiar¹³⁹ y los logros obtenidos, entre los que se destacan: i) la aprobación de la ruta del Programa de Reunificación Familiar y aprobación de criterios para su ingreso¹⁴⁰; ii) el abordaje de caso de Reunificación Familiar y articulación entre las Entidades para su respuesta y presentación de las rutas por parte de la UBPD y el ICBF¹⁴¹ y, iii) el seguimiento al avance del Programa de Reunificación Familiar y presentación de la ruta del Instituto Nacional de Medicina Legal¹⁴².

Igualmente, destacó el Acuerdo de Cooperación Internacional con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM)¹⁴³, a través del cual se garantizan los apoyos técnicos, administrativos y logísticos de los casos de reunificación familiar y fortalecimiento técnico a la Corporación Humanitaria Reencuentros, conformada por firmantes de paz dedicada a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y, el contrato con la Corporación Humanitaria Reencuentros¹⁴⁴ con recursos del Fondo Colombia en Paz.

Sobre la implementación de las acciones del Programa de Reunificación Familiar en el marco de la ruta aprobada, se indicó la realización de 18 talleres de sensibilización y pedagogía. Además, 110 solicitudes de personas en proceso de reincorporación han sido aceptadas como casos de reunificación familiar distribuidos entre 100 personas en proceso de reincorporación¹⁴⁵. De estos 110 casos de reunificación familiar se tiene como información preliminar que 48 involucran niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de 18 años¹⁴⁶ y 27 son mujeres, 21 de ellas no reportan pertenencia étnica y 6 si reportan; 73 son hombres, 59 no reportan pertenencia étnica, 14 si reportan.

¹³⁹ integrada por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) quien a su vez ejerce la secretaría técnica; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD); el Instituto Nacional de Medicina Legal (INMLCF); la Registraduría Nacional y, la Defensoría de Pueblo; y como invitados la Segunda Misión de Verificación ONU y Equipo Técnico de Componente Comunes del CNR.

¹⁴⁰ 25 de septiembre de 2024.

¹⁴¹ 24 de octubre de 2024.

¹⁴² 6 de marzo de 2025.

¹⁴³ julio 2024 a julio 2025.

¹⁴⁴ agosto de 2024 marzo de 2025.

¹⁴⁵ Su ubicación geográfica es mayoritariamente urbana y están ubicados principalmente en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Meta y Bogotá, D.C.

¹⁴⁶ Información está dada en lo suministrado en la entrevista inicial, pero existe la posibilidad de que a la fecha de este reporte algunos hayan cumplido la mayoría de edad.

Por último, señala que no cuenta con casos de reunificación familiar que hayan cumplido con su plan de acompañamiento, porque al 31 de marzo de 2025 se encontraban en la etapa de formulación del plan¹⁴⁷. Sin embargo, destaca que con corte al periodo de este informe se ha logrado la atención integral de un caso de reunificación familiar, en articulación ICBF, UBPD y la ARN¹⁴⁸.

Asimismo, resalta la labor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la Mesa Interinstitucional de Reunificación Familiar, en la construcción de lineamientos para la implementación del Programa, en el seguimiento y en la toma de decisiones.

Por último, como desafíos del programa evidencia el fortalecimiento de la articulación interinstitucional a nivel territorial para realizar procesos de sensibilización y pedagogía a las entidades en territorio; y barreras jurídicas, lo que genera desconfianza en las personas para acceder al acompañamiento en el marco de la ruta, señalando que para superarlas se está considerando vincular a la Mesa Interinstitucional a otros actores.

Por su parte, frente al **acompañamiento a los Grupos Familiares de las personas en Reincorporación Fallecidas y desaparecidas**¹⁴⁹, la ARN reportó la expedición de la Resolución 0275 del 17 de febrero de 2025, e informó que se lleva a cabo la denominada “Estrategia de Acompañamiento Integral a Grupos Familiares de personas Víctimas de Homicidio y Víctimas de Desaparición Forzada que hacían parte del Proceso de Reincorporación”.

En tal sentido, destacó que con corte al 31 de marzo de 2025 se evidenciaba la vinculación de un total de 252 grupos familiares, correspondientes a 210 personas en proceso de reincorporación (PER) fallecidas, aclarando que algunos PER contaban con más de un grupo familiar vinculado a la Estrategia.

Por su parte, en lo que atañe a familiares de firmantes de paz víctimas de desaparición forzada, precisó que, a la fecha de corte, no se identificaban grupos familiares con vinculación a la Estrategia; no obstante, señaló que se han adelantado acciones orientadas a promover la Estrategia e identificar aquellas que sean sujetos de vinculación y de atención.

Informó que en el proceso de atención y acompañamiento se ha podido establecer que la jefatura de hogar o representación legal está a cargo el 97 % de mujeres y el 3 % de hombres; en cuanto al parentesco con la persona fallecida el

¹⁴⁷ Herramienta diseñada para incluir las acciones y compromisos de las partes, de acuerdo con las características de cada caso, con el fin de impulsar las actuaciones tendientes a contribuir a la reunificación familiar.

¹⁴⁸ Caso de reencuentro de una persona en proceso de reincorporación mayor de edad, con su familia biológica con la cual había perdido contacto en el marco del conflicto armado.

¹⁴⁹ Víctimas de homicidio, víctimas de desaparición forzada o cuya muerte sea natural u otras causas.

90 % son cónyuges, el 4 % son padres o madres del fallecido, 4 % no parientes y el 2 % tienen otro tipo de parentesco (hermano, hijastro).

Destacó que con este grupo poblacional se ha facilitado el desarrollo de actividades de atención dirigidas al alcance y condiciones para participar en la estrategia, fortalecimiento de vínculos familiares, acceso a ofertas educativas, de formación para el trabajo, rutas de accesos a vivienda; orientación sobre el acceso y atención de los derechos fundamentales de integrantes de la familia, principalmente de niños, niñas y adolescentes; definición de ruta legal sobre beneficios sociales y económicos para familiares de personas fallecidas, entre otras.

Adicionalmente informó que en articulación con entidades del orden nacional¹⁵⁰ y del orden territorial¹⁵¹, se realizó gestión de oferta para las familias como jornadas de capacitación en derechos sexuales y reproductivos, acceso a programas de madres gestantes y lactantes, al igual que orientación para el acceso a la pensión de sobrevivencia.

Igualmente señaló la suscripción de convenios por parte de la ARN con otras entidades, tales como la Universidad de Antioquia, para la implementación de la Escuela de Participación Política y Ciudadana, en donde se promovió la vinculación de jefas de hogar a la Escuela de formación y, con el Fondo ICETEX-ARN, para la educación superior de hijos e hijas de personas víctimas de homicidio y en proceso de reincorporación, con el fin de que desarrollen carreras universitarias.

Por otra parte, informó que de acuerdo con el Sistema de Información de Reintegración y Reincorporación SIRR, se evidencia que, entre el 01 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025, se llevaron a cabo un total de 2938 atenciones¹⁵² (ARN,2025) y destacó que el acompañamiento se focaliza en cuatro componentes: psicosocial, jurídico y de orientación para el acceso a derechos fundamentales, comunitario/político y económico.

Precisó que se cumplió con lo dispuesto en el Auto SAR AI 067 de 2021, proferido por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, confirmado en el Auto TP-SA 1057 del 23 de febrero de 2022, expedido por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz y objeto de seguimiento mediante el Auto SAR-AI- 070 AR-AI-070-2024.

Por otra parte, señaló que se ha brindado el beneficio de Ingreso Básico a los hijos e hijas de firmantes menores de 18 años, así como el valor adicional del

¹⁵⁰ ICBF, UARIV, Personería, Colpensiones

¹⁵¹ Alcaldías Municipales, Secretarías de Salud y de la Mujer

¹⁵² Del 1 de abril al 31 de diciembre de 2024: 2179 atenciones y, 2. Del 1 de enero al 31 de marzo de 2025 de 759 atenciones, para un total de 2938.

Suministro Económico de Alimentación (SEA) para quienes sean menores de 12 años.

Por último, la ARN como avances en el proceso de atención y acompañamiento de los grupos familiares, destacó la actualización de la Estrategia de Acompañamiento a Grupos Familiares y reglamentación de esta¹⁵³, la socialización a través de campañas de divulgación en canales oficiales de la Agencia, el incremento paulatino de vinculación de los grupos familiares y el diseño e implementación del plan de búsqueda de grupos familiares pendientes de vinculación, esta última en articulación con el componente Comunes del CNR.

Finalmente, identificó como desafíos que pueden dificultar la vinculación de las familias a la estrategia, factores como: la seguridad y estigmatización; la falta de interés de algunas familias en especial de aquellas que no acceden al beneficio económico de ingreso básico al no tener hijos e hijas menores de 18 años; el trámite de reconocimiento legal de hijos/as menores de 18 años víctimas cuyos padres fueron de homicidio o víctima desaparición forzada; el fortalecimiento de la articulación interinstitucional para favorecer gestión, oferta y acceso a servicios para la garantía de derechos de quienes integran los grupos familiares y, la modificación de la Resolución 0275 de 2025, con el propósito de reglamentar el ingreso básico a hijos e hijas reconocidos legalmente y que son menores de edad de las personas en proceso de reincorporación víctimas de desaparición forzada, esto último, en atención a lo establecido en el literal b de la orden quinta del Auto 019 de 2025 de la JEP.

Reincorporación Económica

La Reincorporación Económica tendrá por objeto la generación de condiciones y capacidades para el acceso a ingresos económicos en condiciones dignas de sujetos y colectivos en reincorporación y sus grupos familiares, de acuerdo con sus intereses y necesidades¹⁵⁴. Hacen parte de esta línea los siguientes ejes temáticos:

Fortalecimiento de los Procesos Productivos

Entre los beneficios que se contemplan para los firmantes de paz en reincorporación se encuentran los proyectos productivos y de vivienda. Cada integrante FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo o de vivienda de carácter individual o colectivo, por la suma de \$8.000.000; los proyectos

¹⁵³ Resolución 0275 de 2025.

¹⁵⁴ Artículo 2.3.2.6.1.3 Decreto 846 de 2024.

productivos colectivos son aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y, finalmente podrán aprobarse proyectos productivos o de vivienda de carácter individual para adquisición o construcción o mejoramiento o saneamiento de vivienda.

En el documento “Ficha de Avance en Reincorporación - Nacional” con fecha de corte del 31 de marzo de 2025, se registra la siguiente información:

- 6.054 proyectos colectivos e individuales aprobados que benefician 11.121 personas¹⁵⁵ por un valor de \$105.328.888.955. De las personas vinculadas con proyectos aprobados: 2.867 son mujeres y 8.254 son hombres. Así mismo, 1.924 personas tienen pertenencia étnica.
- 5.922 proyectos individuales aprobados, beneficiando a 7.077 personas por un valor de \$56.612.485.891.
- 132 proyectos colectivos aprobados, que benefician a 4.044 personas por un valor de \$48.716.403.064.
- Así mismo, 4.859 personas vinculadas a régimen contributivo cotizante. De estas personas, 1.282 son mujeres, 3.577 son hombres y 1.094 personas tienen pertenencia étnica.
- 478 personas en rutas de inclusión laboral que no cuentan con proyecto productivo. De estas personas 115 son mujeres, 363 son hombres y 36 personas tienen pertenencia étnica.
- Las 4.380 personas restantes cuentan adicionalmente con un proyecto productivo.

Sobre esta línea la ARN informó (ARN,2025) que, a 31 de marzo de 2025, ha desembolsado un total de 6.074 proyectos productivos (colectivos e individuales); que vinculan a 11.117 personas en reincorporación (8.249 hombres y 2.868 mujeres); con un valor de \$88.932.485.653 correspondientes al apoyo del Presupuesto General de la Nación, discriminados de la siguiente manera: i) 5.944 proyectos individuales los cuales benefician a 7.102 personas (5.346 hombres y 1.756 mujeres) por un valor de \$56.812.485.653 y, ii) 130 proyectos colectivos los cuales benefician a 4.015 personas (2.903 hombres y 1.112 mujeres) vinculados a 98 formas asociativas, por valor de \$32.120.000.000.

De igual manera destacó que, con el apoyo del Presupuesto General de la Nación, en la vigencia 2024: 202 proyectos productivos desembolsados (2 colectivos y 200 individuales), beneficiaron a 225 personas, siendo 181 hombres y 44 mujeres, por un valor total de \$1.799.793.070 y, en lo corrido de la vigencia 2025,

¹⁵⁵ Información según la ubicación del proyecto productivo. La cantidad de personas puede diferir debido a que la ubicación de residencia de las personas puede ser diferente a la ubicación de su proyecto productivo.

74 proyectos productivos desembolsados (1 colectivo y 73 individuales), beneficiando a 86 personas, siendo 62 hombres y 24 mujeres.

Adicionalmente, resaltó que, en el periodo de análisis, los montos desembolsados corresponden a la aprobación y desembolso de 203 proyectos productivos (2 proyectos colectivos y 201 proyectos individuales) que benefician a 230 personas en reincorporación siendo 179 hombres y 51 mujeres; por un valor total de \$1.839.944.334.

Por otra parte, frente a la pregunta sobre las estrategias que ha implementado la ARN tendientes a fomentar, impulsar y desarrollar las iniciativas productivas de los firmantes de paz en reincorporación y sus colectivos, la entidad comunicó que, en el marco del PRI, ha diseñado la Estrategia de Sostenibilidad¹⁵⁶ orientada al fortalecimiento de proyectos productivos colectivos, proyectos productivos individuales asociativos e iniciativas productivas autogestionadas.

En tal sentido, precisó que la estrategia se enfoca en ocho (8) factores esenciales que de manera integral, buscan aportar a la sostenibilidad de los proyectos productivos, que no contempla un componente de fortalecimiento presupuestal directo; los que a continuación se enlistan: (i) acompañamiento y fortalecimiento técnico y financiero; (ii) fortalecimiento organizativo y asociativo; (iii) acompañamiento y fortalecimiento a procesos de mercadeo y comercialización; (iv) acompañamiento y gestión para la articulación e incidencia territorial; (v) implementación de los enfoques de género, étnico y diferenciales; (vi) tierras y predios urbanos; (vii) seguridad y, (viii) ambiental.

En línea con lo anterior, la ARN informó que la estrategia de sostenibilidad está dirigida a fortalecer los proyectos productivos colectivos que hayan implementado recursos de acuerdo con la línea aprobada por el CNR; los proyectos productivos individuales asociativos con un mínimo de cinco (5) Personas en Proceso de Reincorporación y que hayan implementado los recursos, de acuerdo con la línea productiva aprobada por la ARN y las iniciativas productivas colectivas autogestionadas por formas asociativas con un mínimo de cinco (5) personas en Proceso de Reincorporación.¹⁵⁷

De igual manera, destacó que los recursos del fortalecimiento asignados en el marco de la estrategia de sostenibilidad podrán tener la siguiente destinación: (i) activos productivos; (ii) estrategias de mercadeo y comercialización; (iii)

¹⁵⁶ Regulada por la Resolución 2319 de 2024, que establece los lineamientos del PRI y, por la Resolución 1369 de 2024, que define las disposiciones específicas para su implementación en el marco del proceso de reincorporación.

¹⁵⁷ aprobado en la Sesión 143 del Consejo Nacional de Reincorporación, la estrategia contempla un fortalecimiento equivalente a un valor máximo de \$400.000.000 por proyecto colectivo, proyecto individual de carácter asociativo o iniciativa productiva colectiva autogestionada - sujeto a la disponibilidad de recursos asignados

innovación tecnológica; (iv) procesos de transformación y valor agregado y, (v) procesos de certificación y permisos.

Por último, reportó como avances en el período comprendido del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025, 115 postulaciones a la estrategia de sostenibilidad, de las cuales se tienen dos (2) proyectos productivos individuales asociativos, 50 proyectos productivos colectivos, 61 iniciativas productivas colectivas autogestionadas y 13 planes de sostenibilidad aprobados en seis (6) sesiones del Comité Técnico de la Estrategia de Sostenibilidad.

Frente a los retos y oportunidades en el marco de la implementación de la estrategia, resaltó la necesidad de fortalecer las acciones de socialización de la oferta a las personas en proceso de reincorporación en todos los territorios; el apoyo pedagógico y operativo para el alistamiento de formas asociativas y colectivos para acceder a la estrategia con énfasis en los procesos productivos liderados por las mujeres, y la articulación efectiva de la estrategia con otras ofertas institucionales en los territorios.

Complemento a lo anterior, la ARN informó que en la línea estratégica de Reincorporación Económica y sus ejes temáticos¹⁵⁸, se ha enfocado en las siguientes estrategias: (i) ajustar el Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica Integral – PAATI; (ii) garantizar la financiación de los componentes priorizados de los planes de sostenibilidad de los proyectos productivos colectivos, individuales asociativos e iniciativas productivas colectivas autogestionadas; (iii) acompañar la gestión de recursos adicionales y acceso a la oferta estatal para la financiación de los planes de sostenibilidad de los proyectos e iniciativas de los colectivos; (iv) acompañar el acceso a oferta en formulación y financiación de proyectos productivos individuales, familiares y colectivos considerados por la herramienta de viabilidad como no financiables; (v) acompañar el acceso a la oferta pública de los procesos productivos autogestionados de la población en reincorporación y el acceso a tierras con fines productivos y (vi) acompañar espacios de interlocución con Zonas de Reserva Campesina – ZRC, y territorios sujetos de estrategias ambientales que tengan vocación o fines productivos.

Sin embargo, aclaró que, en línea con el Acuerdo Final de Paz, todas las acciones tienen como punto de partida la libertad individual y el libre ejercicio de la voluntad del beneficiario.

Indicador PMI

Existe un indicador asociado al PMI: “Porcentaje de integrantes de FARC- EP acreditados con proyecto productivo individual o colectivo viabilizado con apoyo

¹⁵⁸ Fortalecimiento de los Procesos Productivos; Sostenibilidad de los Procesos Productivos y el producto Estrategia de acompañamiento, asistencia técnica integral y seguimiento a los procesos productivos

económico entregado” (C.238), el cual presentó un avance cuantitativo del 100 % durante el año 2024 y del 75,31 % en el primer trimestre de 2025¹⁵⁹; lo que evidencia un avance importante en beneficio de la población hacia la sostenibilidad.

Por su parte, la ARN registró como avance cualitativo para el primer trimestre de 2025 del 67,78 % representado en 61 personas (17 mujeres y 44 hombres) en 51 proyectos productivos de carácter individual y 1 colectivo que fueron desembolsados con recursos del Presupuesto General de la Nación por valor de \$487.999.999. De estos destacó que son desarrollados en su mayoría en los departamentos del Meta (11 personas); Santander (6) personas; Caquetá (6 personas) y Antioquia (5 personas). Además, precisó que, de 62 proyectos productivos en implementación, 11 están integrados por grupos étnicos (7 indígenas y 4 afrodescendientes).

Reportó al 31 de marzo de 2025, un acumulado de 11.092 personas con proyectos productivos desembolsados de las 11.121 personas con proyectos productivos viabilizados, precisando que se han desembolsado recursos del Presupuesto General de la Nación a 130 proyectos productivos colectivos y 5.922 proyectos productivos individuales por un valor de \$88.732.485.891 (beneficiados 2.861 mujeres y 8.231 hombres). Destacó que, del total de beneficiarios 1.915 integran un grupo étnico (1.289 indígenas, 611 afrodescendientes, 12 palenqueros, 2 raizal y 1 gitano o Rom). Igualmente señaló que los proyectos productivos se implementan en su gran mayoría en los departamentos del Meta (1.503 personas); Cauca (1.209 personas); Antioquia (1.191 personas); Caquetá (885 personas); Tolima (670 personas) y, Norte de Santander (603 personas).

2. Empleabilidad e inclusión Laboral

A la pregunta sobre el número de firmantes de paz en proceso de reincorporación que se encuentran empleados, la ARN informó que en el periodo 2024 – 2025, se registró la vinculación laboral de 3.228¹⁶⁰ personas en proceso de reincorporación (2.317 hombres y 911 mujeres).

En 2024, la cantidad de personas vinculadas fue de 3.076 (2.205 hombres y 871 mujeres); al corte del 31 de marzo de 2025 fue de 2.372 personas (1.698 hombres y 674 mujeres).

Igualmente informó que, al cierre del 2024, 856 personas en reincorporación registraron su vinculación (619 hombres y 237 mujeres); durante el periodo comprendido entre enero y marzo de 2025 lo hicieron 162 (122 hombres y 40

¹⁵⁹ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QhbnOqwseg3du6V1> Consultado el 3 de agosto de 2025

¹⁶⁰ Cifra se valida a partir del reporte mensual de afiliados al régimen contributivo en salud remitido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

mujeres), y un total de 2.220 se han registrado en ambas vigencias (1.586 hombres, 634 mujeres).

Indicó que los departamentos con mayor concentración de población en reincorporación vinculada a un empleo en el periodo fueron Antioquia, Bogotá, D.C., Meta, Cauca, Tolima, Caquetá, Valle del Cauca, Huila y Guaviare. Se concluye que los departamentos con mayor vinculación laboral son los siguientes:

Tabla 34 Población en reincorporación que accede al empleo

Departamento	Año 2024	Año 2025
Antioquía	476 PV	382 PV
Bogotá	393 PV	341 PV
Meta	348 PV	257 PV
Cauca	236 PV	192 PV

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (2025)

Luego de Bogotá, se reporta que la capital con mayor número de personas con vinculación laboral es Medellín, para el año 2024 se registran un total de 126 PV y para el año 2025 de 99 PV.

Por otra parte, de las personas en proceso de reincorporación que registraron alguna vinculación laboral entre abril de 2024 y febrero de 2025, 30 individuos (21 mujeres y 9 hombres) reportaron expresiones de género, identidades de género u orientaciones sexuales diversas.

Adicionalmente, 486 personas (344 hombres y 142 mujeres) eran objeto de especial interés desde el enfoque de ciclo vital durante este periodo; por juventud, 269 de las personas en reincorporación con registros de vinculación laboral (164 hombres y 105 mujeres) contaban al corte del 31 de marzo de 2025 con 18 a 28 años y, 217 (180 hombres, 37 mujeres) contaban con 60 o más años.

Igualmente informó que del reporte de vinculación laboral se identifican 774 personas en reincorporación con registro de vinculación laboral entre abril de 2024 y 31 de enero de 2025 (588 hombres y 186 mujeres) con pertenencia étnica.

Destacó que de las 440 personas que manifestaron su pertenencia a un pueblo indígena u originario, 36 también son mayores de 50 años (27 hombres y 9 mujeres), por lo cual, de acuerdo con las políticas actuales de personas mayores, son de interés en virtud de su pertenencia étnica.

Por otra parte, señaló que 423 de las personas en reincorporación con registros de vinculación laboral (326 hombres y 97 mujeres) tienen discapacidad. De éstas, 113 también son mayores de 50 años (90 hombres y 23 mujeres); en consonancia con las políticas actuales de personas mayores también son personas de interés por su condición de discapacidad.

Resaltó que 1.779 personas en reincorporación con registros de vinculación laboral reportaron ser jefes de hogar (1.247 hombres y 532 mujeres); 15 personas (10 mujeres y 5 hombres) reportaron un origen extranjero.

De la misma manera destacó que, 1.415 (1.009 hombres, 406 mujeres) personas en reincorporación se encontraban con vinculación laboral en las subregiones PDET y ETCR de las cuales 664 se ubicaban en Subregiones PDET y Fuera de los ETCR (509 hombres y 155 mujeres); 612 en ETCR dentro de Subregiones PDET (409 hombres y 203 mujeres) y, 139 en ETCR fuera de Subregiones PDET (91 hombres y 48 mujeres).

Por último, frente a la consulta sobre la motivación de las desvinculaciones laborales de la población en reincorporación, fue enfática en informar que no cuenta con información al respecto.

Por otro lado, con relación al trabajo y acceso a ingresos formales la ARN informó que se articula con las entidades del sector trabajo para el desarrollo de las acciones del eje de empleabilidad e inclusión laboral, destacando que se encuentran en ejecución convenios interadministrativos¹⁶¹ con el objeto de fortalecer los Servicios de gestión de empleo de la red de prestadores del SPE, bajo el Modelo de inclusión laboral con enfoque de cierre de brechas dirigidos a la Atención de la población objeto de la ARN¹⁶²; para llevar a cabo procesos tendientes al suministro, intercambio y transferencia de información necesaria para la implementación de la encuesta de perfilamiento ocupacional por parte del Ministerio de Trabajo a través de la Red de Observatorios Regional de Mercado de Trabajo- ORMET¹⁶³ y, facilitar la formación e inclusión productiva sostenible de la población objeto de atención misional de la ARN, sus familias y comunidades receptoras¹⁶⁴.

161 Convenio No. 1114 de 2021 con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo; Convenio No. 2060 de 2023 con el Ministerio de Trabajo; Convenio No. 1356 de 2024 SENA-ARN.

162 vigente hasta abril de 2025 y actualmente en fase precontractual la firma de un nuevo convenio.

163 en el marco de su implementación se han adelantado estudios de dinámica productiva y laboral que incluyen un componente de caracterización socio ocupacional de la población en proceso de reincorporación que sirven para identificar los perfiles laborales de la población en proceso de reincorporación.

164 incluye una línea denominada “acceso a los servicios de gestión y colocación y promoción de la inclusión laboral”, en el que se pretende prestar los servicios de orientación ocupacional y el proceso de gestión e intermediación laboral pública gratuita de empleo a través de la Agencia Pública de Empleo del SENA-APE-, al que han accedido 5254 personas.

Sin embargo, señala la necesidad de contar con acciones adicionales y recursos que permitan materializar temas que a la fecha no han logrado avances o que requieren mayor impulso, entre los que se encuentran: (i) incentivos a la vinculación laboral de personas en proceso de reincorporación; (ii) estrategias de prevención y atención de la estigmatización de personas en proceso de reincorporación en el contexto laboral y (iii) acciones para la mitigación de barreras específicas a las que se enfrentan las personas para su acceso y permanencia en el empleo.

Por último concluye indicando que estos retos identificados y la atención de las demás acciones del PRI correspondientes al eje de empleabilidad e inclusión laboral del PRI, pueden ser abordados en el Subcomité de Sostenibilidad Económica en el marco del Sistema Nacional de Reincorporación, donde se convocan las entidades del sector trabajo que por su competencia están en capacidad de ofrecer aportes para la atención de estas necesidades y la consolidación de estrategias adicionales y complementarias a la emprendida por la ARN.

A la pregunta sobre los avances, logros, dificultades y oportunidades de mejora de la estrategia de Empleabilidad y sus tres líneas de acción¹⁶⁵, la ARN informó como avances en el periodo abril de 2024 a marzo de 2025 la construcción del documento de la Estrategia de Empleabilidad e Inclusión Laboral Digna y Sostenible y sus líneas de acción y la elaboración de los siguientes documentos: (i) la guía para la implementación estrategia de empleabilidad e inclusión laboral digna y sostenible; (ii) instrumento de caracterización para la empleabilidad el cual busca identificar los intereses ocupacionales, trayectorias y barreras de acceso al empleo; (iii) una caja de herramientas donde se encuentra la propuesta metodológica para el desarrollo de las actividades previstas en la guía y (iv) dos formatos de acompañamiento a la vinculación laboral uno dirigido a la persona en proceso de reincorporación y otro a la empresa.

Sin embargo, informó que con corte a marzo de 2025 los documentos se encontraban en proceso de revisión y ajuste en línea con el procedimiento establecido por la Oficina Asesora de Planeación.

Adicionalmente, resaltó el diseño de métodos operativos para el desarrollo de una “Estrategia de empleabilidad e inclusión laboral digna y sostenible” con acciones orientadas a desarrollar procesos de articulación con actores públicos y privados que hacen parte del ecosistema de empleo en los territorios, y la necesidad de fortalecer el relacionamiento con las que hacen parte de la red de prestadores del servicio público de empleo y del sector productivo que se ubican

¹⁶⁵ fortalecimiento de capacidades para la empleabilidad; promoción de oportunidades laborales y superación de barreras de acceso al mercado laboral.

en los territorios, empleadores o potenciales empleadores de las personas en proceso de reincorporación interesada en emplearse.

Por otra parte, la ARN informó que destinó recursos del plan anual de adquisiciones 2024 por un monto de \$2.500.000.000,00 para la ejecución de las acciones de la Estrategia de Empleabilidad e inclusión laboral mencionada, a través de una adición de estos recursos al convenio No. 1650 de 2021 establecido con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD.

En consecuencia, destacó que se incorporó la línea “10. Estrategia de empleabilidad e inclusión laboral digna y sostenible”, con el propósito de aunar esfuerzos técnicos, financieros y humanos, enfocados en ofrecer apoyo integral a los y las firmantes para fortalecer sus capacidades, mitigar barreras a la inserción laboral y fomentar el acceso a oportunidades de empleo; así, como la realización de gestiones y acompañamiento a las empresas que realizan la vinculación laboral promoviendo la sostenibilidad de las personas en el cargo, con un enfoque especial en mujeres, jóvenes, personas mayores, pertenecientes a grupos étnicos y con discapacidad.

Adicionalmente, señaló que las metas de implementación de la línea incluyen brindar acompañamiento y desarrollar acciones de fortalecimiento de capacidades y mitigación de barreras para el acceso a empleo, con 600 personas en proceso de reincorporación, para lograr la vinculación laboral de al menos 200 de ellas y concluyó informando que, a marzo de 2025, se encontraba en ejecución la fase inicial o de alistamiento de esta línea que se prevé se extenderá hasta el primer semestre de la vigencia 2026.

Por otro lado, la ARN manifestó que, con recursos del plan anual de adquisiciones de 2025, se está adelantando un proceso precontractual para la implementación de la estrategia con 500 personas más, de las cuales se espera lograr la vinculación de por lo menos 180. En consecuencia, señaló que el proceso a marzo de 2025 se encontraba en estructuración de los estudios previos y anexo técnico.

Al mismo tiempo informó como oportunidad para fortalecer la Estrategia en relación con la articulación con actores públicos, privados y de cooperación internacional, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación específicamente del Sub Comité de Sostenibilidad Económica, espacio en el que tiene proyectado para el mes de julio la concertación del plan de acción que incluye la línea de empleabilidad e inclusión laboral, con las entidades que hacen parte de este con incentivos a la vinculación laboral de población en proceso de reincorporación y la implementación de acciones de mitigación de barreras de acceso al empleo, entre otras.

Ahora bien, a la pregunta sobre las estrategias de empleabilidad e inclusión laboral, que ha articulado la ARN con el Ministerio del Trabajo y otras entidades, resaltó la celebración de convenios¹⁶⁶, tendientes al suministro, intercambio y transferencia de información necesaria para la implementación de la encuesta de perfilamiento ocupacional por parte del Ministerio de Trabajo a través de la Red de Observatorios Regional de Mercado de Trabajo- ORMET.

Finalmente concluyó que, del análisis de los datos suministrados por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, se identificó que, durante el año 2024 y el primer trimestre de 2025, un total de 115 personas en proceso de reincorporación se beneficiaron de los servicios de orientación ocupacional y 57 personas fueron vinculadas laboralmente entre abril de 2024 y marzo de 2025.

4. Fortalecimiento organizativo y asociatividad

La ARN destacó que en el periodo 2024-2025 están vigentes dos acuerdos de entendimiento con la cooperación italiana, en concreto ICCI y Coopermondo, que trabajarán con los firmantes de paz en temas de asociatividad y cooperativismo. Así mismo informó que, en el Convenio 1370 de 2024, entre la ARN y Ruta Pacífica de Mujeres se fortaleció organizativamente a la Asociación de Mujeres Reincorporadas asociadas por la Paz-CREAPAZ Colombia, entregando 180 kilos de café para transformarlos, lo que permitirá afianzar la iniciativa productiva de CREAPAZ.

4. Beneficios Económicos

Sobre los compromisos en materia de sostenibilidad económica, la ARN en el documento “Ficha de Avance en Reincorporación - Nacional” con fecha de corte 31 de marzo de 2025, registró la siguiente información:

1. 11.524 personas en proceso de reincorporación han recibido la Asignación Única de Normalización hasta el mes de marzo 2025 por un total de \$22.577.188.000.

° 3.039 mujeres (100 %) han recibido \$5.962.026.000.

° 8.485 hombres (100 %) han recibido \$16.615.162.000.

° 2.899 personas que tienen pertenencia étnica (100 %) han recibido \$5.687.813.000.

¹⁶⁶ Convenio No. 2060 de 2023 con el Ministerio de Trabajo; Iniciativa de Reconocimiento de Aprendizajes Previos-RAP implementada por el Ministerio de Trabajo durante el año 2024; Convenio No. 1356 de 2024, suscrito con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Convenio No. 1114 de 2021 con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

2. En el mes de marzo 2025, 83 personas en proceso de reincorporación recibieron renta básica mensual por un total de \$141.689.337.

° 19 mujeres (1 %) han recibido \$24.341.850.

° 64 hombres (1 %) han recibido \$117.347.487.

° 12 personas que tienen pertenencia étnica (0 %) han recibido \$15.373.800.

3. El valor total desembolsado por concepto de renta básica durante la reincorporación temprana es \$181.416.940.355 beneficiando a 11.487 personas (en relación con las personas que a la fecha de corte se encuentran en proceso de reincorporación).

° 3.032 mujeres (100 %) han recibido \$48.944.681.136.

° 8.455 hombres (100 %) han recibido \$132.472.259.219.

° 2.894 personas que tienen pertenencia étnica (100 %) han recibido \$46.796.892.598.

4. En el mes de Marzo 2025, 10.859 recibieron asignación mensual por un total de \$13.965.985.800.

° 2.936 mujeres (97 %) han recibido \$3.772.542.150.

° 7.923 hombres (93 %) han recibido \$10.193.443.650.

° 2.804 personas que tienen pertenencia étnica (97 %) han recibido \$3.603.652.650.

5. El valor total desembolsado por concepto de asignación mensual durante el tiempo que este beneficio ha sido otorgado es \$681.584.375.391, beneficiando a 11.194 personas (en relación con aquellas que a la fecha de corte se encuentran en proceso de reincorporación).

° 3.003 mujeres (99 %) han recibido \$184.870.298.044.

° 8.191 hombres (96 %) han recibido \$496.714.077.347.

° 2.886 personas que tienen pertenencia étnica (100 %) han recibido \$174.825.831.108.

6. Al corte de marzo 2025, 10.364 personas que continúan en proceso de reincorporación y que residen en este territorio¹⁶⁷ han recibido el desembolso de sus proyectos productivos o de vivienda: 3.699 en proyectos colectivos, 6.624 en

¹⁶⁷ Información según la ubicación de residencia de las personas. La ubicación del proyecto productivo puede ser diferente a su lugar de residencia.

proyectos individuales y 41 en apoyo económico para vivienda. De estos, 2.809 son mujeres, 7.555 son hombres y 2.603 tienen pertenencia étnica.

• **Asignación Única de Normalización:** Beneficio económico que se entrega por una sola vez y tiene por objeto la satisfacción de las necesidades básicas de la persona en proceso de reincorporación. Según el artículo 7 del Decreto Ley 899 de 2017, este apoyo será equivalente a \$2'000.000.

La ARN reportó que, de abril 2024 a marzo 2025, realizó el desembolso del beneficio de Asignación Única de Normalización para 80 firmantes de paz por \$152.776.000, de los cuales 18 eran femeninos y 62 masculinos.

• **Renta Básica:** Este beneficio económico se otorga durante 24 meses, a los firmantes de paz acreditados, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos; equivale al 90 % del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento.

De igual forma la norma señala que una vez cumplidos los 24 meses, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90 % del SMLMV, sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación¹⁶⁸ que disponga el Gobierno nacional y que para las personas privadas de la libertad beneficiadas con indulto o amnistía en el marco del Acuerdo Final, el desembolso se realizará a partir del mes siguiente de aquél en que recupere su libertad, sujeto a los trámites administrativos.

Sobre este beneficio la ARN informó que, en el periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025, han sido beneficiarios de esta ayuda un total de 138 firmantes de paz por un valor total de \$1.643.116.218.

• **Asignación Mensual:** En el período del presente informe ha sido objeto de reglamentación a través de diferentes actos administrativos¹⁶⁹; en ese sentido, se destaca la Resolución 2319 del 9 de septiembre 2024¹⁷⁰ que en el artículo 44 señala que la asignación mensual equivale al 90 % del SMLV, condicionada al avance del Plan de Reincorporación Individual de acuerdo con los siguientes criterios de cumplimiento por parte del sujeto en reincorporación: (i) en fase de formulación del Plan de Reincorporación Individual: Asistencia a las sesiones para adelantar las acciones establecidas en el artículo 8° de la resolución y asistencia durante los dos meses del acompañamiento inicial; (ii) en fase de seguimiento

¹⁶⁸ Incluye Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos

¹⁶⁹ Por medio de las siguientes resoluciones: Resolución 3270 de 2023; Resolución 0660, 1850, 2231, 2319 de 2024; Resolución 0030 y 0950 de 2025.

¹⁷⁰ "Por la cual se regula el Programa de Reincorporación Integral -PRI-, se establecen lineamientos necesarios para su implementación y se dictan otras disposiciones" modificada por la Resolución 0030 de 2025 y la Resolución 0950 de 2025.

del Plan de Reincorporación Individual: cumplir mínimo con el 50 % del avance de las actividades fijadas para el bimestre, exceptuando aquellas en estado “sin avance con justificación”. El seguimiento a estas actividades se realizará de forma bimestral registrando su resultado en el Sistema de Información de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y, (iii) en fase de Evaluación del Plan de Reincorporación Individual: la asistencia a la sesión requerida para la evaluación de las acciones priorizadas en el ciclo anual.

Por último, informó que la norma dispuso que en virtud del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 062 de 2025, el otorgamiento de la Asignación Mensual en la Fase 1 se reconocerá conforme con el acompañamiento periódico que reciba por parte de la ARN¹⁷¹.

En consecuencia, la ARN reportó que dentro del periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025, han procedido al desembolso del beneficio de asignación mensual de 11.317 firmantes de paz por un valor total de \$170.954.926.650, e informa sobre el monto por vigencia de los desembolsos a los firmantes de paz en proceso de reincorporación por los siguientes conceptos: (i) asignación única de normalización; (ii) renta básica; (iii) asignación mensual, (iv) suministro económico de alimentación y, (v) proyectos productivos.

Finalmente, señaló que desde agosto de 2017, hasta marzo de 2025, se han desembolsado recursos por concepto de beneficios económicos por un valor total de \$1.032.575.353.841; aclarando que los desembolsos de los beneficios económicos de reincorporación provienen de dos fuentes de recursos: la primera, por la ARN por un valor total dentro del periodo de \$31.256.835.565; y, la segunda, por medio del Fondo Colombia en Paz como principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final y el Proceso de Reincorporación, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto Ley 691 de 27 de abril de 2017, por un valor total dentro del periodo comprendido de \$1.001.318.518.276.

Indicadores PMI:

Sobre este punto, existen dos indicadores: “C.239 Porcentaje de asignaciones únicas de normalización entregadas a los integrantes de las FARC-EP acreditados” y “C.240 Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados que no tengan vínculo contractual que les genere ingresos, con renta básica mensual”.

El primero para el año 2025 registra un avance cuantitativo del 100 %. Con fecha al 31 de marzo de 2025 registra como avance cualitativo la siguiente

¹⁷¹ Resolución 0030 de 2025 - Artículo Sexto – Medida Transitoria para el Reconocimiento de la Asignación Mensual.

información: “Para la verificación de requisitos se adelantó el proceso de liquidación de los beneficios económicos establecidos en el artículo 8 del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019. Entre agosto de 2017 y marzo de 2025, se desembolsaron \$26.320.840 a favor de 13.430 exintegrantes FARC-EP, correspondiente a la asignación única de normalización. De este total, 3.159 son mujeres y 10.271 hombres”.

“En marzo de 2025 se identificaron 848 acreditados que no cumplían con los requisitos para el desembolso debido a las siguientes causas: 45 personas fallecidas desde la firma del Acuerdo de Paz, 126 personas registradas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, 1 persona privada de la libertad en el extranjero, 54 personas vinculadas al Art.22 del Decreto Ley 899 de 2017, actualmente en proceso de validación, 610 personas pendientes de bancarización, cinco (5) personas que realizaron retiro voluntario del proceso, cuatro personas con inconsistencia en la Registraduría Nacional del Estado Civil y tres personas con limitante definitiva¹⁷²”

Análisis Trimestral: durante el primer trimestre de la vigencia 2025, el 100 % de los exintegrantes FARC-EP que cumplieron los requisitos recibieron desembolsos de asignación única de normalización. Esto se traduce en el desembolso de 14 asignaciones por un valor total de \$28.000.000, beneficiando a 14 exintegrantes FARC-EP (4 mujeres y 10 hombres).

Análisis Acumulado - agosto 2017 - a marzo de 2025: desde agosto de 2017 hasta el 31 de marzo de 2025, el 100 % del total de exintegrantes FARC-EP que cumplieron con los requisitos han recibido la asignación única de normalización. En total se han desembolsado 13.430 asignaciones por un valor de \$26.320.840.000, beneficiando a 13.430 personas (3.159 mujeres y 10.271 hombres).

En cuanto al autorreconocimiento étnico, se identificó que: 1.089 personas se reconocen como pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 1.897 personas a pueblos étnicos y dos (2= como parte del pueblo Rrom.¹⁷³

Por su parte, el indicador C.240, según lo reportado por la ARN tiene un avance cuantitativo para la vigencia 2024 del 100.00 %. Como avance cualitativo registró con fecha 31 de mayo de 2025 lo siguiente: “Para la verificación de

¹⁷² Limitante definitiva significa, cuando se presenta incumplimientos por no suscribir actas de compromisos con el programa de reincorporación, no formular plan de reincorporación individual, tener avance inferior al 40 % en la evaluación del primer ciclo del plan de reincorporación individual, no presentarse ante la ARN, y ausencia al programa de reincorporación durante seis meses consecutivos posteriores a la firma del acta de compromisos.

¹⁷³ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Tkn7aawsegiD6K10> Consulta realizada el 4 de agosto de 2025

requisitos, se adelantó el proceso de liquidación de los beneficios económicos establecidos en el artículo 8 del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019. Como resultado, en el mes de mayo se desembolsaron 104 rentas básicas por un valor total de \$132.043.512 a 92 exintegrantes de las FARC-EP, de los cuales 23 son mujeres y 69 hombres. Esto representa el 100 % de los exintegrantes que cumplieron con los requisitos para acceder al beneficio en dicho periodo. Con respecto al enfoque étnico, tres (3) personas se auto reconocieron como pertenecientes a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y 11 como pertenecientes a pueblos indígenas.

Durante mayo de 2025 se identificaron 145 exintegrantes de las FARC-EP que no accedieron al beneficio de renta básica debido al incumplimiento de requisitos, distribuidos de la siguiente manera: 79 personas pendientes de bancarización, 11 con vínculo contractual activo bajo el Régimen Contributivo, 31 en proceso de investigación por privación de la libertad, 9 personas fallecidas desde la firma del Acuerdo de Paz, 10 con limitaciones temporales, y 5 bajo el artículo 22 del Decreto Ley 899 de 2017 (cambio de proceso).

Cabe resaltar que, durante el mes de mayo de 2025, se continúa identificando a exintegrantes acreditados que han cumplido los 24 meses establecidos para la renta básica, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019, con miras a proceder con el respectivo desembolso.”¹⁷⁴

III. Reincorporación Comunitaria

La Reincorporación Comunitaria tiene como objetivo promover la reconciliación, el fortalecimiento del tejido social, y la construcción de paz territorial, mediante el desarrollo de escenarios de diálogo que favorezcan la participación de las comunidades, la prevención de la estigmatización y el fortalecimiento de los procesos comunitarios. Corresponden a esta línea los siguientes ejes temáticos:

1. Diálogo para la Reconciliación y la Construcción de Paz Territorial

La ARN informó que dentro de la línea de Reincorporación Comunitaria se abordaron entre otras, acciones relacionadas con la reconciliación y la construcción de paz territorial; sin embargo, no se brindó información específica sobre el particular.

2. Prevención y Superación de la Estigmatización

¹⁷⁴ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UhPIbKwseguI7at0> Consulta realizada el 4 de agosto de 2024

Frente a este eje temático, la ARN informó que la Mesa Técnica de Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización se creó en el año 2018, en cumplimiento de lo previsto en el CONPES 3931 de 2018 que dispuso el diseño e implementación de una estrategia de prevención temprana y superación de la estigmatización y la discriminación hacia los firmantes, sus familias y comunidades.

Informó que funciona bajo el liderazgo de la ARN, la Oficina del Alto Comisionado para la paz, ahora OCCP, Comunes, con el acompañamiento del Ministerio del Interior y destacó su funcionamiento durante 6 años continuos, con la participación de 15 miembros permanentes, entre entidades estatales, expresiones de la Reincorporación, con el acompañamiento de la segunda Misión de Verificación de la ONU y el seguimiento por parte de este Ente de control.

Sobre las acciones adelantadas por la Mesa, precisó que durante el año 2024 se llevaron a cabo 8 sesiones ordinarias, en las que se definió la priorización territorial; se ajustaron las líneas de la Estrategia con el Programa Integral de Reincorporación- PRI; se coordinaron acciones para la implementación de la estrategia entre las entidades participantes de esta instancia; se coordinó la realización de la Mesa Regional de Sur Occidente realizada el 20 de septiembre de 2024 en los departamentos de Cauca y Nariño; y se coordinó la jornada Al ComPaz de lo público en noviembre de 2024.

Igualmente destacó que la Mesa Técnica es un referente nacional en materia de prevención de la estigmatización, por lo cual es permanentemente consultada o invitada para difundir la estrategia por parte de la institucionalidad nacional y regional y, resaltó como logros para la vigencia 2024 los siguientes:

a) Se mantuvo la vinculación de los miembros permanentes de la Mesa¹⁷⁵ y se vinculó el ICBF, RTVC, Policía Nacional (UNIPPEP), el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia, la Unidad Nacional de Protección, la Segunda Misión de Verificación.

b) Se realizó la transferencia metodológica con los Grupos Territoriales de la ARN, con el fin de descentralizar la implementación de la estrategia en los diferentes territorios priorizados.

¹⁷⁵ Ministerio del Interior, Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, Ministerio de Defensa, Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Justicia, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Procuraduría General de la Nación, las expresiones de la reincorporación de Corporación Nacional de Reincorporación Comunitaria (CNR-Comunes) y la Mesa Autónoma de Reincorporación (MAR).

c) Se realizó la primera Mesa Subregional para la prevención de la estigmatización en la Región Sur- Occidente, por los riesgos asociados a la estigmatización identificados en esa zona del país.

d) La Policía Nacional lanzó el protocolo de prevención de la estigmatización, aprobado por la Mesa Técnica para su implementación, .

e) El Ministerio de Defensa lanzó la Política de Derechos Humanos, dentro de la cual incluyó el acápite de prevención de la estigmatización, teniendo en cuenta lo previsto en la Estrategia.

d) Intervención de la Mesa Técnica en la divulgación de la Estrategia de prevención de la estigmatización en las situaciones donde se presentaron acciones estigmatizantes, como respuesta a la dinámica de señalamientos a los firmantes de paz, por parte de funcionarios de la Gobernación y medios de comunicación locales.

Por último, informó que, debido a las novedades de contratación de las diversas entidades, la primera sesión se adelantó el 20 de marzo de 2025, espacio en el que se realizó la socialización y contexto de la Mesa, se presentó el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), el PRI, se expusieron los diagnósticos adelantados en el 2024 en acciones e imaginarios de Estigmatización, como insumos para la estructuración del plan de acción de la mesa.

Finalmente destacó como compromisos de la mesa para la vigencia 2025 los siguientes: (i) Diseño del plan de acción anual de la Mesa Técnica; (ii) Regionalización de la Mesa Técnica de prevención Temprana y superación de la estigmatización: preparación y desarrollo de las tres mesas regionales programadas para la vigencia 2025 (Nariño en julio, Norte de Santander en septiembre y Meta en noviembre); (iii) Articulación con el Ministerio de Defensa en el marco de implementación del cronograma de jornadas de sensibilización dirigidas a la fuerza pública a nivel Nacional.

3. Procesos comunitarios de reconciliación y construcción de paz

La ARN informó que dentro de la línea de Reincorporación Comunitaria se abordaron acciones relacionadas con los procesos comunitarios para la reconciliación y construcción de paz y su abordaje diferencial; sin embargo, no se brindó información específica sobre el particular.

IV. Reincorporación Política

La Reincorporación Política tiene como objetivo fortalecer las condiciones y capacidades para la participación política de los sujetos y colectivos en reincorporación, con el fin de garantizar el acceso y goce efectivo de los derechos civiles y políticos y el fortalecimiento de la democracia. Corresponden a esta línea

estratégica los siguientes ejes temáticos (i) Participación electoral y (ii) Participación Ciudadana.

No obstante, y pese a que la PGN solicitó información sobre las acciones y estrategias que se han incorporado en esta línea, la ARN no aportó información específica que permita destacar los avances, logros y oportunidades de mejora; se destaca que sobre del eje temático de participación ciudadana informó que las gestiones estuvieron orientadas principalmente a priorizar acciones de acuerdo con las necesidades de la población en los planes de desarrollo municipales y departamentales y refiere avances en la incidencia de dichos planes de desarrollo, sin embargo, no los especifica.

Consideraciones Finales

La ARN informó que el Decreto 849 de 2024 señala como competencia de la entidad, establecer los criterios y metodología para el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los compromisos definidos en el plan de reincorporación individual y colectivo formulado por parte de las personas en reincorporación, siguiendo los lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación - CNR¹⁷⁶.

En tal sentido señaló que, según lo acordado en la sesión 148 del CNR, la Resolución 2319 de 2024 dispone que el cumplimiento del Programa de Reincorporación Integral se determinará por medio del Índice de Reincorporación Individual¹⁷⁷, que establece el momento en que un destinatario del Artículo 2.3.2.6.1.7. del Decreto 0846 de 2024 finaliza su proceso de reincorporación de manera exitosa; es así como destacó las siguientes acciones implementadas:

- Estrategia pedagógica (de enero a septiembre de 2024 a nivel nacional): a través de cartillas, mensajes de texto, videos, infografías, afiches, audios y folletos, entre otros. Esta estrategia contempló las siguientes acciones: i) Divulgación del Programa de Reincorporación Integral; ii) Implementación de la Estrategia Pedagógica; iii) Generalidades de los Planes de Reincorporación; iv) Construcción de sentidos en el marco de la reincorporación: a partir del conocimiento de las personas y colectivos en proceso de reincorporación sobre sus expectativas y su objetivo en el tránsito en la reincorporación.
- Acciones de apoyo de la Unidad Técnica de Reincorporación por medio de (i) cartilla para la apropiación de los planes de reincorporación para los

¹⁷⁶ Artículo 2.3.2.6.6 del Decreto 1048 de 2024

¹⁷⁷ Mide el avance de las personas del PRI, valorando los resultados en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y condiciones que se deben cumplir para finalizar. Incorpora 21 variables distribuidas en 4 líneas estratégicas del programa. (ARN Programa de Reincorporación Integral - Presentación de la Resolución 2319 de 2024)

firmantes; ii) desarrollo de 19 encuentros presenciales con los Grupos Territoriales de la ARN para la socialización de la estrategia pedagógica del PRI; iii) elaboración de guías mensuales para la atención de personas en proceso de reincorporación; iv) desarrollo de 19 encuentros presenciales con los Grupos Territoriales en junio de 2024, para transferir la metodología de formulación de Planes de Reincorporación Individual; v) encuentro nacional con profesionales sociales para presentar ruta operativa frente a la expedición de la Resolución del PRI. Desde enero a septiembre se adelantaron 83.210 acompañamientos en el marco de la estrategia pedagógica vinculando a 11.368 participantes.

- Socialización de la Resolución 2319 de 2024, a través de las siguientes acciones: i) Campaña comunicativa a través de comunicados informativos, mensajes de texto, divulgación en página web y redes sociales de la Agencia del comunicado y de la resolución y actualización del micrositio del Programa de Reincorporación Individual: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion>. y publicación de dos mensajes cívicos a través de los canales de televisión, este último, señaló que está siendo tramitado ante la Comisión de regulación de comunicaciones.
- Firma de actas de compromiso: La entidad informó que, con corte al 31 de marzo de 2025, se reporta un total de 11.231 personas que firmaron el acta y formalizaron el ingreso al PRI, destacando que continúan en proceso 11.179 personas de las cuales 3.012 son mujeres y 8.167 son hombres.
- Formulación de planes individuales: orientada a la construcción conjunta entre el participante y la ARN del Plan de Reincorporación Individual. A través de 4 actividades particulares a adelantar en tiempos específicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Resolución 2319 de 2024. Con corte a 31 de marzo de 2025, un total de 9.490 personas han finalizado la formulación de sus Planes de Reincorporación Individual (PRI), lo que equivale al 85 % de las personas activas en el proceso de reincorporación integral. De estas, 2.565 son mujeres y 6.925 hombres, 2.481 tienen pertenencia étnica y 1.653 se encuentran en condición de discapacidad. Actualmente, se está cerrando la fase de formulación de planes. Se estima que, al finalizar junio de 2025, se contará con la cifra consolidada de los planes de reincorporación que han iniciado su fase de implementación.

Finalmente se informó por parte de la ARN que, al iniciar la implementación de la fase de formulación de planes individuales, se han presentado situaciones que no fueron contempladas en la resolución tales como:

- (i) Capacidad operativa en 2025 a la que se dio manejo con la Expedición de la Resolución 030 de 2025, por medio de la cual se suspendieron los tiempos

administrativos del artículo 8, y a su vez se amplió en un mes para los participantes que ingresaron al PRI en septiembre de 2026, teniendo tiempos de formulación de 4, 5 y 6 meses según la aplicación de la normatividad para cada caso.

(ii) Orden público: se expidió la Resolución 0950 de 2025, que, entre otros asuntos, suspendió los tiempos de formulación para los participantes vinculados al Decreto 062 de 2025.

(iii) Hospitalizaciones e incapacidades prolongadas: En su artículo 8, la resolución contempla que el periodo de formulación puede ser ampliado un mes si se presentan situaciones que impliquen al menos un (1) mes de incapacidad, o en licencia de maternidad o paternidad. Sin embargo, se han presentado casos de hospitalizaciones o incapacidades que impiden la formulación prolongada. Ante esto se solicitó a los Grupos Territoriales presentar estos casos como excepcionales, y se ampliará el tiempo de formulación de manera proporcional a la situación soportada

(iv) resistencia de algunos participantes a formular su plan: Se han recibido reportes de participantes que no asisten a las sesiones de formulación, manifiestan no estar interesados en formular el plan o están esperando que el Decreto 846 o la resolución del PRI se deroguen. En estos casos los Grupos Territoriales están adelantando procesos de sensibilización sobre los compromisos asumidos en la firma del acta de compromiso, y se han remitido comunicaciones formales de la no terminación de la formulación en los tiempos establecidos en la resolución.

(v) Aplicación de planes transitorios: según lo establecido en el párrafo del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 7 de la Resolución 2319 de 2024, el Comité de componente específico ha evaluado y aprobado 8 casos al ser personas que no pueden expresar su voluntad por ningún medio ni formato y que no tengan designación judicial de apoyos; casos en los que se inició la formulación de su plan transitorio.

En el Sexto Informe, este ente de control manifestó su preocupación por la falta de definición de los mecanismos de monitoreo y seguimiento del PRI y precisó que era una inquietud compartida con el CNR componente COMUNES, extensiva a la ARN; entidad que informó que en el CNR se trabajaba en el diseño, estructura y funcionamiento de varios programas y estrategias encaminadas a ello (PGN, 2024).

Para el período del presente informe, la ARN señaló que durante la sesión 153 de la instancia, la Secretaría Ejecutiva del CNR realizó un balance de los compromisos concertados durante la vigencia 2023-2024 e informó que en el lapso de ese período el CNR había establecido 162 compromisos, 90 de los cuales

fueron acordados en sesiones nacionales y 72 en sesiones territoriales. Igualmente comunicó que, desarrolló una sesión territorial para el suroccidente del país, departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, correspondiente a la sesión 149 y que, de la totalidad de compromisos establecidos por la instancia, 100 se encontraban cumplidos y 62 se encontraban en proceso al cierre del año 2024.

Así mismo refirió que como parte de las acciones internas y de cara a la planeación estratégica para la vigencia 2025, el equipo técnico de la instancia estableció un ajuste metodológico para el seguimiento a los compromisos, a partir de la creación de una matriz tipo tablero de control la cual contempla tres estados para los compromisos: cumplidos, en proceso y sin vigencia, permitiendo generar mecanismos de alerta y priorización; también señaló que se incorporaron unas categorías de clasificación en correspondencia con la estructura general del PRI para el seguimiento y avance de compromisos, unas categorías de agrupación temática que permiten establecer alertas y, por último, el alcance territorial de los compromisos

Finalmente informó que, la expedición de la Resolución 2319 de 2024 permitió regular formalmente el PRI, pero la instancia, previo a su publicación y posterior a ella analizó, diseñó y concertó elementos operativos como los criterios sobre la metodología, evaluación, cumplimiento y finalización del PRI; las causales de salida y los lineamientos para la elaboración de los planes de reincorporación colectiva y de forma paralela, se adelantaron acciones pedagógicas para facilitar la comprensión del PRI a las y los firmantes del Acuerdo de Paz.

Por último, la ARN señaló que tanto el PRI como el SNR representan un avance importante en la gestión y medición del proceso de reincorporación, al estar articulados con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz.

Procesos de Reincorporación Colectiva

En el marco del proceso de reincorporación colectiva se presenta un hito con la expedición del Decreto 1048 del 14 de agosto del 2024 el cual reconoce las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva, y se dictan otras disposiciones relacionadas con la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - ETCR y la Resolución 326 del 21 de febrero del 2025 la cual dicta disposiciones relacionadas con los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC).

Estos esfuerzos normativos buscan subsanar las falencias enmarcadas en el proceso de reincorporación en los asentamientos de procesos colectivos antiguos ETCR cuya existencia, de acuerdo con su normativa, debió finalizar en la

vigencia 2019, sin embargo, el Gobierno nacional ha prorrogado su existencia a fin de mantener la consolidación colectiva de la población firmante y las denominadas Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), las cuales no cuentan con fundamento jurídico para su existencia.

La Resolución 0326 que reglamenta el Decreto 1048 del 2025, desarrolla los pasos metodológicos para que el reconocimiento de una AERC tenga lugar. Los cuales se enuncian a continuación:

- a. Apertura y solicitud de reconocimiento. Los colectivos en proceso de reincorporación solicitarán a la Agencia iniciar el proceso para el reconocimiento.
- b. Formalización. La Agencia verificará que las personas que conforman el colectivo estén activas en el proceso de reincorporación y que su lugar de residencia sea el municipio señalado.
- c. Constatación. La Agencia adelantará una visita de constatación de requisito para el reconocimiento de las áreas.
- d. Acto administrativo de reconocimiento. Una vez constatado el cumplimiento de requisitos la Agencia expedirá el acto administrativo para el reconocimiento.

El proceso de definición de la figura de Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva AERC es liderado por la ARN, la cual durante el 2024 desarrolló una caracterización inicial de las denominadas nuevas áreas de reincorporación (NAR). Esta caracterización revisó el estado de 93 colectivos y territorios ubicados en 19 departamentos (ARN, 2025). Según lo estipula la resolución 0326 al ser reconocida la existencia de una AERC, la Agencia adelantará el proceso de construcción del Plan Especial de Atención, el cual deberá identificar las necesidades específicas del colectivo en los diferentes componentes del PRI, y las acciones a desarrollarse, incluyendo aquellas previstas en el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (ARN, 2025). A la fecha de corte del presente informe no se ha emitido el primer reconocimiento de una AERC.

Según la ARN este proceso de caracterización los procesos colectivos en áreas rurales son más numerosos que en zonas urbanas. De las 93 visitas, 66 se realizaron en territorios rurales, en las que se encontraban un total de 2.050 firmantes, mientras que en áreas urbanas se contabilizaron 1.055 firmantes (ARN, 2025). El departamento que concentra el mayor número de participantes es Antioquia, seguido de Huila y Tolima. Gracias a los resultados de esta caracterización inicial se construyó la propuesta de definición de las AERC, los requisitos para su reconocimiento y su tipología contenidos en la Resolución 0326 que reglamenta el Decreto 1048 del 2025 (ARN, 2025).

El Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación (SIRR), con corte a 31 de marzo 2025, reporta 11.531 personas que se encuentran con estado Activo o Ausente¹⁷⁸. De estas, 11.179 registran ingreso al Programa de Reincorporación Integral (PRI), de las cuales 1.618 personas en reincorporación esta ubicados en antiguos ETCR y 9.561 personas en reincorporación están fuera de antiguos ETCR (ARN, 2025).

Tabla 35 Población en proceso de reincorporación con ingreso al PRI

Departamento residencia	Municipio Residencia DANE	ETCR	Total General
Antioquia	Anorí	La Plancha	35
Antioquia	Dabeiba	Llano Grande	88
Antioquia	Mutatá	Mutatá	50
Antioquia	Remedios	Carrizal	32
Arauca	Arauquita	Filipinas	144
Caquetá	El Doncello	El Doncello	46
Caquetá	El Doncello	Rancho Grande – Óscar Mondragón	41
Caquetá	La Montañita	Agua Bonita	129
Cauca	Caldono	Los Monos	10
Cauca	Miranda	Monterredondo	10
Cauca	Patía	El Estrecho	27
Cesar	Manaure	San José del Oriente	108
Chocó	Carmen del Darién	Caracolí	48
Guaviare	San José del Guaviare	Charras	85
Guaviare	San José del Guaviare	Las Colinas	105

¹⁷⁸ **Activo:** Estado en el que se encuentra una persona que tiene menos de 24 meses desde su fecha de acreditación y se encuentra causando los beneficios económicos definidos en el Decreto Ley 899 de 2017, o que habiendo superado los 24 meses presenta asistencia a por lo menos una actividad de su ruta de reincorporación durante el mes calendario o el mes anterior para el cual se realiza el cálculo de estado (dos últimos periodos de asistencias cerrados). **Ausente:** Persona que ha finalizado los primeros 24 meses desde su fecha de acreditación y que no registra asistencias a las actividades de reincorporación social y económica dispuestas por la ARN en los últimos dos (2) periodos de asistencias mensuales cerrados. El sistema verifica las asistencias que haya presentado cada participante entre el primer día calendario del penúltimo periodo de asistencias cerrado, y el día anterior a la fecha actual. Si no registra asistencias en este lapso, el estado calculado será “Ausente” (ARN, 2025).

Departamento residencia	Municipio Residencia DANE	ETCR	Total General
La Guajira	Fonseca	Pondores	82
Meta	Acacías	Finca El Berlín	102
Meta	San Juan de Arama	Hato Rondón	173
Nariño	San Andrés de Tumaco	La Variante	50
Norte Santander	Tibú	Caño Indio	45
Putumayo	Puerto Asís	La Pradera	60
Tolima	Icononzo	La Fila	94
Tolima	Planadas	El Oso	54
TOTAL			1.618

Nota: Elaboración propia basada en la información de la ARN (2025)

Los procesos colectivos de reincorporación que no sean reconocidos como AERC, contarán con un plan de reincorporación colectiva en los términos que para el efecto establezca el Programa de Reincorporación Integral.

Una vez hecho el recogimiento de una AERC, la ARN se encargará del proceso de construcción del Plan Especial de Atención, el cual deberá identificar las necesidades específicas del colectivo en los diferentes componentes del Programa de Reincorporación Integral, y las acciones a desarrollarse, incluyendo aquellas previstas en el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (ARN, 2025).

La resolución 326 de 2025 en su artículo 8, determina que la ARN debe realizar un diagnóstico los primeros 6 meses luego de reglamentada esta resolución, según información remitida por la ARN, esta viene realizando la recolección de datos, identificando las condiciones actuales de los ETCR en materia de acceso a servicios públicos, adelanta cronograma de visitas a los ETCR para verificación de condiciones en campo, y consolida dichos insumos (ARN, 2025). La ARN resalta que luego de culminar estas actividades se realizará la elaboración del documento de diagnóstico, dando cumplimiento a los tiempos establecidos que se vencerían en agosto del 2025.

En el marco del seguimiento preventivo que adelanta la Procuraduría a los antiguos ETCR se viene acompañando el traslado¹⁷⁹ de emergencia¹⁸⁰ de 2 ETCR: ETCR Miravalle, inicialmente ubicado en San Vicente del Caguán (Caquetá), el cual fue trasladado temporalmente al municipio de El Doncello (Caquetá) y ETCR Juan Carlos Castañeda de Carrizal, inicialmente ubicado en Segovia (Antioquia), el cual fue trasladado al municipio de Yalí (Antioquia).

Es importante mencionar los compromisos posteriores a los traslados que hacen parte de nuestro seguimiento preventivo, uno de ellos es para el caso del ETCR de Miravalle es la Implementación del Convenio 1395 de 2024, suscrito entre la ARN y OIM, en el municipio del Doncello-Caquetá, como receptores de la población firmante de paz que llegaba por situación de desplazamiento forzado y la articulación. Y para el caso del ETCR de Yalí la planeación participativa del predio y la construcción de viviendas definitivas.

Como Ministerio Público se continúa realizando acompañamiento preventivo a dichos procesos en el marco de la garantía de derechos y su consolidación más allá de estos traslados de emergencia. Este proceso es liderado por el Ministerio del Interior, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la ARN con acompañamiento de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia.

La reincorporación social y económica en su dimensión colectiva inició una transición desde el año 2024 con el modelo reglamentado por el Decreto 1024 del 2024 y la resolución 326 del 2025.

Conclusiones

De la información aportada por las entidades con competencia en la Reincorporación Económica y Social se destaca:

Acreditación y tránsito a la legalidad:

179 Para la ruta de traslados por emergencia, la atención de la ARN se centra fundamentalmente en la localización de espacios que permitan la salvaguarda de la integridad de las personas, en los cuales, se instalan alojamientos y servicios básicos para la atención de emergencia, o bien, un espacio de atención humanitaria como pueden ser coliseos, canchas u otros espacios que permitan la aglomeración de personas y la atención primaria de la población (ARN, 2025).

180 La ARN tiene contemplado dos (2) escenarios para la activación de rutas de traslado: i) traslados por emergencia y ii) traslado concertado por causas derivadas de situaciones técnicas o jurídicas relacionadas con el proceso de reincorporación y los predios en los que se encuentran los espacios (ARN, 2025).

- La PGN no tuvo conocimiento de la finalización del procedimiento administrativo de acreditación de los firmantes de paz de 2016 a través de la expedición de la Resolución OCCP número 84 de 7 de septiembre de 2024.
- Ausencia de información sobre cómo se resolvieron las categorías de personas sin información o en observación y personas en verificación, la OCCP no proporcionó información a este ente de control.
- Inconsistencias en las cifras de acreditación informada por la OCCP a la PGN, la señalada en el Sistema de Información para el Posconflicto SIPO y la reportada por la ARN, lo que genera incertidumbre sobre la exactitud de la información.

Arquitectura Institucional

- Se destacan acciones para fortalecer la atención a la población firmante de paz; crear nuevas instancias y las garantías de participación de las nuevas expresiones; esfuerzos por incluir acciones acordes a las necesidades de la población en los planes de desarrollo departamentales y municipales.
- Persisten las dificultades evidenciadas en informes anteriores, cuando ya han transcurrido más de ocho (8) años de la firma del AFP tales como dificultades en la gestión y articulación interinstitucional, recursos insuficientes, desconocimiento del AFP, inseguridad para la población firmante de paz, entre otras más, frente a las cuales la ARN informó algunas estrategias (PGN, 2024).
- Se reconocen los espacios de participación promovidos desde la ARN y el CNR; que fomentan la participación de las diferentes expresiones de la sociedad y a través del diálogo se construyen consensos que contribuyen a generar las condiciones necesarias para la consolidación de la paz en el territorio nacional.
- Inclusión en planes de desarrollo municipales y departamentales de la población en reincorporación, reactivación de instancias y creación de mesas étnicas.

Reincorporación Económica y Social:

- Se destacan avances normativos como la reglamentación del Sistema Nacional de Reincorporación y el Programa de Reincorporación Integral (PRI) que estructura la oferta institucional para la población reincorporada; sin embargo, preocupa su operativización y articulación nación - territorio, en especial por la disponibilidad presupuestal.
- Se destaca que el SNR es concebido como un termómetro de la capacidad estatal, revelando en tiempo real las brechas de implementación territorial

donde falla la presencia institucional; identifica barreras burocráticas comunes que obstaculizan diversas políticas públicas.

- Se destaca el fortalecimiento participativo en el CNR, teniendo en cuenta que, según lo informado por la ARN, informó que se ha permitido la participación de otras expresiones de los firmantes de paz en proceso de reincorporación en la instancia, diferentes al partido político Comunes.
- La reincorporación económica y social registra coberturas altas en salud y educación, pero persisten brechas en acceso a vivienda, reunificación familiar y atención psicosocial diferenciada.
- Retos en estigmatización y seguridad para la población en reincorporación.
- Se destaca que la reincorporación social y económica en su dimensión colectiva inició una transición desde el año 2024 con el modelo reglamentado por el Decreto 1024 del 2024 y la Resolución 326 del 2025.
- Se destaca de las 11.179 que se registran con ingreso al Programa de Reincorporación Integral (PRI), 1.618 personas en reincorporación están ubicados en antiguos ETCR y 9.561 personas en reincorporación están fuera de antiguos ETCR.
- Se destaca que según el nuevo modelo los procesos colectivos de reincorporación que no sean reconocidos como AERC, contarán con un plan de reincorporación colectiva.
- En el SNR registra avance a través de solicitud a las entidades para la designación de delegados oficiales en cada uno de los subcomités técnicos y consolidación de instrumentos de identificación del estado, los avances y las necesidades de la oferta institucional, articulados con los planes individuales y colectivos de las personas en reincorporación.
- Avances en Subcomité de Articulación, Planificación y Seguimiento a sesionado, con relación a reglamento, plan de acción y lineamientos aprobados para la formulación de los planes de acción de los demás subcomités, lo que permite según la ANR habilitar, organizar y orientar el trabajo en los demás subcomités.
- La ARN reporta avances en la construcción de los planes de acción preliminares de los tres subcomités restantes del SNR, lo que permitirá iniciar los procesos de concertación con las entidades responsables, generar mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional con los diferentes actores que intervienen en el proceso, bajo un marco de seguimiento y gestión articulada.
- La PGN considera que la concurrencia de un número considerable de entidades en especial del nivel central en el Comité Ejecutivo y en los subcomités técnicos, aunado a la excesiva lista de funciones, no es garantía de éxito de que las medidas allí contenidas sean efectivas, nótese que desde el Primer Informe (PGN;2019) se ha advertido sobre las dificultades de articulación y el desconocimiento del AFP; que igualmente son

evidenciadas en respuesta de la ARN a este órgano de control, toda vez que fue identificada como uno de los retos y dificultades para la implementación del SNR.

- La ARN reportó avances en la reformulación de las herramientas para hacer seguimiento al avance de la población en reincorporación, atendiendo a los cambios en las líneas estratégicas y componentes en la ruta de reincorporación previstos en el PRI.
- Como retos de la ARN para la presente vigencia destacó lograr la firma de dos convenios entre FONVIENDA y la ARN para los ETCR Charras y Caño Indio, que tendrán un alcance de 220 viviendas, mediante la concurrencia de recursos de las dos entidades; (el inicio de ejecución de un proyecto de alojamientos temporales para el ETCR El Estrecho con un alcance de 42 soluciones habitacionales, que incluye construcción de alojamientos nuevos y mejoras en los existentes y, gestionar con los entes territoriales la concurrencia de recursos que permitan materializar viviendas fuera de los ETCR en entorno urbano y rural.
- Dificultades atribuidas a la situación fiscal y presupuestal en las entidades del orden nacional y territorial, que han complicado la ejecución de proyectos de vivienda; sin embargo, informó que desde la ARN se han generado espacios de articulación que permitan mediante el diálogo y acuerdo de concurrencia de recursos, garantizar el cierre financiero de proyectos de vivienda.
- Fortalecimiento de la articulación interinstitucional a nivel territorial para realizar procesos de sensibilización y pedagogía a las entidades en territorio y barreras jurídicas que aún enfrentan algunos casos de reunificación familiar, lo cual genera desconfianza en las personas para acceder al acompañamiento en el marco de la ruta.
- Para el período del informe según lo manifestado por la ARN, no se identificaban grupos familiares con vinculación a la Estrategia de acompañamiento de las personas en Reincorporación Fallecidas y desaparecidas.
- Suscripción de convenios como la Universidad de Antioquia, para la implementación de la Escuela de Participación Política y Ciudadana, en donde se promovió la vinculación de jefas de hogar de la Estrategia a la mencionada Escuela de formación y, con el Fondo ICETEX-ARN, para la vinculación a Educación superior de hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación víctimas de homicidio, con el fin de que desarrollen carreras universitarias.

Procesos de Reincorporación Colectiva

- La reincorporación social y económica en su dimensión colectiva inicio una transición desde el año 2024 con el modelo reglamentado por el Decreto 1024 del 2024 y la Resolución 326 del 2025.

- De las 11.179 que se registran con ingreso al Programa de Reincorporación Integral (PRI), 1.618 personas en reincorporación están ubicados en antiguos ETCR y 9.561 personas en reincorporación están fuera de antiguos ETCR.
- Se destaca que, según el nuevo modelo, los procesos colectivos de reincorporación no reconocidos como AERC, tendrán un plan colectivo para establecer el Programa de Reincorporación Integral.

Recomendaciones

A las instituciones y autoridades del Estado encargadas de la implementación de la AFP a realizar los mejores esfuerzos para cumplir con lo allí convenido según el Acto Legislativo 02 de 2017.

Al Gobierno Nacional:

- Disponer de los recursos para la implementación del Sistema Nacional de Reincorporación y Programa de Reincorporación Integral.
- Fortalecer la articulación institucional (nación-territorio y ARN).
- Fomentar espacios que reduzcan la estigmatización y favorezcan la integración comunitaria.

A las autoridades a nivel territorial. (gubernaciones y alcaldías):

- Incluir acciones en los planes de desarrollo con presupuesto asignado en favor de la población firmante de paz.
- Garantizar la participación en las instancias de la población firmante de paz.
- Fortalecer la seguridad en el Territorio en coordinación con la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

Al Consejo Nacional de Reincorporación:

- Garantizar la participación de las nuevas expresiones de los firmantes de paz, más allá del partido Comunes.
- Priorizar el acceso a tierras para vivienda y proyectos productivos en favor de la población firmante de paz.

A la Oficina del Consejero Comisionado de Paz:

- Entregar un balance general que dé cuenta del número total de personas incluidas en los listados presentados por las antiguas FARC-EP al Gobierno Nacional; número total de personas acreditadas desagregando la información por (año de acreditación, mayores de edad por género, menores de edad desvinculados por género y aquellos que se incluyeron en el listado de acreditados por disposición de la Sala de Amnistía e Indulto de la JEP); número de personas a quienes se les negó la acreditación; número de personas a quienes se les revocó la acreditación.

- Informar sobre la gestión desarrollada en los escenarios y/o mecanismos utilizados para resolver la situación de las personas frente a las cuales se presentaron dificultades para su acreditación: Comité Técnico Interinstitucional de Verificación de listados; Mecanismo Conjunto de solución de diferencias en el marco de la CSIVI; plan de choque que se estableció en conjunto con el componente FARC de la CSIVI, la Misión de Verificación de la ONU y la OACP y, el plan de trabajo en el marco de la mesa de seguridad jurídica tripartita. Para que la PGN en el marco del seguimiento conozca las decisiones en especial, las acciones adelantadas que contribuyeron al cierre de la verificación de los listados.
- Informar sobre las cifras específicas del avance de acreditación de que trata el artículo 63 de la ley 1957 de 2019.
- Informar sobre la disparidad que existe en el número de acreditados en el SIIPO.
- Socializar con la PGN la Resolución 084 de 2024.

A las entidades que conforman el SNR con competencia en la implementación del Acuerdo de Paz:

- Asegurar acciones derivadas de las líneas estratégicas y transversales del PRI en cada vigencia fiscal e identificar las partidas presupuestales de funcionamiento e inversión, con las que se va a dar cumplimiento al plan marco de implementación, en armonía con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2.3.2.5.4.4. del Decreto 846 de 2024.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN:

- Acelerar la operatividad del SNR y del PRI
- Profundizar enfoques diferenciales
- Realizar la caracterización de los niños, niñas y adolescentes vinculados a casos de reunificación familiar, teniendo en cuenta que informó que no se ha efectuado, pero que se incluirá en los próximos reportes.
- Definir la metodología a implementar durante el periodo de transición entre la consolidación de antiguos ETCR y NAR a AERC ya que a la fecha no se cuenta con un modelo claro que determine esta ruta.
- La finalización y socialización del documento diagnóstico de las necesidades de cada ETCR, cuyo plazo es agosto del 2025, ya que este es el insumo principal para la elaboración de un plan y cronograma para gestionar las acciones encaminadas a cumplir las condiciones de consolidación establecidas por el Decreto número 1048 de 2024 y la resolución 326 del 2025.

Garantías de Seguridad

El presente capítulo analiza los últimos cinco informes de seguimiento al Acuerdo Final de Paz (AFP) en el Punto 3.4 “Garantías de Seguridad”. A lo largo del texto se evidencian las reiteradas observaciones y recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación y los continuos incumplimientos de las distintas entidades con responsabilidad en la implementación de este punto.

Para efectuar el análisis se compararon los respectivos capítulos relacionados con el Punto 3.4 en los últimos 5 informes, es decir, no se consideró el primer informe dado que no es relevante para definir avances o incumplimientos; sin embargo, el estudio del segundo informe hace referencia al primero en algunos aspectos.

Posteriormente se analizaron las respuestas de las entidades que contestaron oportunamente el cuestionario enviado por la Procuraduría para proceder a contrastar con el estudio de los informes anteriores y así definir avances y dificultades, así como cumplimientos e incumplimientos a las recomendaciones de este Órgano de Control.

No se tuvo en cuenta el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) dado que esa plataforma no registra avances en los indicadores relacionados con el Punto 3.4, a saber: C.MT.3, C.MT.4, C.MT.5 y C.MT.7. N. Los cuales aparecen con un avance de 0 % o carecen de ficha técnica. Esto en sí mismo, expone las graves deficiencias que existen en la implementación de las “Garantías de Seguridad” en el marco del AFP.

Análisis Comparativo de los Informes de la Procuraduría (2019-2024) sobre el Punto 3.4 Garantías de Seguridad del Acuerdo de Paz

Un patrón alarmante y constante a lo largo de los cinco informes es la persistencia y, en muchos casos, el agravamiento de la violencia en los territorios, lo que constituye el principal obstáculo para la implementación de las garantías de seguridad.

Todos los informes, desde el segundo (Procuraduría, 2020) hasta el sexto (Procuraduría, 2024), documentan un número elevado y creciente de homicidios de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC-EP. Las cifras, aunque varían ligeramente entre las fuentes citadas (ONU, Defensoría del Pueblo, Fiscalía, CPDH), siempre señalan una tendencia al alza o una situación crítica sostenida. El Sexto informe (Procuraduría, 2024) es el más explícito al señalar una "exacerbación significativa del conflicto armado interno" y una grave crisis humanitaria.

Desde el Segundo informe, la Procuraduría alerta sobre la "creciente presencia y accionar de grupos armados ilegales". Esta preocupación se

intensifica en los informes subsiguientes, culminando en el Sexto informe (Procuraduría, 2024) con la identificación de ocho conflictos armados de carácter no internacional y una clara descripción de la expansión territorial de estos grupos y sus enfrentamientos.

Los informes identifican consistentemente las mismas regiones como las más afectadas por la violencia: Cauca, Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Chocó, Antioquia y Arauca (aunque no son las únicas).

A partir del Cuarto informe (Procuraduría, 2022) y más explícitamente en el sexto (Procuraduría, 2024), se destaca el grave impacto humanitario de esta violencia, reflejado en desplazamientos masivos y confinamientos, evidenciando la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de las comunidades.

La base sobre la que se construye el análisis en cada informe es la constatación de las condiciones de seguridad en los territorios, que lejos de mejorar, se han mantenido críticas o han empeorado, lo que pone en riesgo la vida de los firmantes de paz en reincorporación y los líderes sociales, y compromete la consolidación de la paz. La recurrente necesidad de "desmantelamiento de organizaciones criminales" es una constante.

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS): De la "Funcionalidad Limitada" a la "Demora Persistente".

La crítica más recurrente y constante a la CNGS ha sido su incapacidad para materializar una política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales. Desde el informe 2, se señalaba que la mayoría de los acuerdos no se materializaron. Los informes 3 y 4 critican la falta de un plan de trabajo con metas claras y la "inoperancia persistente".

La Procuraduría la describe consistentemente como un foro de discusión, más que un órgano con capacidad de acción y resultados concretos en el desmantelamiento.

Con el cambio de gobierno (finales de 2022), los informes 5 y 6 reconocen una reactivación y priorización gubernamental de la CNGS. Se menciona un avance en la construcción participativa de la política de desmantelamiento (Procuraduría, 2023), con mesas técnicas y consolidación de aportes (Procuraduría, 2024).

La principal recomendación, la aprobación e implementación de la Política Pública de Desmantelamiento, ha sido una constante desde el informe 2 y sigue siendo un aspecto pendiente hasta el informe 6 (Procuraduría, 2024), donde aún no ha sido adoptada formalmente. Este es un incumplimiento crítico y transversal.

La recomendación de la Procuraduría de establecer un plan de trabajo con cronogramas y metas claras se mantiene sin cumplimiento efectivo hasta el informe 4. Aunque se menciona un proceso de construcción en el 5 y 6, la falta de una política aprobada implica que el "plan" como tal no se ha concretado en resultados.

Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (PISCC): Lento Avance y Problemas de Ejecución y Financiación

El bajo nivel de ejecución y avance lento son otros patrones persistentes. El PISCC siempre ha sido señalado por su lento avance y bajo nivel de ejecución. El informe 2 ya indicaba un avance del 17.65 % en 2019. Los informes subsiguientes reiteran las dificultades en la formulación y ejecución de los Planes de Prevención y Protección (PPP/PIPA).

La Procuraduría ha insistido en la falta de apropiación por parte de las entidades territoriales y la inadecuada o insuficiente asignación presupuestal como barreras fundamentales para su implementación efectiva.

Adicionalmente, se criticó la falta de lineamientos claros del Ministerio del Interior para la territorialización del PISCC.

El nuevo gobierno (finales 2022) inició un proceso de reactivación y revisión del PISCC. El informe 6 muestra un avance significativo en la formulación de Planes Integrales de Prevención (PIP), con 17 aprobados en AECTR. Dos de ellos, incluso, ya con asignación presupuestal.

Si bien hay un progreso en la formulación (especialmente en el informe 6), la ejecución efectiva y la asignación de recursos suficientes y específicos siguen siendo los principales incumplimientos de las recomendaciones. La Procuraduría reitera en el Sexto informe la mínima o nula inversión en 2023-2024 y la "ejecución lenta".

El informe 6 destaca la falta de reporte de avance en la plataforma SIGOB para 2023 y 2024, lo que implica un incumplimiento en la transparencia y el seguimiento.

Unidad Especial de Investigación (UEI): Avances en Judicialización, Reto en Desarticulación

De todos los componentes, la UEI es la que presenta los avances más consistentes en su estructuración, apertura de investigaciones, esclarecimiento de casos y judicialización de responsables. Todos los informes reconocen estos progresos.

A pesar de los logros en judicialización individual, la Procuraduría ha enfatizado constantemente (en todos los informes) que los esfuerzos deben ir más allá y enfocarse en la desarticulación de las estructuras criminales y los patrones de violencia detrás de los ataques. Este es un desafío constante.

Adicionalmente, se ha señalado la necesidad de mejorar la articulación con otras entidades (CTI, Policía) para acelerar las investigaciones.

Con relación al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por este ente de control, se evidencia un cumplimiento notable en la judicialización y esclarecimiento, pero un cumplimiento pendiente o parcial en la desarticulación de las estructuras criminales que son la raíz de la violencia.

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP): El Gran Pendiente y Fracaso Recurrente

Este es el componente con el más absoluto y persistente incumplimiento. En todos los informes, desde el 2 hasta el 6, la Procuraduría señala que el SISEP no ha sido reglamentado ni puesto en marcha. Asimismo, la Procuraduría ha elevado su tono de alarma, calificándolo como una "grave preocupación por la inoperancia" (Procuraduría, 2022), un "desafío principal" y "una deuda con el Acuerdo de Paz" (Procuraduría, 2024).

Se advierte consistentemente que la ausencia del SISEP impide la coordinación y articulación integral de las medidas de seguridad para el ejercicio de la política. No se registra ningún avance significativo ni cambio de enfoque en la implementación del SISEP a lo largo de los cinco informes. Las recomendaciones para reglamentar y poner en marcha el SISEP se han incumplido en todos los informes. Este es, sin duda, el mayor incumplimiento del Punto 3.3.

Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras: Avances en Marco, Retos en Implementación

Se reconoce desde el segundo informe la creación de la Comisión Intersectorial y la formulación de un Plan de Acción Cuatrienal. Los informes 5 y 6 resaltan la reactivación y fortalecimiento de estos espacios con el nuevo gobierno (finales de 2022).

Sin embargo, también se evidencia una lentitud en la Implementación Efectiva (Informes 3, 4, 5 y 6): A pesar de los avances normativos, la Procuraduría ha insistido en la lentitud en la materialización de medidas concretas de protección y prevención específicas para mujeres líderes en los territorios.

De igual forma, la Procuraduría ha recomendado consistentemente la aprobación e implementación de protocolos de análisis de riesgo con enfoque

de género y, a partir del tercer informe, un protocolo para la atención de violencias sexuales ejercidas por agentes escoltas.

Con relación al nivel de cumplimiento de las recomendaciones, hay avances en el marco institucional y la formulación de planes, pero la implementación efectiva y la aplicación de protocolos con enfoque de género en los territorios siguen siendo un cumplimiento pendiente o parcial.

Conclusiones Generales sobre el Nivel de Cumplimiento y Aspectos Pendientes

El análisis comparativo de los cinco informes de la Procuraduría revela un panorama preocupante en la implementación del Punto 3.4 Garantías de Seguridad:

1. El SISEP es el caso más flagrante de incumplimiento total a lo largo de todos los informes. La política de desmantelamiento por parte de la CNGS, aunque en los últimos informes se reconoce un avance en su formulación, ha sido una deuda persistente en su aprobación y materialización. La ejecución efectiva y financiamiento del PISCC también muestran un rezago significativo.
2. Si bien la Unidad Especial de Investigación (UEI) ha mostrado una consistencia positiva en judicialización, sus logros no han sido suficientes para frenar la escalada de violencia, lo que subraya la necesidad de un enfoque más estructural en el desmantelamiento de organizaciones criminales.
3. Los informes más recientes (Procuraduría, 2023) (Procuraduría, 2024) reflejan el cambio de gobierno y un reconocimiento de que hay una reactivación en la discusión y formulación de algunos componentes (CNGS, PISCC, Programa Mujeres), pero la Procuraduría mantiene una postura crítica y exigente ante la lentitud en la materialización de estas acciones en el terreno. El informe 6 es el más contundente al hablar de una "exacerbación del conflicto" y "dilación" en la toma de decisiones clave.
4. Existe una clara y persistente brecha entre la creación de marcos normativos y la implementación efectiva y con resultados tangibles en los territorios.
5. La conclusión subyacente en todos los informes es que la falta de garantías de seguridad efectivas representa una amenaza directa a la vida de los actores clave de la paz y compromete la consolidación del Acuerdo en su conjunto.
6. A pesar de las repetidas recomendaciones de la Procuraduría, el cumplimiento del Punto 3.4 ha sido marcadamente deficiente en sus componentes estructurales y más impactantes (SISEP y una de sus instancias que tiene por objeto la política de desmantelamiento), lo que

se ha traducido en una persistencia e incluso agravamiento de la violencia en el país. El séptimo informe evalúa si las promesas de reactivación y formulación se han traducido en una implementación real y una reducción de la violencia.

Balance de implementación

Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz - UIAFP

La UIAFP, en su rol de secretaría técnica de la Instancia de Alto Nivel (IAN) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), presentó un informe destacando su liderazgo en la puesta en marcha y consolidación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), en línea con el Decreto Ley 895 de 2017.

La UIAFP ha concentrado esfuerzos en asegurar la activación y el funcionamiento de todas las instancias del SISEP: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la Instancia de Alto Nivel (IAN), y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP, hitos que se describen a continuación:

- En la sesión de la IAN del 8 de agosto de 2024, se logró la adopción formal del SISEP como la estructura de articulación política, estratégica y técnica del Sistema Nacional de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Posteriormente, en la sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2024, se aprobaron el reglamento interno de la IAN y los lineamientos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 895 de 2017.
- La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP fue instalada formalmente el 1 de abril de 2025, con la responsabilidad de evaluar el funcionamiento del sistema, identificar oportunidades de mejora y generar recomendaciones.
- El 30 de diciembre de 2024, se activó el Comité de Mujer y Género de la IAN, con el propósito de construir y presentar recomendaciones a las instancias del SISEP con un enfoque de género.

Se destaca la articulación con el Ministerio del Interior para abordar la crisis humanitaria en el Catatumbo, lo que condujo a una sesión extraordinaria de la IAN el 12 de febrero de 2025. De esta sesión se derivaron directrices clave: la necesidad de impulsar la ejecución del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP), la generación de un canal directo de comunicación entre el Centro Integrado de Información sobre Actividades Delictivas (CIPRAT) y la IAN, y la activación del Comité de Impulso de investigaciones con la Fiscalía General de la Nación.

Otro aspecto por destacar es el inicio de la articulación del SISEP con el Plan Nacional de Garantías Electorales 2026 y el avance en el diseño de una estrategia nacional contra la estigmatización.

Asimismo, se avanzó en el diseño de un sistema de planeación, información y monitoreo institucional para el seguimiento de la población objeto del SISEP.

Sobre el CNGS y la política de desmantelamiento, la UIAFP informó que los informes públicos deben ser aprobados por la Subcomisión Técnica y el pleno de la Comisión. La Secretaría Técnica presentaría la primera versión del Informe de implementación de la política pública de desmantelamiento el 13 de junio de 2025, con miras a su presentación a la sesión plenaria de la CNGS el 27 de junio. Se subraya que el Procurador General de la Nación es integrante de la CNGS y su representante en la Subcomisión Técnica, por lo que tiene conocimiento directo del proceso de elaboración del informe.

A continuación, se relacionan las sesiones realizadas por la Instancia de Alto Nivel (IAN):

1. La UIAFP adjuntó las actas de sesiones de la IAN:
2. Acta de sesión extraordinaria IAN del 8 de agosto de 2024.
3. Acta de sesión ordinaria IAN del 6 de noviembre de 2024.
4. Acta del Comité Operativo Mujer y Género IAN (30 de diciembre de 2024).
5. Acta de sesión extraordinaria IAN del 12 de febrero de 2025.
6. Nota Ejecutiva de Instalación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP (1 de abril de 2025).

El presupuesto para el desarrollo de actividades de la IAN fue considerado aceptable hasta diciembre de 2024. Sin embargo, para 2025, la UIAFP reporta que no es posible desarrollar sesiones conjuntas del SISEP en las regiones más afectadas debido a limitaciones presupuestarias.

Una dificultad recurrente es que las sesiones de la IAN no siempre cuentan con la asistencia de los titulares de las entidades (ministros, directores), quienes a menudo delegan en funcionarios asesores con poca capacidad de decisión. Esto afecta la capacidad de la secretaría técnica para abordar los asuntos de seguridad humana con el liderazgo necesario.

La función de la IAN de formular recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización (numeral 8, artículo 7 del Decreto 895 de 2017) no ha tenido cabal cumplimiento debido a la falta de respuesta de la Fiscalía General de la Nación a las directrices enviadas.

Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación detalló sus avances y resultados en la implementación del Punto 3.4, destacando el rol de la Unidad Especial de Investigación (UEI) y la coordinación con el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) (Fiscalía, 2025).

Con relación a las medidas de protección a firmantes de paz La FGN reporta un enfoque en la prevención y protección, a través de la Dirección de Articulación de la Fiscalía. Con corte a mayo de 2025, se han formulado 79 Planes de Prevención y Protección (PPP) en diversos municipios y realizado 258 visitas de caracterización para la formulación de planes de seguridad y autoprotección para firmantes y sus familias. La articulación con la Unidad Nacional de Protección (UNP) es constante para la provisión de medidas de seguridad personal, y con el CCOET para la identificación de riesgos.

En cuanto a las medidas de protección a población rural (líderes y comunidades, en el marco del PISCC, se han formulado 23 Planes de Prevención y Protección (PPP) en zonas rurales y realizado 168 visitas de caracterización. Se han logrado 3,365 personas protegidas en el marco de 27 planes colectivos, mediante acciones de autoprotección, capacitación y proyectos productivos. Se ha avanzado en la instalación de Mesas Técnicas de Seguridad (MTS) en departamentos como Cauca, Nariño, Putumayo y Caquetá, fomentando la participación comunitaria en la construcción de planes de seguridad.

Sobre la investigación y judicialización las cifras aportadas por la Fiscalía con las siguientes:

Homicidios de Firmantes de Paz

De 79 casos de homicidio de firmantes de paz no hay ninguno con sentencia en el período de análisis. Los homicidios están geográficamente dispersos, con alta concentración en departamentos como Antioquia, Bolívar, Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Arauca, Caquetá, Meta y Córdoba.

La mayoría de las investigaciones se encuentran en etapas iniciales (Indagación 205, Investigación 19 o Indagación con Orden 25), aunque se registran algunos casos con "Sentencia Condenatoria" o en "Juicio". De 253 investigaciones que involucran a 266 víctimas de homicidio de DDH, 6 tienen Sentencia Condenatoria y 1 Sentencia Sancionatoria.

En cuando a grupos responsables, frecuentemente se reporta "POR ESTABLECER" (237), lo que indica un reto en la atribución y judicialización. Otros grupos mencionados incluyen "Clan del Golfo", "Disidencias FARC Segunda Marquetalia", "Disidencias FARC EMC", "ELN", entre otros.

Por otra parte, la UEI registra 877 amenazas contra firmantes del Acuerdo de Paz, principalmente en Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca.

Homicidios de Líderes Sociales

De 266 casos de homicidio de líderes sociales la mayoría de las víctimas son masculinas (224). Del total, 249 están en indagación y se han obtenido siete condenas.

Finalmente, en lo relativo al Comité de Impulso a las Investigaciones la FGN destaca la existencia del Comité de Impulso a las Investigaciones, integrado por la Vice fiscalía General, la UEI, la Dirección de Terrorismo, la Policía Nacional y la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN). Su objetivo es analizar casos complejos y generar estrategias para el desmantelamiento de organizaciones criminales. Sin embargo, no se detallan la frecuencia de sesiones ni los resultados específicos de este Comité.

Unidad Nacional De Protección

La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, a partir de la información reportada por el Grupo de Implementación, Supervisión y Finalización de Medidas – GISFM, indica que, a favor de firmantes de paz en proceso de reincorporación, con corte a 31 de marzo de 2025, se tienen implementados un total de 572 esquemas de protección, 447 individuales y 125 colectivos (UNP, 2025a).

Con corte a 31 de marzo de 2025, la UNP reporta la provisión de 102 esquemas de protección integrantes del Partido Comunes. 57 Individual y 45 colectivos. De esos, 10 esquemas fueron implementados en el período de análisis (2 individual).

Los esquemas incluyen recursos humanos (hombres de protección), vehículos blindados o convencionales, dispositivos tecnológicos (chalecos, botones de pánico, etc.) y apoyos económicos.

En cuanto a la gestión de vehículos, la UNP reporta que, para la fecha de corte del presente informe, contaba con 587 vehículos blindados (430 individuales y 157 colectivos) y 378 vehículos convencionales. Sin embargo, informó también que durante las vigencias 2024 y 2025¹⁸¹ no ha efectuado compra de vehículos para la SESP (UNP, 2025b).

El presupuesto asignado a la Subdirección Especializada de Seguridad y protección para la vigencia 2025 es de \$294.137.176.252.93. El presupuesto

¹⁸¹ Con corte a 31 de marzo de 2025,

ejecutado en 2024 para el funcionamiento de esta Subdirección ascendió a \$276.523.519.222,29. La distribución fue la siguiente:

- Personas de Protección: \$208.564.031.721,00 (75.42 %)
- Apoyos de Protección: \$4.530.965.700,00
- Combustible: \$1.917.680.972,00
- Vigilancia: \$524.607.438,29
- Viáticos: \$44.251.991.417,00
- OPS (Contratos de Prestación de Servicios): \$16.734.241.974,00

En cuanto a dificultades operativas y administrativas, la UNP reconoce demoras en la adquisición y entrega de chalecos blindados debido a los procesos de contratación y la disponibilidad de proveedores. Adicionalmente, los altos costos y los tiempos prolongados de los procesos de mantenimiento de la flota vehicular afectan la operatividad y la disponibilidad de vehículos para los esquemas.

Con relación a casos disciplinarios, con corte a 20 de mayo de 2025, la UNP reporta 38 procesos disciplinarios abiertos contra funcionarios. De estos, 8 están terminados, 10 en indagación previa, 15 en investigación disciplinaria y 5 con auto de cargos. Las causas incluyen demoras, inconsistencias en datos y faltas en el manejo de medidas.

Con corte al 31 de marzo de 2025, el Grupo de Control Disciplinario Interno de la UNP informa que no se ha remitido ningún expediente disciplinario a la Procuraduría General de la Nación por presuntos hechos de estigmatización, hostigamiento y/o persecución de servidores públicos contra personas en proceso de reincorporación, según lo establecido en la Directiva 001 de 2020 de la Procuraduría (UNP, 2025c). Este dato es preocupante, dada la persistencia de las denuncias de estigmatización.

La Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP está en proceso de revisión y reformulación de los conceptos sustentados en el marco normativo y procedimental de las evaluaciones de riesgo. Se busca elaborar un "modelo técnico de evaluación del nivel de riesgo" para la población objeto del Decreto 299 de 2017 (UNP, 2025a). Este trabajo se divide en tres fases:

1. Fase I (Tesauro): Recopilación y definición de conceptos para un "Tesauro" que servirá de guía.
2. Fase II (Análisis Multivariado): Estructuración de un análisis multivariado para definir, clasificar y agrupar variables de riesgo.

3. Fase III (Estandarización de Formatos): Propuestas de ajuste a los formatos y procedimientos de evaluación de riesgo para adaptarlos al nuevo sistema de recolección y análisis de datos.

Sobre el Sistema de Información SESP, la UNP informa que se encuentran en etapa de pruebas varios módulos del sistema de información, como el Módulo Asesor Poblacional, Módulo de Asignaciones, Módulo Analista de Riesgo, Módulo Trámites de Emergencia, y Formulario Digitador (al 100 % en pruebas). Otros módulos como Analista de Calidad, Gestión de personas de protección, Mesa técnica, Gestión de viáticos y Analista Calidad, están en desarrollo o también en pruebas. Se menciona que la información está siendo anonimizada para resguardar la confidencialidad de los datos.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización

La ARN, aunque su rol principal no es la seguridad directa, desempeña una función crucial en la articulación y la garantía de entornos protectores para los firmantes de paz.

La ARN lidera la Subcomisión Técnica de Seguridad del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), facilitando la coordinación entre entidades. Ha generado documentos técnicos clave sobre la ubicación de excombatientes y sus familias para una planificación de medidas de seguridad más efectiva. Participa activamente en el Comité Técnico Operativo de la UNP y las Mesas Técnicas de Seguridad y Protección (MTSP) para la formulación de planes individuales y colectivos de seguridad. Ha desarrollado una "Hoja de Ruta" para la atención a firmantes de paz en situaciones de emergencia o riesgo inminente, con protocolos claros de actuación interinstitucional (ARN, 2025).

La ARN ha implementado proyectos productivos y de acceso a tierras, que contribuyen indirectamente a la seguridad de los firmantes al reducir su vulnerabilidad y generar arraigo territorial. Estos proyectos son vistos como medidas de prevención de riesgos estructurales. Promueve estrategias de diálogo y mediación comunitaria para resolver conflictos y construir entornos de paz en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) y sus entornos.

Como dificultades y retos la ARN subraya que la lentitud en la implementación efectiva de la Política de Desmantelamiento de organizaciones criminales sigue siendo un desafío crucial que afecta directamente la seguridad de los firmantes. Adicionalmente a pesar de los esfuerzos de coordinación, la materialización y ejecución efectiva de los Planes de Prevención y Protección (PISCC) en los territorios continúa siendo un reto, con demoras en la asignación de recursos y la articulación local.

Finalmente, aunque se participan en diversas instancias, la ARN destaca la necesidad de fortalecer aún más la coordinación interinstitucional para lograr

una respuesta más ágil y efectiva ante las amenazas a la seguridad de la población reincorporada (ARN, 2025).

La ARN es fundamental en el seguimiento de la población firmante de paz, sus condiciones y el impacto de la seguridad en su proceso. Aunque no se detallaron cifras específicas sobre afectaciones de seguridad en su respuesta directa, su rol es clave para entender el contexto de las víctimas de la FGN y las medidas de protección de la UNP.

Ministerio de Defensa Nacional

Sobre medidas de seguridad, despliegue de tropas, capacidad operativa y número de efectivos el Ministerio de Defensa Nacional, en adelante MDN ha adoptado el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) y el Plan de Campaña Estratégico Conjunto "Ayacucho Plus 2023–2026" para la protección de la población civil y las Personas en Proceso de Reincorporación (PPR). Se reporta el despliegue de 1.273 militares en 38 pelotones para la seguridad de los ETCR, y 633 policías en 19 UBICAR y 3 estaciones de policía. El MDN destaca que no se han registrado eventos victimizantes contra firmantes de paz dentro de los ETCR desde 2016.

Mientras que la ausencia de victimizaciones directamente dentro de los ETCR es un logro importante reportado por el MDN, los datos de criminalidad a nivel nacional muestran un panorama de desafíos persistentes en la seguridad general del país.

- Hurto a Personas: Bogotá D.C. lidera con 129.949 casos (42,4 %), seguida por Medellín con 23.892 casos.
- Lesiones Personales: Bogotá D.C. registra 19.518 casos (21,8 %), seguida por Medellín (4.690 casos).
- Extorsión: Bogotá D.C. también es la más afectada con 2.607 casos (18,8 %), seguida por Barranquilla (942 casos) y Medellín (923 casos).
- Homicidio Intencional: Bogotá D.C. presenta 1.251 casos (9,2 %), seguida por Cali con 1.004 casos (7,4 %).
- Secuestro: Argelia, Cauca, muestra la mayor incidencia con 31 casos (8,7 %), seguida por Bogotá D.C. con 27 casos (7,6 %).
- Terrorismo: Argelia, Cauca, reporta 110 casos (9,1 %), seguido por Jamundí, Valle del Cauca (46 casos), y Bogotá D.C. (40 casos).

Si bien el MDN enfoca sus esfuerzos en áreas rurales para la protección de los ETCR, los datos cuantitativos revelan que delitos de alto impacto como hurto, lesiones y extorsión tienen una fuerte concentración en grandes centros urbanos. Esto subraya la complejidad de las garantías de seguridad que van más allá de

las zonas específicas de reincorporación y deben considerar la seguridad urbana general donde también residen muchos firmantes de paz. La falta de notificación formal sobre las AERC sigue siendo una posible inconsistencia administrativa que podría impactar la planificación de la seguridad en estas nuevas áreas.

Con relación a actividades de prevención y servicio de policía bajo el sistema integrado de seguridad rural y protección ambiental (SISER-PA), se evidencia que el SISER ha evolucionado a SISER-PA, incorporando la protección ambiental y desarrollando seis líneas de acción. Se reportan 8.979 actividades que impactaron a 251.010 personas.

La expansión del SISER-PA para incluir la dimensión ambiental es un avance positivo, mostrando una visión más holística de la seguridad rural. Sin embargo, sin datos específicos sobre la reducción de delitos ambientales o el impacto directo de estas actividades en la seguridad de las comunidades y PPR, la efectividad del programa es difícil de cuantificar únicamente con el número de actividades.

En cuanto a las acciones del cuerpo élite de la policía nacional y coordinación con la Fiscalía General de la Nación, las operaciones conjuntas "THEMIS" y "Themis 2.0", del 14/03/2024 al 07/07/2025, la Fuerza Pública en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, ha materializado un total de 193 órdenes de captura (47 GAO-r, 46 Clan del Golfo o "AGC", 4 GDO, 31 GDCO, 10 ELN y 55 actores criminales individuales), como posibles autores y partícipes de 175 afectaciones a la población objeto del Acuerdo de Paz (108 Defensores de Derechos Humanos, 52 Firmantes de Paz y 15 familiares de Firmantes de Paz).

Esta respuesta narrativa se ve fuertemente respaldada por la naturaleza de las operaciones y la coordinación interinstitucional. Si bien el documento de datos no desglosa las capturas por tipo de afectación o por grupo criminal de la misma manera que la narrativa, los datos generales de criminalidad de las hojas del Excel proveen el contexto de los crímenes que estas operaciones buscan mitigar. La efectividad en las capturas de "THEMIS" y "Themis 2.0" demuestra un esfuerzo directo y cuantificable en la lucha contra los perpetradores de la violencia.

Frente a riesgos para Firmantes de paz, el MDN reporta que se han dado lineamientos para que continúen los dispositivos de seguridad en los 23 ETCR bajo 5 criterios:

1. Presencia e influencia de GAO en el municipio.
2. Afectaciones a PPR en el municipio ocurridas 2024 a la fecha.
3. Afectaciones a la Fuerza Pública en el municipio ocurridas 2024 a la fecha.

4. Alertas de inteligencia de 2024 a la fecha sobre afectaciones a la Fuerza Pública o PPR en el municipio.
5. Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo vigentes y que hagan mención directa y expresa a riesgos para firmantes de paz.

Se incrementan las medidas de seguridad en aquellos ETCR cuya valoración emite un nivel ALTO y MUY ALTO y ha ordenado la coordinación operativa entre las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR), el Ejército y la Fuerza Aeroespacial Colombiana (FAC) para que efectúen patrullajes conjuntos en las zonas perimetrales, incluyendo el uso de drones.

El MDN informa que, como parte del PESP y bajo los lineamientos del nuevo Programa de Protección Integral (Dec. 638/25), se incluyó la divulgación del Protocolo de Evacuación de Emergencia “para Firmantes y sus familias.

Si bien en teoría los patrullajes perimetrales pueden ser una manera eficiente de emplear el personal militar y policial disponible, en zonas con alta presencia o incluso control territorial por parte de algún GAO, no resultan suficientes, en especial si se tiene en cuenta que algunos ETCR son de tamaño considerable además de tener difícil acceso y movilidad.

En cuanto a avances en desmantelamiento de organizaciones criminales, el MDN reporta que, en el marco de los 1.428 resultados operacionales para la afectación y/o desarticulación de estructuras criminales, se logró la materialización de 7.804 capturas por orden judicial, 526 capturas en flagrancia, 262 imputaciones, 207 notificaciones en centro carcelario, 77 aprehensiones de menores y 17 neutralizados.

Adicionalmente, desde el 01/04/2024 al 31/03/2025, la Policía Nacional en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, logró 53 imputaciones y dos aprehensiones por afectaciones a la población objeto del acuerdo de Paz contra estructuras criminales GAO, GAO-r, GDO y GDCO.

Con relación a estrategias para prevenir la estigmatización, el MDN participa en la Mesa Técnica para la Prevención de la Estigmatización, ha capacitado a 435 funcionarios de la fuerza pública en "No Estigmatización" en 2024, lanzó su política de Derechos Humanos y DIH con una estrategia de "Diálogo Social," y emitió un video institucional, además de circulares internas sobre no estigmatización.

Las acciones del MDN para prevenir la estigmatización son variadas y abarcan desde la capacitación interna hasta la comunicación pública. Estas medidas son fundamentales para cambiar percepciones y fomentar un ambiente de confianza, aunque su impacto directo en la reducción de actos de estigmatización es más difícil de medir cuantitativamente a partir de la

información proporcionada. La efectividad de estas estrategias es vital para la reincorporación exitosa de los firmantes de paz.

Finalmente, en relación con las medidas para prevenir o mitigar riesgos en ETCRs y AERCs, además de las estrategias de seguridad generales, se implementó la Directiva Operativa Transitoria D.O.T N° 028 DIPON-JESEP- 14.5 para la "Estrategia de Atención a Población Vulnerable (ESPOV)".

Por medio de la Resolución 0334 del 2023, " (...) se define la estructura orgánica de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz y se determinan las funciones de sus dependencias internas" en adelante -La UNIPEP-, y se establecen las funciones de los Grupos Territoriales para la Paz (GUTPA), los cuales se encargan de la articulación, coordinación, despliegue y ejecución de los lineamientos, planes, programas y proyectos derivados de los compromisos y responsabilidades institucionales, misionales y complementarios derivados de la construcción de paz y el desarrollo de la Política de Paz Total. Asimismo, articulan con las Unidades Básicas de Carabineros acciones con la población firmante de paz en los ETCR y dispersa de estos espacios.

Estos GUTPA cuentan con un despliegue en 37 unidades, ubicadas en 34 departamentos y 03 metropolitanas Bogotá – Cali – Medellín, con un pie de fuerza de 267 policiales.

De igual manera el Grupo de Verificación para la Paz GUVEP/UNIPEP, realiza el despliegue de rutas de articulación del nivel central frente a hechos de afectación en contra de la vida de las personas en proceso de reincorporación PPR y sus familias (firmantes de paz), en el periodo solicitado se han efectuado despliegues de 123 rutas.

Las UBICAR han desplegado 4.582 actividades desde 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025 repartidas en cuatro categorías: Procesos de prevención 1409, Actividades de acercamiento a la comunidad 374, Procedimientos del servicio de Policía Rural 1137, y Puestos de control 1662.

Policía Nacional a través de la Dirección de Protección y Servicios Especiales (DIPRO), bajo los lineamientos del Programa de Protección Especial, en conjunto con la UNP, ha efectuado durante el período de análisis, 12344 actividades de coordinación y 325 capacitaciones de autoprotección a Firmantes de Paz.

De esta manera, el MDN presenta un marco robusto de planes y operaciones para garantizar la seguridad en el contexto del Acuerdo de Paz. La narrativa destaca el enfoque en los ETCR y las acciones contra grupos criminales, así como las medidas para combatir la estigmatización.

Los datos cuantitativos del "Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional" del MDN, cubriendo el período de abril de 2024 a marzo de 2025,

complementan esta narrativa al proporcionar una visión de la situación de seguridad en el país:

- **Persistencia de Criminalidad:** A pesar de los esfuerzos, persiste una alta incidencia de delitos como hurto, lesiones y extorsión, concentrados en grandes ciudades como Bogotá, Cali y Medellín.
- **Desafíos en Zonas Específicas:** Delitos como el secuestro y el terrorismo muestran concentraciones significativas en regiones específicas como el Cauca (Argelia) y Valle del Cauca (Jamundí), y Chocó (Quibdó) para terrorismo. Esto sugiere que, si bien la protección en los ETCR parece efectiva, la seguridad en las regiones con alta presencia de grupos armados sigue siendo un desafío considerable para las PPR que se encuentran fuera de los ETCR o en tránsito.
- **Coherencia entre Narrativa y Datos Operacionales:** Las operaciones mencionadas por el MDN contra GAO y GDO se alinean con la necesidad de combatir los delitos reflejados en las estadísticas.

La principal área de mejora sigue siendo la falta de claridad en la articulación formal con las AERC, lo que podría generar desafíos en la extensión de las garantías de seguridad a estas nuevas áreas. La efectividad de las medidas contra la estigmatización, aunque bien planteadas, requeriría indicadores de resultado más específicos para una evaluación completa.

Conclusiones

El VII Informe destaca una serie de desafíos persistentes en la implementación de las Garantías de Seguridad del Acuerdo de Paz. Las principales conclusiones son las siguientes:

- A pesar de los esfuerzos, persiste la violencia contra excombatientes y líderes sociales, así como la estigmatización por parte de algunos funcionarios públicos. El Decreto 638 de 2025, al crear el Programa de Protección Integral (PPI) y la Instancia Tripartita Nacional de Protección y Seguridad (ITPS), busca fortalecer la coordinación y las medidas de prevención y protección, lo que podría mitigar la persistencia de la violencia y la estigmatización al establecer mecanismos claros para la denuncia y seguimiento de estos casos, sin embargo preocupa que no se garanticen los recursos correspondientes para cumplir con lo allí previsto, como lo ha informado la Directora de la Unidad públicamente
- Que la UNP no haya remitido ningún expediente disciplinario a la Procuraduría por estigmatización/hostigamiento de servidores públicos (Directiva 001 de 2020) puede indicar falta de denuncias formalizadas y/o falencias en la identificación o sanción de estas conductas..

- La UNP ha logrado mantener un número significativo de esquemas de protección y reevaluaciones de riesgo para firmantes de paz, lo que indica un compromiso continuo con la protección de esta población.
- A pesar de los esfuerzos de protección de la UNP, el alto número de víctimas y amenazas a firmantes de paz por parte de la FGN confirma que esta población sigue siendo altamente vulnerable.
- Los territorios afectados por la violencia contra DDHH y firmantes coinciden con los identificados previamente por la Procuraduría, evidenciando que los focos de conflicto persisten y las estrategias de seguridad no han logrado consolidar el control estatal en estas zonas.
- El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y sus instancias no han logrado una implementación plena y efectiva. El Decreto 638 de 2025 busca reactivar y consolidar estas instancias, especialmente la ITPS, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), lo que aborda directamente esta conclusión al fortalecer la estructura del SISEP.
- Existe una impunidad significativa debido a la lentitud en las investigaciones y judicialización de los crímenes contra la población protegida. El Decreto 638 de 2025 establece la participación de la Fiscalía General de la Nación (FGN) en la ITPS y subraya la importancia de la coordinación interinstitucional para la investigación y persecución penal, lo que podría mejorar la celeridad y efectividad de estas investigaciones.
- La política de desmantelamiento de organizaciones criminales responsables de la violencia ha sido ineficaz. El Decreto, al promover una coordinación más estrecha entre las entidades de seguridad y justicia, como la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la FGN y el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET), busca fortalecer la capacidad del Estado para desmantelar estas estructuras.
- Se evidencian falencias en la capacidad operativa y logística de la Unidad Nacional de Protección (UNP) para la provisión oportuna de esquemas de protección. El Decreto 638 de 2025, al integrar a la UNP en la ITPS y en la coordinación del Programa de Protección Integral, podría facilitar la identificación de estas debilidades y la asignación de recursos para mejorar su capacidad de respuesta.
- La implementación de las garantías de seguridad no ha logrado una coordinación efectiva a nivel territorial. El Decreto 638 de 2025 promueve la articulación territorial a través de las "Mesas de Coordinación Interinstitucional" y subraya el papel de las autoridades administrativas territoriales, lo que podría fortalecer la respuesta en las regiones.

- A pesar de la necesidad, los enfoques diferenciales (género, étnico, discapacidad) no se aplican de manera transversal y efectiva en las medidas de protección. El Decreto 638 de 2025 explícitamente incorpora el enfoque diferencial y de género, buscando garantizar la protección de poblaciones vulnerables y la participación de expertos en estas áreas en las instancias de coordinación.
- El desarrollo de los módulos del sistema de información de la SESP, aunque algunos están en pruebas, es un avance hacia una gestión más eficiente de la información de protección.
- Los sistemas de información existentes, como el SIPO, no reflejan adecuadamente los avances en la implementación del Punto 3.4. El Decreto 638 de 2025 establece la creación de un "Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento para la Protección Integral", lo que apunta a resolver esta limitación y mejorar la trazabilidad de los avances y desafíos.
- .
- La ausencia de información explícita de la FGN sobre el Comité de Impulso a las Investigaciones y el número de víctimas de amenazas con medidas de protección UNP limita la evaluación integral.

Recomendaciones

A la Fiscalía General de la Nación:

- I. Presentar un informe detallado sobre los avances en las investigaciones y resultados del Comité de Impulso a las Investigaciones, en coordinación con la ITPS, para asegurar una lucha efectiva contra la impunidad.

A la Unidad Nacional de Protección:

- II. Realizar una evaluación integral de las capacidades operativas y logísticas de la UNP para garantizar una respuesta ágil y oportuna en la provisión de esquemas de protección, incluyendo la adquisición de vehículos si es necesario, y asegurar su coordinación con el PPI.
- III. Las medidas implementadas bajo el PPI deben ir más allá de la protección física, buscando garantizar las libertades humanas, el bienestar y el buen vivir de la población objeto, en concordancia con el enfoque de Seguridad Humana del Decreto. Para esto y para garantizar la seguridad de la comunidad en general, el desmantelamiento de las organizaciones criminales, la sustitución de cultivos de uso ilícito, llevar desarrollo a los territorios, entre muchos otros aspectos, es fundamental para que el Estado tenga el control territorial y establezca el imperio de la Ley.

- IV. Asegurar la aplicación transversal de los enfoques diferenciales (género, étnico, discapacidad) en todas las medidas del PPI, garantizando la participación de expertos y el monitoreo de los riesgos específicos de estas poblaciones en la ITPS.
- V. Establecer y poner en funcionamiento el "Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento para la Protección Integral" contemplado en el Decreto 638 de 2025, integrando las recomendaciones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para un monitoreo efectivo del avance del programa.

A la Unidad Nacional de Protección y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización:

- VI. Implementar mecanismos más efectivos para identificar, denunciar y sancionar los casos de estigmatización, hostigamiento y persecución contra la población protegida por parte de servidores públicos, asegurando el cumplimiento de la Directiva 001 de 2020 de la Procuraduría y la coordinación con las instancias del Programa de Protección Integral.

A las entidades con responsabilidad en el Programa de Protección Integral

- VII. **Priorizar el Cumplimiento Pleno del Decreto 638 de 2025:** Es fundamental que todas las entidades con responsabilidad en el Programa de Protección Integral (PPI) y el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) prioricen la implementación efectiva del Decreto 638 de 2025, asignando los recursos necesarios y asegurando su funcionamiento armónico y coordinado. La Procuraduría hará énfasis en el seguimiento a la implementación del decreto.
- VIII. **Fortalecer la Instancia Tripartita Nacional de Protección y Seguridad (ITPS):** Se debe impulsar la ITPS como un espacio central de coordinación, diálogo e interlocución entre el Gobierno, la población objeto y la Misión de Verificación de la ONU, asegurando su operatividad plena y la gestión concertada de acciones de prevención y protección.
- IX. **Fortalecer la Política de Desmantelamiento:** El Gobierno Nacional, en coordinación con el CCOET, debe adoptar medidas urgentes y estructurales para el desmantelamiento de organizaciones criminales que amenazan a la población protegida, haciendo uso de los mecanismos de coordinación interinstitucional previstos en el Decreto.
- X. **Garantizar la Articulación Territorial Efectiva:** Impulsar la consolidación de espacios de articulación interinstitucional a nivel territorial, replicando

modelos exitosos y haciendo uso de las "Mesas de Coordinación Interinstitucional" del Decreto, para una respuesta más coordinada en la prevención y judicialización de la violencia.

PUNTO 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

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

El punto 4.1 del Acuerdo de Paz establece la creación de un programa gubernamental de desarrollo alternativo, orientado a reducir los cultivos de uso ilícito, con el objetivo de alcanzar mediante la generación de condiciones materiales e inmateriales, el bienestar y el buen vivir de las personas afectadas económica y socialmente por las economías ilícitas (Mesa de Conversaciones, 2016). La reglamentación legal de este programa se dio a través del Decreto 896 de 2017, que contempla seis componentes, pero hasta la fecha, el único componente desarrollado ha sido el Plan de Atención Inmediata (PAI), el cual incluye la entrega de beneficios económicos por un valor total de \$36 millones de pesos para cada una de las familias cultivadoras y no cultivadoras, y a los recolectores un subsidio de \$12 millones para los recolectores o gestores comunitarios.

Los informes de seguimiento al Acuerdo de Paz presentados por la Procuraduría han evidenciado la falta de una atención oportuna en la implementación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo contemplados en el PAI. La atención brindada ha sido parcial y tardía, limitada principalmente a la entrega de subsidios condicionados a la erradicación, como los \$12 millones que estuvieron distribuidos en seis pagos, y el proyecto de seguridad alimentaria por \$1.8 millones.

Sin embargo, no se ha garantizado la sostenibilidad del proceso de sustitución, ya que no se han desarrollado adecuadamente las iniciativas productivas ni se ha prestado el servicio de asistencia integral. Asimismo, en estos documentos se ha llamado la atención de avanzar en otros componentes clave, como la formalización de la propiedad, la implementación de planes comunitarios de atención y el desarrollo de los Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), fundamentales para lograr una verdadera transformación territorial en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado.

Esta situación se generó debido a las grandes dificultades evidenciadas durante la puesta en marcha del programa. Las disparidades evidenciadas en la inscripción, primero a través de acuerdos colectivos, que debían traducirse en acuerdos individuales, y luego frente a la verificación de las condiciones de quienes los suscribieron.

Estas dificultades en la implementación del PNIS han llevado a que la Corte Constitucional emita varias decisiones judiciales¹⁸², que ordenan al Gobierno

¹⁸² Sentencia de Unificación 545 de 2023, T-146 de 2024 y T-172 de 2024.

nacional cumplir con los compromisos adquiridos con las 99.097 familias vinculadas al programa, en departamentos como Norte de Santander, Cauca, Nariño, Guaviare y Putumayo. Estas decisiones han impulsado acciones por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), no solo en los territorios mencionados en las sentencias, sino también en los 56 municipios de 14 departamentos donde se firmaron acuerdos individuales. Además, se ha exhortado al Gobierno a avanzar en la atención de más de 180 mil familias que suscribieron acuerdos colectivos de sustitución, pero que a la fecha no se han atendido oportunamente.

Por otra parte, preocupa a este Ente de Control la sostenibilidad presupuestal del PNIS, toda vez que se evidencia que la DSCI ya tiene dificultades para cumplir los compromisos con las 99,097 familias, y debe entonces avanzar en la atención de las más de 180.000 que suscribieron acuerdo colectivo y no individual y, en consecuencia, en su momento, quedaron por fuera del PNIS.

En este contexto, este apartado propone analizar algunos de los componentes más relevantes del PNIS, con el fin de emitir recomendaciones precisas para el programa con las 99.097 familias atendidas e impulsar la ejecución de nuevos modelos de sustitución. El análisis se centrará en cuatro ejes donde se presentan los mayores desafíos de implementación: seguridad, gestión de operadores para ejecutar los proyectos productivos, revisión de suspensiones y retiros del programa, y enfoque diferencial de género. Cabe destacar que sobre estos temas también se recogieron las voces de líderes y lideresas beneficiarios del programa, en una jornada de intercambio de saberes y experiencias sobre la territorialización del PNIS en departamentos como Cauca, Nariño, Sur de Bolívar, Meta, Guaviare y Sur de Córdoba; este evento contó con el apoyo logístico y técnico de la Fundación Acordemos.

Balance de implementación

Antes de exponer los análisis en relación con los temas señalados, es necesario mencionar que la financiación del punto 4 del Acuerdo de Paz se determinó por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, instancia que reasignó la cuantía de \$330.000 millones de pesos, los cuales provienen de bienes decomisados del narcotráfico, para financiar la Política Nacional de Drogas para la vigencia 2025

Estos recursos fueron distribuidos en un 76,20 % para el desarrollo de comunidades rurales afectadas por conflictos relacionados con la producción de coca, fortaleciendo el componente “oxígeno” de la política de drogas; y el 23,79 % restante se enfocará en medidas de “asfixia” para así atacar a los altos eslabones del narcotráfico (DSCI, 2025)

Esta distribución aprobada por Consejo Nacional de Estupefacientes, se hace en línea con el espíritu de la “Nueva Política Nacional de Drogas 2023 – 2033”, buscando que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, sean las entidades más beneficiadas, con una asignación de \$140.000 millones de pesos, esto es \$70.000 millones para cada entidad, asignación que marca una diferencia con otras vigencias presupuestales, con el objeto de fortalecer el tránsito a economías lícitas y a los acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos actuales y los nuevos programas de sustitución que está implementado el Gobierno Nacional “Renhacemos”, priorizando las zonas con el mayor índice de cultivos de uso ilícito, contrario a la distribución de vigencias anteriores, donde alrededor del 70 % de los recursos provenientes de extinción de dominio del narcotráfico, eran invertidos en factores militares.

En contraste con lo anterior, en materias de ejecución presupuestal la Procuraduría evidencia que desde el año 2017 a marzo de 2025, los recursos asignados para Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito fueron 3.323.679.652.574, de los cuales se ha ejecutado solo el 70 % de la apropiación, siendo la vigencia 2023 la que más asignación presupuestal ha tenido y en la que el porcentaje de ejecución ha sido más bajo, esta situación se ve reflejada en los resultados de las acciones adelantadas por la DSCI, en las que de manera sistemática ha incumplido los compromisos con las 99.097 familias vinculadas al PNIS y que a la fecha aún no cuentan con el cubrimiento esperado por el programa en los ocho años de implementación.

Garantía de seguridad

De acuerdo con la información proporcionada por la DSCI, en relación con la articulación de acciones de seguridad para los liderazgos del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), esta entidad adelanta las siguientes gestiones: I) Implementación de rutas de protección individual y colectiva a través de la Unidad Nacional de Protección (UNP), en coordinación con el área de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, conforme al Decreto 660 de 2018 para las rutas colectivas, II) coordinación con el Ministerio de Defensa para garantizar medidas de seguridad orientadas a mitigar riesgos que puedan afectar a los contratistas del programa, III) desarrollo de talleres de seguridad y autoprotección dirigidos a los beneficiarios del PNIS, realizados durante el año 2024 y el primer trimestre de 2025, IV) actualización periódica de mapas de riesgos, directorios territoriales con actores estratégicos en seguridad y derechos humanos, y definición de rutas de mitigación para los riesgos asociados a los desplazamientos requeridos en el marco de las operaciones territoriales del PNIS (DSCI, 2025).

En el trabajo conjunto con los representantes de las comunidades beneficiarias con quienes se desarrollaron las jornadas de los días 17 y 18 de junio de 2025, con el apoyo de la Fundación Acordemos (PNIS, 2025), se concluye lo siguiente:

La implementación del PNIS ha enfrentado diversos desafíos territoriales y de seguridad derivados de la dinámica del conflicto armado y la presencia de grupos armados ilegales. En zonas como El Tambo, inicialmente fue el ELN quien autorizó el ingreso del programa, pero con la llegada de disidencias, aunque al principio no hubo oposición, posteriormente se manifestaron preocupaciones por los incumplimientos.

Por otro lado, en Meta, si bien no se han presentado grandes conflictos, sí hubo tensiones por la percepción de corrupción en el manejo de recursos técnicos. En regiones como Catatumbo y Piamonte, la situación se ha agravado con el recrudecimiento del conflicto entre grupos armados, generando restricciones para realizar reuniones en veredas y presiones para que estas se hagan fuera del territorio. En Piamonte, además, la disputa entre grupos ha generado violencia, incentivando el retorno a los cultivos ilícitos. En Cauca, el aumento de cultivos de coca y la presencia de cristalizadores han limitado el acceso del programa. En Micay, las propuestas del PNIS no han sido efectivas para los grandes cultivadores, lo que ha perpetuado la siembra. La georreferenciación en Meta no generó conflicto con los grupos, pero sí con comunidades en zonas protegidas.

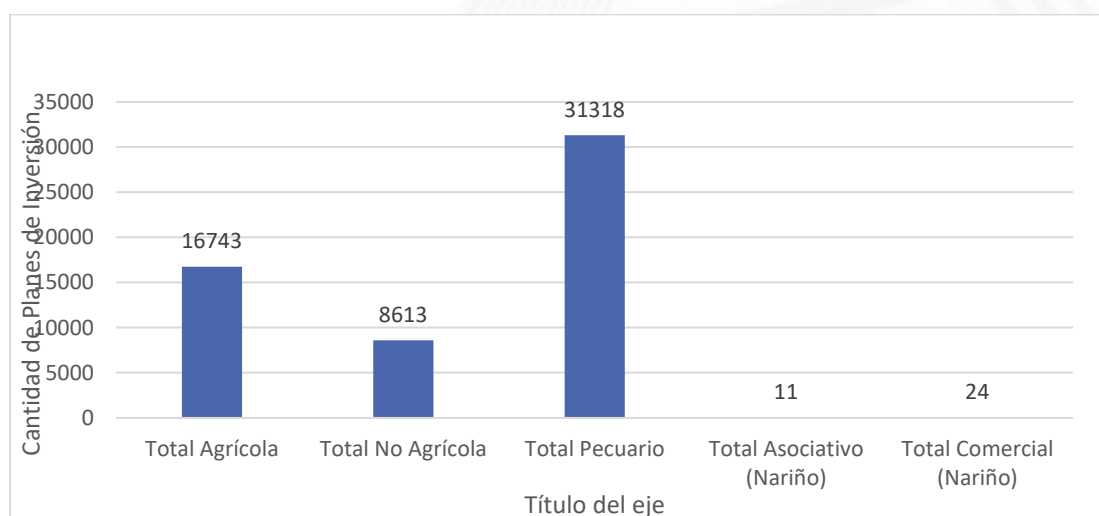
Además, en varias regiones, la afluencia de personas de otras zonas ha intensificado la deforestación, y en lugares como Argelia, los grupos armados obligan a la población a rechazar la presencia del Ejército. La erradicación también ha sido rechazada por su impacto económico en los campesinos. La intervención militar carece de protocolos claros, lo que ha generado denuncias por violencia de género y estigmatización hacia la población. Actualmente, se observa una inversión de roles: la guerrilla permanece en los cascos urbanos y el Ejército en zonas rurales. Para los líderes sociales, contar con esquemas de protección representa un riesgo adicional, dada la percepción de amenaza que esto genera en los territorios.

Renegociación de los Proyectos Productivos

Una de las grandes apuestas de este Gobierno para conseguir la transformación agroindustrial y el desarrollo económico local de las familias vinculadas al PNIS, es la disposición que introdujo el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, respecto a la renegociación de los proyectos productivos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), el cual permite que por una sola vez y de manera concertada con el Gobierno nacional, se renegocien los proyectos productivos de ciclo corto y largo.

En línea con las mejoras introducidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -DSCI mediante Resolución 0021 de 2024, expidió la reglamentación al procedimiento para llevar a cabo dicha renegociación, cambiando los planes de inversión que se ajusten a la realidad actual de cada familia vinculada, conociendo que existen núcleos familiares que han cambiado su dinámica económica, se establecieron en zonas urbanas o encontraron una oportunidad de sustento familiar por fuera de lo establecido en las etapas iniciales de la vinculación al PNIS. Con esta reglamentación se contempló la posibilidad de incluir modelos no agropecuarios en sus planes de inversión; así como, excepcionalmente, el pago de obligaciones financieras relacionadas con la implementación del PNIS.

Gráfica No. 11 Distribución de Planes de Inversión en la Renegociación



Nota: Elaboración propia basada en la información de la DSCI (2025)

La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -DSCI reportó con corte a 31 de marzo de 2025 la suscripción de 56.709 planes de inversión, es decir, el 56 % de las familias vinculadas al PNIS, por lo que la entidad responsable, aún tiene una gran labor para conseguir el objetivo trazado desde el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. Ahora bien, aunque la reglamentación de la renegociación expresamente indica que su objetivo se basa en el fomento de la asociatividad comunitaria, en la práctica la realidad es otra, teniendo en cuenta que los planes de inversión se continúan suscribiendo de manera individual con cada familia vinculada, no se contempla un macroproyecto comunitario, ni un plan de comercialización competitivo coherente con los diferentes planes de inversión suscritos a la fecha. También queda claro que la vocación de las familias PNIS es la actividad de crianza de animales para su aprovechamiento económico y en una menor medida la agricultura, siendo la tendencia emergente las actividades que no requieren desarrollarse en tierras, como son las no agrícolas,

en la que es dominante los planes de inversión para tiendas de abarrotes y el abono a créditos bancarios.

Por otra parte, de acuerdo con lo manifestado por diferentes líderes del PNIS que fueron entrevistados por este Ente de Control, la asistencia técnica proporcionada por la entidad **se ha vuelto más un requisito para continuar con el programa** que una ventaja competitiva, ya que no proporciona un apoyo real para el desarrollo de los proyectos productivos, toda vez que muchas veces son asistencias que no van acorde con las realidades de los terrenos en los que se van a llevar a cabo. Los técnicos que asigna la entidad no son de la zona, ni conocen las características de la tierra, siendo esta situación una de las grandes solicitudes de mejora que manifiestan las familias PNIS, quienes indican que cada comunidad cuenta con jóvenes interesados, para que sean ellos mismos los que proporcionen la asistencia técnica y más allá de ello, sean capacitados para la ejecución de proyectos productivos comunitarios que incluyan la comercialización competitiva de los productos, asegurando así una real sostenibilidad en la asistencia técnica.

En línea con lo anterior, el PNIS y las nuevas propuestas de sustitución del Gobierno nacional, no cuentan con un plan claro de ejecución de obras de infraestructura necesario para conseguir la transformación agroindustrial que verdaderamente modifique la economía de estas familias y a su vez, las comunidades y regiones. La Procuraduría ha adelantado varias convocatorias interinstitucionales, en las que hace un llamado a entidades como la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la Presidencia de la República, entre otras, a trabajar de manera articulada para conseguir resultados que generen un impacto tangible para las comunidades objeto del Programa.

Aunado a lo indicado anteriormente, es importante resaltar que la Procuraduría, en el desarrollo de su misionalidad, dialogó con varios líderes del PNIS provenientes de diferentes departamentos en los que se ha implementado el programa. En el marco de la estrategia “diálogo para construir consensos”, este ente de control evidenció que la comunidad del PNIS cuenta con un significativo número de ideas para el desarrollo de economías dentro del marco legal, de acuerdo con lo transmitido por los líderes. Se tiene claro que la manera más eficiente para sacar adelante un plan de inversión en los territorios es de manera colectiva y no como lo está adelantando actualmente la DSCI, de forma individual, así mismo, reconocen que los mayores retos para el tránsito a economías lícitas y prósperas son en materia de orden público e infraestructura para lograr comercializar los productos con los precios competitivos y son

conscientes que las condiciones actuales hacen que el desarrollo de los planes de inversión que se están firmando, involucren productos de pan coger.

Un ejemplo de la realidad de las renegociaciones adelantadas actualmente es el caso de los proyectos de inversión de gallinas ponedoras, en la que una gran cantidad de familias suscribieron estos planes, y al momento de empezar la producción de huevos, al no haberse analizado la comercialización del producto por fuera de las zonas de producción, debido a falta de planeación, se generó una sobreproducción de huevos, que hizo que cayera el precio del producto, de tal manera que no fue rentable.

En cuanto al cambio en el sistema de insumos para la ejecución de los planes de inversión, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -DSCI se encuentra en fase de liquidación de los contratos con los operadores y al tiempo implementando el nuevo modelo de Banco de Proveedores Locales, este cambio busca fortalecer la economía local y garantizar la calidad de los insumos entregados a los beneficiarios. Sin embargo, la implementación de este gran cambio de operadores a banco de proveedores, retrasó la ejecución de los proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, provocando incumplimientos por parte de la DSCI a las familias vinculadas al PNIS. El siguiente es el balance con corte al 31 de marzo de 2025:

Tabla 36 Balance de las Familias Cultivadoras y No Cultivadoras del PNIS

Tipo	Cantidad	Porcentaje
Familias Cultivadoras y No Cultivadoras vinculadas al PNIS	82.242	100,0 %
Familias Retirados y suspendidos del PNIS ¹⁸³	10.497	12.7 %
Familias con 100 % de cubrimiento del PNIS	913	1.1 %
Familias con saldo pendiente del PNIS con proyectos productivos de ciclo corto y/o ciclo largo	70.832	86.12 %

Nota: Elaboración propia basada en la información de la DSCI (2025)

Es importante destacar que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -DSCI, es quien hace la conformación del Banco de Proveedores Locales -BPL. Esta labor se hace a través de convocatoria abierta a los proveedores locales de los municipios PNIS o sus áreas de influencia, procedimiento establecido en

¹⁸³ De acuerdo con la Sentencia SU-545 de 2023, la DSCI debe hacer una revisión de los expedientes de las familias retiradas y suspendidas, por lo tanto, son susceptibles de ser reintegradas al PNIS

la Resolución 021 de 2024, que indica que se seguirán los lineamientos del Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz para regular este proceso. Así mismo, indica la precitada Resolución en su artículo decimo primero que, el seguimiento y evaluación también estará a cargo de la misma dirección. Esta particularidad del procedimiento es objeto de preocupación por parte de la Procuraduría, en el sentido que sea la misma entidad la que ejecuta, hace seguimiento y evalúa los resultados de la conformación del Banco de Proveedores Locales (BPL).

Se han conformado Bancos de Proveedores Locales (BPL) en 10 departamentos y se han expedido las siguientes resoluciones que establecen Bancos de Proveedores Locales específicos, atendiendo los planes de inversión suscritos por los 56.709 cultivadores y no cultivadores beneficiarios del PNIS:

- Resolución 0031 de 2024, BPL Nariño
- Resolución 0032 de 2024, BPL Norte de Santander
- Resolución 0036 de 2024, BPL Córdoba
- Resolución 0041 de 2024, BPL Bolívar
- Resolución 0046 de 2024, BPL Cauca
- Resolución 0049 de 2024, BPL Norte de Santander-Convocatoria Especial.
- Resolución 0050 de 2024, BPL Caquetá
- Resolución 0056 de 2024, BPL Arauca
- Resolución 0057 de 2024, BPL Antioquia
- Resolución 0060 de 2024, BPL NO AGRO-Nariño
- Resolución 0061 de 2024, BPL Nariño-Convocatoria Especial.

En cuanto a las ferias comerciales en las que los beneficiarios del PNIS seleccionan a sus proveedores, los insumos y los materiales para la implementación de los Planes de Inversión suscritos, y se levantan las órdenes de compra necesarias para materializar los negocios aprobados en los planes de inversión, a corte de 31 de marzo de 2025, se han realizado las siguientes: en el departamento del Putumayo, en los municipios de Orito, Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán, Puerto Asís y Valle del Guamuez; en Piamonte (Cauca); en el departamento de Nariño, en el distrito de San Andrés de Tumaco; en Norte de Santander, ferias en el municipio de Tibú, y en Córdoba, en el municipio de San José de Ure.

Finalmente, en lo que se refiere a la atención de la población recolectora que son 16.855 familias vinculadas al PNIS, no están incluidas en el proceso de renegociación, y tampoco se ha presentado un plan con cronograma claro para culminar la implementación de este grupo poblacional del programa. Se presente el balance de cubrimiento del PNIS con corte 31 de marzo de 2025:

Tabla 37 Balance de las familias recolectoras del PNIS

Tipo	CANTIDAD	PORCENTAJE
Familias Recolectoras vinculadas al PNIS	16.855	100,0 %
Familias Retirados y suspendidos del PNIS ¹⁸⁴	2.636	15.5 %
Familias con 100 % de cubrimiento del PNIS	4.150	24.6 %
Familias con saldo pendiente del PNIS	10.069	59.7 %

Nota: Elaboración propia basada en la información de la DSCI (2025)

Familias Retiradas y Suspendidas del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS

Uno de los grandes retos que tiene el Gobierno nacional finalizando su periodo, y el que lo suceda, está en el cubrimiento total de las familias que integraron los acuerdos colectivos de sustitución de cultivos ilícitos, pero que no lograron suscribir acuerdos individuales, a pesar de su voluntad de sustitución, así como también las familias que fueron retiradas o suspendidas del programa sin el cumplimiento del debido proceso requerido para el caso. Así lo estipuló la honorable Corte Constitucional, en sentencias como la SU-545 de 2023, T-146 de 2024 y T-172 de 2024.

Las mencionadas decisiones judiciales fueron proferidas por la Alta Corte, en razón a que logró probar la vulneración de los derechos a la vida, la dignidad humana, al mínimo vital, a la igualdad, al trabajo, a la participación ciudadana, a la seguridad personal, a defender los derechos humanos, el respeto al principio de confianza legítima y el cumplimiento de buena fe de lo acordado en el punto 4 del Acuerdo Final, de los núcleos familiares inscritos y preinscritos al PNIS.

Una de las órdenes más relevantes de estos fallos judiciales son las de declarar el carácter vinculante de los acuerdos colectivos de sustitución y dar cumplimiento a las obligaciones que de allí se emanan, lo que obliga al Gobierno nacional a reestructurar el PNIS e incluir múltiples entidades, incluso administraciones municipales y departamentales que, con un trabajo articulado saquen adelante la integralidad del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Por otra parte, está la orden de la Corte Constitucional de llevar a cabo la revisión de las decisiones de retiro y/o suspensión de los

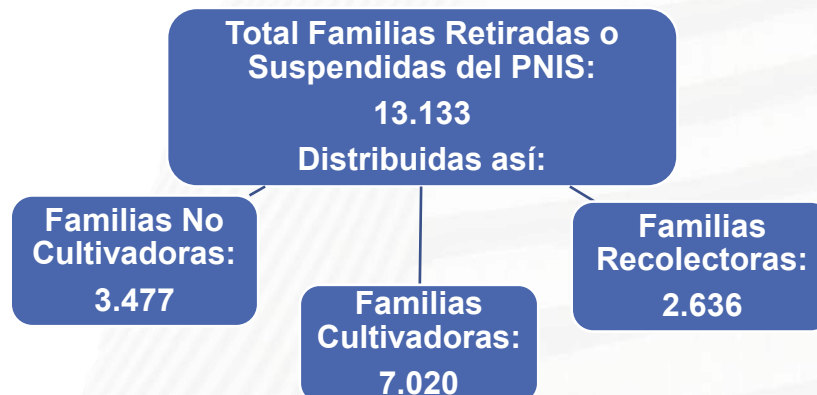
¹⁸⁴ *De acuerdo con la Sentencia SU-545 de 2023, la DSCI debe hacer una revisión de los expedientes de las familias retiradas y suspendidas, por lo tanto, son susceptibles de ser reintegradas al PNIS.

beneficiarios del PNIS, con el fin de verificar en ellas la observancia del debido proceso, esta revisión se adelanta con el acompañamiento de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Resultado de las revisiones realizadas de manera conjunta, la Procuraduría ha identificado un potencial número de beneficiarios que podrían ser reintegrados especialmente en los departamentos de Norte de Santander y Nariño. Sin embargo, al corte del 31 de marzo de 2025, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito no ha adelantado la labor de reintegro de estas familias, aduciendo contingencias de orden público y presupuestales, pero en contraste, este órgano de control observa que en estas regiones la entidad sí adelanta labores de implementación de un nuevo programa como es “Renhacemos”, el cual se tiene previsto implementar en varios departamentos del país iniciando por Cauca y la Región del Catatumbo.

Conforme a la información dada por la entidad, actualmente tenemos el siguiente reporte:

Gráfica No 12



Nota: Elaboración propia basada en la información de la DSCI (2025)

En la revisión del reporte que presenta la DSCI respecto a las familias retiradas, se evidencia que es un número significativo de familias, en su mayoría cultivadoras ubicadas en el departamento del Putumayo, conforme a lo indicado por la DSCI:

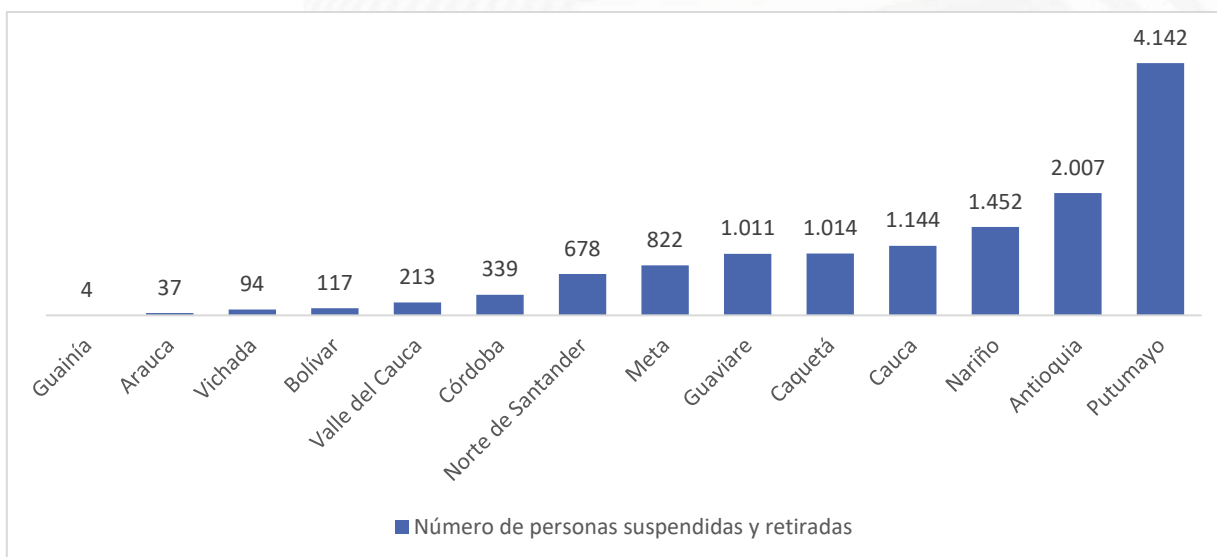
Tabla 38 Distribución de Familias Retiradas y Suspendidas Del PNIS

	Departamento Actividad			Total retirados
	Cultivadores	No cultivadores	Recolectores	
Antioquia	1.210	235	562	2.007
Arauca	0	26	11	37
Bolívar	117	0	0	117

	Departamento Actividad			Total retirados
	Cultivadores	No cultivadores	Recolectores	
Caquetá	654	212	148	1.014
Cauca	597	54	493	1.144
Córdoba	249	36	54	339
Guainía	4	0	0	4
Guaviare	547	355	109	1.011
Meta	228	455	139	822
Nariño	1.204	182	66	1.452
Norte de Santander	639	7	32	678
Putumayo	1.429	1.893	820	4.142
Valle del Cauca	25	18	170	213
Vichada	32	30	32	94

Nota: Elaboración propia basada en la información de la DSCI (2025)

Gráfica No 13 Total Familias Retiradas y Suspendidas Del PNIS por departamento



Nota: Elaboración propia basada en la información de la DSCI (2025)

En relación con las causales de retiro o exclusión, la Procuraduría procedió a revisar las esgrimidas por la DSCI, con el fin de evaluar su sustento legal. Sin embargo, para este ente de control es importante resaltar que cada familia vinculada al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS tiene sus particularidades y en ese sentido, para determinar el

incumplimiento de los compromisos, requisitos u otros, es preciso que se evalúen las circunstancias de manera individual, además de asegurar el debido proceso para garantizar que cada una de las familias que han sido retiradas o suspendidas, sean debidamente notificadas de la decisión, conozcan las causales, tengan la posibilidad de subsanar – para los casos que aplique –, o cuenten con la oportunidad de presentar los recursos.

Los retiros y suspensiones se han adelantado por parte de la DSCI con base en las siguientes causales de incumplimiento:

Tabla 39 Causales de retiro y suspensiones

Relación de incumplimientos	Causales de Suspensiones o Retiros	Justificación Legal para el Retiro
Incumplimiento de compromisos	Incumplimiento de misión de cartografía social	El Decreto Ley 896 de 2017, "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)", establece en sus artículos 2 y 6 los criterios para determinar los beneficiarios del programa. Estos incluyen a familias campesinas en condiciones de pobreza y marginalidad cuya subsistencia depende de los cultivos de uso ilícito. Asimismo, el artículo 7, numeral 3, define los elementos esenciales para el desarrollo del PNIS, entre los cuales se destacan los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades. En este sentido, y atendiendo al tipo de comunidad (Cultivador, No Cultivador o Recolector), cada una de las novedades o presuntas situaciones de incumplimiento
	Incumplimiento del compromiso de levantamiento total	
	Resiembra de cultivos ilícitos o involucrarse en labores asociadas a los cultivos ilícitos	
	Inasistencia a las actividades de Asistencia Técnica Integral - ATI	
	No desarrollo de las actividades solicitadas por el operador de ATI	
	No realizar un buen uso de los materiales e insumos entregados por el operador de ATI	
Incumplimiento de requisitos	No validado en asambleas comunitarias (sólo aplica para RECOLECTORES)	
	No vive o reside en la vereda	
	Pensionado	
	Cargos de elección popular	
	Empleado o contratista de una entidad del Estado	
	SISBEN multifiliaciones	
	SISBEN otra ubicación	
	Inconsistencias en la información (Inscrito como cultivador, pero presenta inexistencia de cultivos)	
	No entregó documento de predio al momento de inscripción y/o antes del plazo de 4 meses contados desde el momento de inscripción	
Otros	RENEC registra fallecido	

Relación de incumplimientos	Causales de Suspensiones o Retiros	Justificación Legal para el Retiro
	RENEC derechos políticos y/o privado de la libertad	encuentra su fundamento legal en el Decreto Ley 896 de 2017, así como en los Acuerdos Individuales de Sustitución suscritos de manera voluntaria por las familias beneficiarias.
	RENEC datos no corresponden	
	No cobro de desembolsos realizados por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata - AAI	
	Doble vinculación o doble registro	

Nota: Elaboración propia basada en la información de la DSCI (2025)

La Procuraduría, en revisión de las causales de suspensión y retiro, encuentra que existen algunas por inobservancia a los compromisos suscritos en la vinculación individual, como son la de incumplimiento de misión cartográfica social, inasistencia a las actividades de asistencia técnica integral del ATI, que debían ser requeridos por la entidad con el fin de aportar la justa causa de la inasistencia antes de tomar la decisión del retiro.

Por otra parte, para el caso de incumplimiento de los requisitos para la vinculación, causales como la no validación en asamblea comunitaria, en revisión por parte la Procuraduría se encontró que en las actas no reposa constancia que el representante de la familia estuviera presente en la reunión, por lo que no se evidencia que fuera notificado de la decisión, evidenciándose un acta con presunta manipulación, la cual fue remitida a la Fiscalía General de la Nación para la correspondiente investigación.

Finalmente, además se pudo constatar que en estas asambleas también se decidía por la desvinculación de no cultivadores, que además justificaban el retiro por no cumplir con densidad de hectáreas, lo cual constituye una contradicción entre el objetivo primigenio del programa y la razón de las desvinculaciones. Debido a estas inconsistencias y presuntas vulneraciones al debido proceso de las familias que integran el PNIS, la Corte Constitucional ordenó la revisión de los expedientes de las familias retiradas y suspendidas del PNIS.

Por último, resulta pertinente indicar que persiste el incumplimiento frente a la obligación plasmada en el acuerdo de generar un tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores, como parte de la estrategia para la sustitución de cultivos.

Pese a la radicación de varios proyectos de ley por los diferentes gobiernos, se identifica que, a la fecha de presentación del informe, todavía no se evidencia la existencia de una disposición legal que genere este beneficio jurídico, pese a que todos los integrantes del PNIS que suscribieron acuerdos, reconocieron haber cometido el delito establecido en el artículo 375 del Código Penal.

Conclusiones

- En cuanto al nuevo programa de sustitución, la Procuraduría ve con preocupación la continuidad que pueda tener el nuevo programa “Renhacemos”, con un próximo cambio de Gobierno, igualmente en materia de financiación, la Dirección de Sustitución no ha dado una respuesta respecto a las fuentes de financiación para este nuevo programa.
- En relación con el procedimiento de renegociación de los proyectos productivos de corto y largo plazo, aunque es una mejora significativa, el cambio de operadores al Banco de Proveedores Local, la falta de ejecución de los planes de forma asociativa y al no ir de la mano con la ejecución de infraestructura para la comercialización competitiva, se considera que estas no van a contribuir a un cambio significativo en las economías de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
- En materia de la revisión de los expedientes de las familias retiradas y suspendidas del PNIS, es notable el poco progreso en las labores de reintegro evidenciadas en la revisión de los expedientes, aunque la Procuraduría es consciente de las implicaciones logísticas y de presupuesto que estos implican. Es imperativo adelantarlos, en razón a las distintas órdenes de la Corte Constitucional y la expectativa de las familias que ya erradicaron sus cultivos y no contaron con el apoyo para el cambio de economía.
- Como ya se manifestó, esta es la consecuencia de los errores en la implementación temprana del programa, en particular, al inicio del PNIS sin haber logrado la suscripción de todos los acuerdos individuales, derivados de los colectivos.
- Respecto al cambio de enfoque en la distribución de la financiación del punto 4 del AFP, centrado en las comunidades y las regiones que históricamente han sido marginadas y han sufrido con la presencia de cultivos ilícitos, la Procuraduría ha evidenciado que la reducción de presupuesto para ejecutar operaciones de erradicación, ha causado un efecto negativo en materia de orden público en estas mismas zonas y a la vez incremento en las hectáreas de los cultivos de usos ilícito, así como la eficiencia en la calidad de los cultivos.
- Se sigue evidenciando la falta de un mecanismo jurídico que permita la materialización del tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.

Recomendaciones

- I. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, en el marco de la política de drogas 2023-2033 y lo dispuesto en el Punto 4 del Acuerdo de Paz, establecer acciones a corto plazo para abordar la crítica situación del aumento exacerbado de los cultivos ilícitos y la producción de narcóticos en Colombia.
- II. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, revisar los incumplimientos de cada elemento del Plan de Atención Inmediata y establecer un plan de choque para cerrar la brecha en la ejecución del PNIS. Este plan sigue siendo objeto de acciones que la Corte Constitucional ha revisado y para las cuales ha emitido órdenes estructurales con el fin de acelerar su cumplimiento.
- III. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, evaluar la situación económica y social de las personas con acuerdos individuales de sustitución, vinculadas como recolectores, para considerarlas en las actividades de gestión comunitaria desarrolladas en los municipios. Esto incluye la implementación de los PDET y PISDA, así como la ejecución de la política de drogas 2023-2033.
- IV. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, en el marco de la Junta de Direccionamiento Estratégico, desarrollar adecuadamente acciones y soluciones con metas definidas, presupuesto y cronograma de actividades, para resolver los incumplimientos y fallas ampliamente identificadas de la implementación del PNIS.
- V. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, apostar por iniciativas que solucionen de forma colectiva y estructural las afectaciones en los territorios causadas por la presencia de cultivos de uso ilícito. En ese orden, tener una mayor articulación con los entes territoriales y una colaboración armónica con el sector privado, entre otras estrategias, para cumplir con las más de 80.000 personas que, estando en los acuerdos colectivos de sustitución, aún no han recibido una atención por el Estado.
- VI. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, avanzar en la revisión de los 13.133 expedientes de las familias retiradas y suspendidas del PNIS; esto, con el objeto de verificar si se garantizó y respetó el debido proceso, así como identificar las causas que dieron lugar los incumplimientos en la erradicación, la inasistencia a las actividades requeridas por el programa y la no acreditación de los beneficios.

- VII. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, establecer alianzas de colaboración entre las entidades del gobierno nacional y territorial, con el fin de avanzar en la ejecución completa de los PISDA en los ocho municipios donde se implementa el PNIS y que no cuentan con la ejecución de los PDET.
- VIII. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, publicitar las acciones de forma trimestral que permiten avanzar con el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia SU 545 de 2023.
- IX. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, definir acciones para implementar proyectos de desarrollo alternativo que permitan atender a las más de 80 mil familias incluidas en los acuerdos colectivos de sustitución suscritos entre 2017 y 2018, las cuales no lograron formalizar acuerdos individuales.
- X. Para la **Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**, establecer acciones de articulación interinstitucional y un plan de acción con la Agencia de Renovación del Territorio, el Ministerio de Defensa Nacional, Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agencia Nacional de Tierras, para dar cumplimiento a las órdenes de la Sentencia SU 545 de 2023.

Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo

El Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública del Acuerdo Final de Paz, entiende el consumo de drogas ilícitas como un fenómeno de carácter multicausal, el cual, debe ser abordado como un asunto de salud pública, así las cosas, en el Acuerdo de Paz quedó establecido en cabeza del Gobierno nacional la obligación de crear el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una instancia de alto nivel.

El mencionado Programa, debe tener un enfoque de derechos humanos, con el fin de la no estigmatización o discriminación en razón al consumo, así como también, la no persecución penal por la misma razón. Se estableció con un enfoque de salud pública, encaminado a enfrentar el consumo de drogas ilícitas desde la prevención, el tratamiento y la rehabilitación.

El Acuerdo Final de Paz establece el enfoque diferencial y de género, con el objeto de que se identifiquen los factores de vulnerabilidad asociadas a la edad, sexo, condición de discapacidad, condición socioeconómica y ubicación geográfica o pertenencia a la población LGBTI, entre otras, condicionando al mencionado programa a respetar el uso ancestral de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas.

En este acápite se evaluará los avances y dificultades en la implementación del Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública, enmarcado por la Política Nacional de Drogas (2023 – 2033) “Sembrando Vida Desterrando el Narcotráfico”, la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y la evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo.

Balance de implementación

Haciendo un recorrido por los seis informes anteriores presentados al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo Final de Paz, se evidencia una falta de voluntad política para la creación del Programa Nacional de Intervención Integral Frente al Consumo de Drogas Ilícitas. Aunque todos los gobiernos posteriores a la firma del Acuerdo han adelantado gestiones para expedir el acto administrativo que establecería esta instancia de alto nivel, hasta la fecha no se ha logrado emitir el primer acto que formalice su creación y reglamentación.

En relación con la evaluación y el seguimiento de las acciones sobre el consumo de sustancias psicoactivas a nivel departamental y municipal, el Ministerio de Salud y Protección Social implementó desde 2021 una plataforma para el reporte semestral por parte de las entidades territoriales. La información

recolectada se utiliza para definir estrategias de prevención y realizar ajustes según los resultados obtenidos.

Aunado a lo anterior, con la entrada en vigor de la Nueva Política Nacional de Drogas (2023 – 2033), el Ministerio de Salud y Protección Social, inició los ajustes institucionales con el fin de alinearse al enfoque integral y participativo dirigido no solo a las instituciones de salud, sino también a las personas, familias, cuidadores y comunidades.

Programa Nacional de Intervención Integral Frente al Consumo de Drogas Ilícitas

En cuanto al estado actual de implementación del punto 4.2.1 del Acuerdo de Paz, este ente de control evidencia que continúa la falta de gestión para conseguir la expedición del acto administrativo que lo crea y reglamenta.

Durante la vigencia 2024, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia se enfocaron en la estructuración del plan de implementación de la nueva Política Nacional de Drogas 2023–2033, a través de una mesa intersectorial.

En este proceso, se planteó la creación del Programa Nacional de Intervención frente al Consumo de Drogas Ilícitas, establecido en el acuerdo como una instancia derivada del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), integrada por las máximas autoridades de las entidades con competencia en la reducción del consumo. Esta instancia tendría funciones de acompañamiento, monitoreo y seguimiento.

Se espera que para la vigencia 2025 se logre la expedición del acto administrativo, el cual ya fue socializado, en el que se determinó que será expedido en conjunto entre el CNE y el Ministerio de Salud, que incluirá la creación del Programa, sus ejes y objetivos, y la reglamentación de la instancia de alto nivel.

El acto administrativo se encuentra actualmente en proceso de revisión por parte del Ministerio de Justicia y el Derecho.

Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo

En cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y sus lineamientos en el Punto 4.2.1.5, el Ministerio de Salud y Protección Social ha desarrollado y fortalecido mecanismos de seguimiento y evaluación para las políticas relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.

Dentro de estos avances se encuentra el acompañamiento técnico a la implementación de dos políticas clave, la Política Nacional de Salud Mental, en el marco de la Resolución 4886 de 2018 y la Política Integral de Prevención y

Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, establecida en la Resolución 089 de 2019.

Para facilitar el seguimiento, se ha dispuesto un instrumento virtual de autorreporte, que recoge información sobre diez hitos estratégicos alineados al ciclo de gestión territorial de las políticas mencionadas. Este aplicativo permite a las entidades territoriales de nivel departamental y distrital reportar avances y planificar acciones, constituyéndose así en la base del sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento.

Los informes semestrales elaborados a partir de estos reportes reflejan el estado de implementación a nivel nacional y territorial. Es importante señalar que los informes no son acumulativos, por lo tanto, pueden presentar variaciones según la participación de las entidades territoriales.

El Ministerio de Salud y Protección Social, usa la información arrojada en los reportes para determinar las necesidades y orientar la planeación y ajuste de sus intervenciones, de esta manera se construyen los planes integrales Territoriales de Drogas, los Planes de seguimiento a acciones ya implementadas y la planeación territorial orientada por evidencia.

A su vez, esta información también es aprovechada internamente por el Grupo de Convivencia Social y Ciudadana para fortalecer la planificación sectorial desde el nivel nacional.

Con la expedición de la Política Nacional de Drogas (2023–2033), el Ministerio de Salud y Protección Social ha ajustado el sistema de seguimiento, tomando como base el resultado de diferentes reuniones interinstitucionales con el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de las Culturas, Ministerio de Igualdad y Equidad, Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, en la que se determinó la conformación de una mesa técnica intersectorial, el diseño de un plan de implementación con estrategias y acciones articuladas y la construcción de un plan de acción con indicadores para medir la implementación territorial.

Sistema Nacional de Atención a Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas

El Ministerio de Salud y Protección Social continúa en el proceso de creación de la ficha técnica para el Sistema Nacional de Atención a Personas Consumidoras, aunque aún se encuentra en etapa de revisión técnica. Actualmente, se está a la espera del concepto final del Departamento Nacional de Planeación (DNP), luego de realizar ajustes a la ficha técnica del indicador correspondiente.

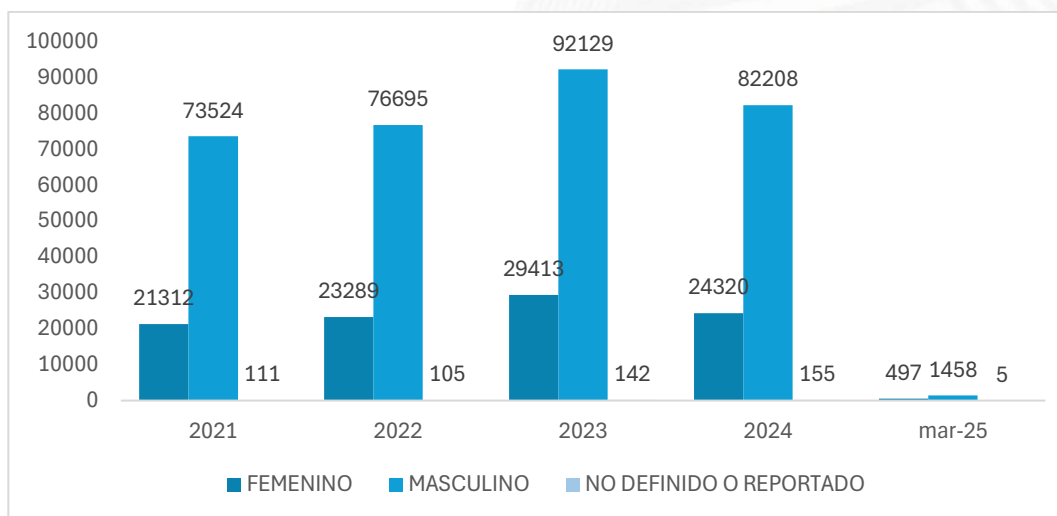
Para este informe el Ministerio informa que se proyecta como un modelo de atención articulado con el sistema de salud existente, que busca mejorar el

acceso, calidad y disponibilidad de los servicios, incluir procesos de rehabilitación e inserción social e incorporar enfoques diferenciales, como el de género.

Este modelo no se plantea como un sistema independiente, sino como una estrategia organizativa dentro del marco legal del sistema de salud.

En cuanto a la información de personas atendidas por consumo de sustancias ilícitas desde el 2021 a marzo de 2025, tenemos el siguiente consolidado:

Gráfica No. 14 Atención por consumo de Sustancias Ilícitas 2021 - 2024



Nota: Elaboración propia basada en la información de la MinSalud (2025)

Conclusiones

- El actual Gobierno nacional ha mostrado avance en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, en lo relacionado con la creación y fortalecimiento del sistema de seguimiento a las acciones en materia de consumo, mediante la implementación de herramientas tecnológicas, articulación interinstitucional y la revisión de marcos normativos, y se han sentado las bases para un sistema integral y adaptativo que responda a las realidades territoriales y a los desafíos que plantea la nueva Política Nacional de Drogas, sin embargo, este Ente de Control no evidencia que se establezcan mecanismos de seguimiento a los resultados de las acciones determinadas en materia de atención al consumo.
- Por otra parte, en cuanto al Programa Nacional de Intervención Frente al Consumo de Drogas Ilícitas y Sistema Nacional de Atención a Personas Consumidoras, se evidencia un estancamiento en su creación y reglamentación, la falta de voluntad política y de capacidad

institucional para implementar el mencionado programa serían las causas para no tener creado el programa después de 8 años de vigencia del Acuerdo Final de Paz.

- Finalmente, al hacer un análisis de los datos aportados por el Ministerio de Salud y Protección Social de la cantidad de personas atendidas por consumo de sustancias ilegales, se logra evidenciar que la tendencia de consumo va dirigida mayormente al género masculino, por lo que, se hace necesario fortalecer las acciones encaminadas a tratar la situación evidenciada. En el marco de la nueva política de drogas 2023 – 2033, que establece un enfoque de género, se hace necesario enfatizar acciones dirigidas especialmente para su prevención y atención, así como también, encaminar la capacidad institucional de acuerdo con el presupuesto determinado para el tratamiento de personas consumidoras de drogas ilícitas.

Recomendaciones

Al Ministerio de Salud y Protección Social

- I. Avanzar en la expedición del acto administrativo de conformación del Programa Nacional de Intervención Integral de Consumo de Drogas Ilícitas, la reglamentación y el plan de trabajo para su implementación.
- II. Establecer acciones de articulación interinstitucional, de modo que las acciones de seguimiento y evaluación de la política de prevención al consumo de drogas ilícitas se realicen bajo los ejes de la política de drogas 2023-2033.
- III. Avanzar en la reglamentación y ajustes a la metodología de seguimiento del Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas.

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

El Acuerdo Final de Paz, en su punto 4.3, busca establecer las herramientas para enfrentar el fenómeno de la producción y comercialización de narcotráfico, entendiendo que, para lograr la paz, es esencial enfrentar al narcotráfico por ser una de las principales fuentes de violencia y corrupción. Desde la firma del Acuerdo Final de Paz, se le da un enfoque integral y trasnacional, con el objeto de enfrentarlo desde varios ángulos que involucren tanto a las organizaciones criminales como las redes dedicadas al lavado de activos, para el análisis integral de los avances y dificultades en la implementación del acuerdo de paz en la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, este ente de control se enfocará principalmente, en la judicialización efectiva, las estrategias contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, así como en el control de insumos requeridos para la producción de drogas ilícitas.

Balance de implementación

Desde la entrada en vigor del Acuerdo Final de Paz a la fecha, la solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos ha mostrado logros significativos en materia de incautación, sin embargo, en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito, el cumplimiento de los objetivos planteados resulta cada vez más complejo de alcanzar.

De acuerdo con los diferentes reportes entregados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para la construcción de los siete informes al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz, el avance en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito no logra resultados significativos frente a las cifras de crecimiento de cultivos y la mejora en la eficiencia de producción que se presenta con estos cultivos.

Adicionalmente la disminución de presupuesto para operaciones militares de erradicación de cultivos de uso ilícito, que contrasta con el incremento de presencia de grupos armados ilegales en los territorios que tienen más concentración de cultivos de uso ilícito, dificulta el éxito en materia de erradicación.

Judicialización efectiva

La Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, responsable de la formulación e implementación de las estrategias territoriales que permitan la articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, **ha priorizado su plan de acción** en fortalecer las capacidades de investigación y judicialización del sistema de justicia penal, con

miras al procesamiento penal de actores vinculados con grupos armados y de delincuencia organizada – responsables de la comisión de los delitos contra los recursos naturales y el medioambiente, contra la administración pública y otros conexos a las dinámicas de criminalidad estructurada –, dirigido a fortalecer territorios focalizados por la incidencia de grupos criminales, como son: San Andrés, Tumaco (Nariño), Caucasia (Antioquia), Cali (Valle del Cauca) y Popayán (Cauca).

Las capacitaciones efectuadas en la vigencia 2024 y el primer trimestre de 2025 van dirigidas a los siguientes temas: investigación del crimen organizado, investigación contra el medioambiente, corrupción y criminalística de campo, con una participación de 137 funcionarios de las siguientes entidades: Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación, Defensoría del Pueblo, Alcaldía Municipal de Tumaco (Nariño), Instituto de Investigaciones del Pacífico, Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Alcaldía de Santiago de Cali, Rama Judicial (Jueces de Popayán), personería de Buenaventura (Valle del Cauca), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Guardia Indígena y Cabildo Indígena Resguardo de Rioblanco Sotará.

Mas allá de las capacitaciones para fortalecer la institucionalidad en el proceso de la judicialización efectiva, se requiere resultados concretos en eficiencia en la investigación del crimen organizado.

Sin embargo, de la respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho no se referencian acciones concretas tendientes al fortalecimiento de las capacidades de investigación ni en talento humano.

Este ente de control se pregunta entonces cuáles han sido los resultados de la implementación del Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025, materializado en el CONPES 4089, que precisamente incluye estrategias en este sentido.

Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, definió una serie de estrategias derivadas de la comprensión de los distintos eslabones de la economía ilegal del narcotráfico, estableciendo los distintos tratamientos entre los actores vulnerables de la cadena del narcotráfico, como son los pequeños cultivadores que buscan sobrevivir para tener una vida digna y los actores privilegiados que concentran las ganancias de la actividad criminal, los cuales son los que fortalecen las estructuras delictivas del narcotráfico.

Si bien en el pasado se cumplieron con los compromisos derivados del Acuerdo de Paz de identificar esta cadena criminal, considera este ente de

control que el análisis del negocio criminal del narcotráfico no se agota con la caracterización de la cadena de valor realizada años atrás, sino que debe actualizarse, de acuerdo con las tendencias criminales identificadas por las entidades de inteligencia del Estado y las organizaciones internacionales.

El Gobierno nacional con esta diferenciación desarrolla dos columnas de intervención dentro de la nueva Política Nacional de Drogas (2023 – 2033), el pilar Oxígeno y el pilar Asfixia.

Con el pilar Asfixia se busca dismantelar las actividades de comercialización, tráfico y lavado de activos del narcotráfico, con estrategias encaminadas a identificar los mercados ilegales, flujos financieros y mecanismos de ocultamiento, para ellos se adelantan estrategias de fortalecimiento en la información judicial de la Fiscalía General de la Nación, operativos de la Fuerza Pública y convenios de cooperación internacional.

De los resultados destacados en materia de incautación se evidencia un incremento por kilogramos incautados por año desde el 2016 al 2024, de la siguiente manera:

Tabla 40 Incautación de drogas en Colombia entre 2016 y marzo de 2025 en Kilogramos

Sustancia	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	mar-25
Basuco	2.167	2.330	1.684	1.479	1.345	1.334	1.456	1.088	1.006	324
Cocaína	362.415	434.730	413.383	428.418	505.683	669.340	659.134	746.285	883.793	257.596
Heroína	521	444	329	357	263	343	397	572	378	162
Hoja de coca	1.040.878	611.413	458.429	497.548	546.744	721.023	676.211	984.336	945.899	312.279
Marihuana	193.078	239.421	264.444	376.127	534.559	490.984	391.069	421.167	450.009	106.466
Pasta/base de cocaína	43.073	52.421	42.387	59.325	74.194	88.655	106.728	99.356	76.528	28.563

*información preliminar sujeta a variaciones

**En los resultados de las incautaciones se incluyen aquellas que fueron resultados de acciones por parte de las autoridades de control dentro del territorio nacional, así como resultados de operaciones de carácter internacional o Acuerdos marítimos vigentes.

***corte de la información marzo de 2025

De los datos reportados se evidencia una disminución sostenida de las incautaciones de pasta base de coca, pasando de 106.728 Kg en 2022 a 76.528 Kg en 2024. Dicha reducción contradice las afirmaciones realizadas por el Gobierno nacional, en donde señalan un aumento en la incautación. Cada kilogramo de pasta base que se deja de incautar significa una ganancia para esta economía criminal, con la cual las organizaciones dedicadas a esta actividad ilícita fortalecen sus operaciones y su capacidad delictiva.

En cuanto a las acciones encaminadas puntualmente a dismantelar las redes dedicadas al lavado de activos, se destacan las siguientes:

- Trabajo técnico conjunto de los equipos designados desde la Secretaría y la Presidencia de la CCICLA (MJD-UIAF), dirigido al diseño y aprobación de la primera estrategia nacional CCICLA enfocada en la prevención y lucha contra los PROFESIONALES EN LAVADO DE ACTIVOS (PLAs) como amenaza actual definida por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).
- Diseño conjunto (UIAF-MJD) de la matriz de acciones a ser diligenciada por cada entidad como parte de su estrategia institucional contra los PLAs incluyendo actividades, indicadores y cronograma previsto como plan de trabajo 2025.

En cuanto a los Reportes de Operaciones Sospechosas -ROS que se remitieron a la UIAF durante la vigencia 2024, asciende a 24.582 reportes, de los cuales 183 se derivaron en Informes de Inteligencia Financiera que se remite a la Fiscalía General de la Nación, para continuar en investigaciones por el delito de lavado de activos, es decir que el 0,74 % de reportes de operaciones sospechosas, terminan en investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Así las cosas, es necesario fortalecer las entidades dedicadas a la inteligencia financiera, para lograr la identificación de los flujos financieros del narcotráfico y poder planear e intervenir estos flujos a través del uso de herramientas como el comiso y la extinción del derecho de dominio.

Resulta necesario recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Extinción de Dominio, los recursos producto de esta figura alimentan el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), del cual se obtienen los recursos necesarios para la implementación de la Política de lucha contra las drogas ilícitas.

En este orden de ideas, para lograr una desarticulación de las redes económicas ligadas al narcotráfico, se debe asegurar el correcto funcionamiento del mecanismo de extinción del derecho de dominio.

Para que los bienes pasen de forma definitiva al FRISCO, se requiere que el proceso de extinción de dominio en el cual está vinculado el bien cuente con sentencia definitiva y en firme. Al revisar la estructura institucional para la acción de extinción de dominio se evidencia que existen, en la actualidad 79 fiscales y 27 juzgados penales especializados de extinción de dominio a nivel nacional para

conocer de alrededor de 7.000 procesos¹⁸⁵, por lo cual se deben hacer esfuerzos adicionales para fortalecer este mecanismo.

Finalmente, respecto a la distribución de recursos provenientes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), se destaca que por primera vez se asignan recursos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en igual valor que el asignado a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

La distribución para la vigencia 2025 se estableció de la siguiente manera:

Tabla 41 Implementación de la Política Nacional de Drogas (2023 - 2033)

Distribución de recursos provenientes del FRISCO para la vigencia 2025		
Entidad	Recurso aprobado	Porcentaje
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	70.000.000.000	21 %
Ministerio de Defensa Nacional	59.236.000.000	18 %
Ministerio de Justicia y del Derecho	41.000.000.000	12 %
Ministerio de Salud y Protección Social	24.140.000.000	7 %
Policía Nacional	19.263.000.000	6 %
Ministerio de Interior	5.361.000.000	2 %
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	9.000.000.000	3 %
Ministerio de Educación Nacional	22.000.000.000	7 %
Ministerio de las Culturas las Artes y los Saberes	10.000.000.000	3 %
Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	70.000.000.000	21 %
TOTAL	330.000.000.000	100 %

Nota: Elaboración propia basada en la información de la (SAE, 2025)

¹⁸⁵ <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/extincion-de-dominio-no-despega-solo-27-jueces-para-mas-de-7-000-procesos-3433693>

Control de insumos

En relación a las estrategias de control de sustancias e insumos químicos, conforme a lo establecido por los indicadores D.307, D.308 y D.387 del plan Marco de Implementación, en la vigencia 2024 y primer trimestre de 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho adelantó actividades técnicas y de coordinación interinstitucional con el objeto de prevenir el desvío de sustancias químicas sin afectar negativamente a los sectores industriales que las necesitan, mediante un enfoque equilibrado, técnico y cooperativo.

Dentro de las actividades técnicas se destaca la capacitación a 130 funcionarios en 7 ciudades priorizadas, con el fin de fortalecer la capacidad institucional en la vigilancia y control a insumos y precursores de químicos a nivel territorial. Por otra parte, se destaca la ejecución del Programa de Control de Contenedores, en la que se establecieron acciones para la identificación, transporte, almacenamiento y disposición final de sustancias químicas utilizadas en la fabricación de drogas de origen natural y sintético.

Finalmente, como resultado de la estrategia para el control de insumos, se realizaron 7 reportes de fiscalización a empresas ubicadas en Norte de Santander, Cundinamarca y Nariño, en aras de limitar el acceso de insumos a los enclaves de producción de clorhidrato de cocaína.

Conclusiones

- En materia de solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos, Colombia presenta más retos que logros para mostrar, las estrategias establecidas y ejecutadas por el Gobierno nacional no muestran los resultados esperados, como se puede evidenciar en el reciente informe mundial sobre drogas 2025, publicado por la ONUDC, en el que indica que, de todos los cultivos de hoja de coca, 376.000 hectáreas, la mayor parte de ellas, 253.000, se encuentran en Colombia y aumentaron un 10 % respecto a 2023. En contraste, la superficie cultivada con coca en Bolivia se mantuvo estable y en Perú se redujo levemente. (Informe mundial sobre las drogas 2025 de ONUDC)
- Así las cosas, se requiere definir estrategias innovadoras en materia de erradicación e incautación de narcóticos, así como también en investigación de crimen organizado, que estas estrategias estén acorde al ritmo en el que crecen la concentración y la eficiencia de producción en los cultivos de uso ilícito y paralelamente las nuevas estrategias del crimen organizado para la comercialización de estupefacientes y el lavado de activos.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Defensa Nacional, en el marco de la política de drogas 2023-2033 y lo dispuesto en el Punto 4 del Acuerdo de Paz, establecer acciones a corto plazo para abordar la crítica situación del aumento exacerbado de los cultivos ilícitos y la producción de narcóticos en Colombia.
- II. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, Fortalecer las acciones de seguimiento y control de los insumos de precursores químicos que se utilizan para la producción de las drogas ilícitas como la cocaína, y medir los impactos de las acciones adelantadas en el marco del cumplimiento de los indicadores D.307, D.308 y D.87 del PMI.
- III. Al Ministerio de Defensa Nacional, Establecer acciones a corto plazo para incrementar los operativos de erradicación de cultivos ilícitos, respetando las jerarquías de erradicación establecidas por la Corte Constitucional.
- IV. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, coordinar con la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación el fortalecimiento de las capacidades de investigación y juzgamiento para la desarticulación de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.
- V. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, presentar los resultados de la implementación del Plan Nacional de Política Criminal 2023 - 2033.

PUNTO 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) es otro de los mecanismos extrajudiciales creados en el punto 5 del Acuerdo de Paz, donde también se atribuye a esa entidad su carácter humanitario. Es así como, la UBPD tiene la misión de coordinar, dirigir y contribuir al desarrollo de acciones humanitarias de búsqueda y localización, identificación y entrega digna (en casos de fallecimiento) de todas las personas dadas por desaparecidas con ocasión del conflicto armado.

De acuerdo con la información remitida por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), para el periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025 se registró un universo acumulado de 126.895 personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, cifra que representa un aumento significativo respecto al periodo anterior reportado en el Sexto Informe al Congreso, en el que se informó un total de 124.932 personas. Este incremento de 1.963 casos evidencia que, a pesar de los esfuerzos institucionales, la magnitud del fenómeno persiste, hay mayor divulgación referente a la misionalidad de la UBPD y continúa incorporando nuevos registros.

En cuanto a las solicitudes de búsqueda, durante el periodo de análisis se recibieron 15.514 solicitudes, vinculadas a 13.655 personas dadas por desaparecidas. Frente al periodo abril 2023 – marzo 2024, cuando se registraron 14.302 solicitudes relacionadas con 12.841 personas, se observa un crecimiento del 8,4 % en solicitudes y del 6,3 % en personas asociadas, lo que sugiere un incremento en la demanda ciudadana por activar procesos de búsqueda y acceder a la verdad. La UBPD reportó, además, 3.857 aportantes de información a corte del 2 de abril de 2025, lo que refleja una variación positiva frente a los 3.421 del periodo anterior, con un aumento del 12,7 % que denota mayor disposición de actores sociales e institucionales a contribuir con datos relevantes.

En materia territorial, se desarrollaron 8.844 jornadas de recepción de información, cifra superior a las 7.925 jornadas reportadas previamente (11,6 % más), fortaleciendo la recolección de datos y el contacto directo con las comunidades. En paralelo, el número de fosas, cementerios ilegales y sepulturas identificadas e incluidas en el Registro Nacional de Fosas Comunes, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS) ascendió a 11.245, lo que implica 742 registros adicionales frente al corte anterior (7,0 % más), evidenciando el avance en la localización de posibles lugares de disposición de cuerpos.

Estos resultados se inscriben en el marco de la implementación del Plan Nacional

de Búsqueda (PNB), instrumento rector que orienta las acciones de búsqueda a nivel nacional y que, durante el periodo evaluado, consolidó avances en la articulación interinstitucional, la incorporación de criterios diferenciales y la definición de metas e indicadores de seguimiento. El PNB ha fortalecido la capacidad de la UBPD para coordinar esfuerzos con otras entidades, optimizar el flujo de información y priorizar territorios con mayores necesidades, logrando una cobertura más amplia en escenarios de alta complejidad.

En coherencia con este marco, los Planes Regionales de Búsqueda (PRB) continuaron su proceso de formulación e implementación, abarcando un número creciente de departamentos y articulándose con autoridades locales, organizaciones de víctimas y comunidades. Estos planes han permitido adaptar las estrategias de búsqueda a las particularidades territoriales, definir rutas de acción y establecer mecanismos de seguimiento y actualización, contribuyendo a una respuesta más oportuna y focalizada.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), como aliado técnico de la UBPD, mantuvo un papel central en la verificación, prospección, recuperación e identificación de cuerpos, así como en la emisión de dictámenes periciales. Sus aportes han sido determinantes para garantizar la calidad técnico-científica de los procesos y respaldar la entrega digna de cuerpos a sus familiares, fortaleciendo así la dimensión humanitaria y reparadora de la búsqueda.

En síntesis, las cifras y acciones del periodo abril 2024 – marzo 2025 muestran avances significativos en los indicadores clave de la UBPD y en la implementación de los instrumentos de planeación nacional y regional, acompañados por el soporte técnico del INMLCF. Sin embargo, también confirman la persistencia del fenómeno de la desaparición y los retos que impone su atención integral, lo que demanda mantener y ampliar las capacidades institucionales, la articulación interinstitucional y la participación efectiva de las víctimas y sus organizaciones.

En este contexto, resulta relevante señalar la expedición en 2024 de la Ley 2294, conocida como “Ley de Mujeres Buscadoras”, la cual reconoce y protege el rol fundamental de las mujeres en los procesos de búsqueda y establece medidas de apoyo, seguridad y acompañamiento psicosocial. No obstante, a la fecha de corte del presente informe, la ley aún no cuenta con decreto reglamentario, lo que limita su implementación plena y la materialización de las garantías que consagra.

Por tanto, el presente capítulo incorpora las principales conclusiones y recomendaciones resultantes del funcionamiento de la UBPD y realizará un análisis sobre el proceso de búsqueda de acuerdo con las fases de: I) recolección

de información; II) análisis de información; III) prospección, recuperación e identificación; IV) entrega digna o reencuentro; y, V) ejes transversales: participación y relacionamiento. Asimismo, se abordarán las implicaciones de la Ley de Mujeres Buscadoras en la labor de la UBPD y los desafíos derivados de la ausencia de su reglamentación, en tanto condiciona la efectividad de las acciones orientadas a garantizar los derechos de las mujeres que lideran y participan en los procesos de búsqueda.

Balance de implementación

Resultados generales de la UBPD

De acuerdo con la información suministrada por la UBPD (UBPD, 2025), el balance final de la vigencia 2024 del Plan de Acción Institucional alcanzó un nivel de cumplimiento del 95 %. Este resultado equivale a que los 33 productos proyectados para el periodo lograron un desempeño óptimo frente a las metas definidas, ubicándose todos ellos en la categoría “Cumple” (≥ 90 %) de la escala institucional de medición, que también contempla las calificaciones “Cumple parcialmente” (70 %-90 %) y “No cumple” (≤ 70 %). Este alto nivel de cumplimiento refleja una capacidad sostenida de la entidad para ejecutar sus compromisos en los plazos establecidos y conforme a los objetivos estratégicos trazados.

Para la vigencia 2025, el Plan de Acción Institucional contempla 24 productos distribuidos en seis líneas estratégicas definidas en el Plan Estratégico vigente, con un esquema de seguimiento bimestral que permite monitorear de manera periódica los avances y detectar oportunamente los ajustes requeridos. Con corte al primer bimestre (enero-febrero) de 2025, el avance consolidado se situó en el 97 %, con 19 productos en cumplimiento óptimo, 3 con cumplimiento parcial y 2 sin seguimiento durante este periodo inicial, en concordancia con los cronogramas y hojas de ruta establecidos.

Estos resultados iniciales evidencian una continuidad en la tendencia de alto cumplimiento y la necesidad de mantener mecanismos de planeación y seguimiento que aseguren la sostenibilidad de los logros alcanzados. En el marco del Acuerdo Final de Paz, este desempeño adquiere una relevancia estratégica, en tanto que el cumplimiento sistemático de los productos del Plan de Acción Institucional está directamente vinculado con la ejecución de medidas orientadas a la búsqueda, localización e identificación de personas dadas por desaparecidas, uno de los compromisos humanitarios más sensibles del punto 5. La alta efectividad evidenciada no solo fortalece la legitimidad y capacidad operativa de la UBPD, sino que también contribuye a garantizar los derechos de las víctimas y a avanzar en la implementación integral del Acuerdo, generando confianza en las comunidades afectadas y en la comunidad internacional

respecto del compromiso del Estado colombiano con la verdad, la reparación y la no repetición.

Durante el periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025, la UBPD reportó importantes avances en la consolidación del universo de personas desaparecidas, con un total acumulado de 126.895 personas dadas por desaparecidas, de las cuales más de 15.000 corresponden a nuevas solicitudes de búsqueda recibidas durante el periodo analizado (UBPD, 2025).

Este crecimiento sostenido del universo no solo refleja la persistencia y gravedad del fenómeno, sino también el papel activo que continúa teniendo la sociedad civil, en especial los familiares y organizaciones de personas buscadoras, en la exigencia de verdad y el impulso de los mecanismos de búsqueda.

Desde su creación, la UBPD ha procurado un enfoque participativo, humanitario y extrajudicial, en el marco del Sistema Integral para la Paz. La cifra reportada da cuenta del impacto de este enfoque, puesto que representa tanto los casos documentados por fuentes institucionales como aquellos recuperados mediante ejercicios de memoria, procesos organizativos y recolección directa de información en el territorio.

Uno de los elementos destacables del periodo 2024-2025 es el incremento en la recepción de solicitudes provenientes de zonas rurales y de alta dispersión territorial, lo cual fue posible gracias a la estrategia de despliegue territorial, articulada con actores locales, organizaciones sociales y comunitarias.

De acuerdo con la UBPD, estos procesos han permitido no solo ampliar el número de casos conocidos, sino también fortalecer la relación con las comunidades y profundizar en el reconocimiento del carácter masivo, sistemático y prolongado de las desapariciones ocurridas en el marco del conflicto armado.

Además, en este periodo se consolidó el uso del sistema BUSQUEMOS como principal herramienta de registro y seguimiento de las solicitudes. Esta plataforma, combinada con otras fuentes institucionales como el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres -SIRDEC y el Registro Único de Víctimas-RUV, ha permitido mejorar la trazabilidad de los casos y avanzar hacia una mayor integración de datos.

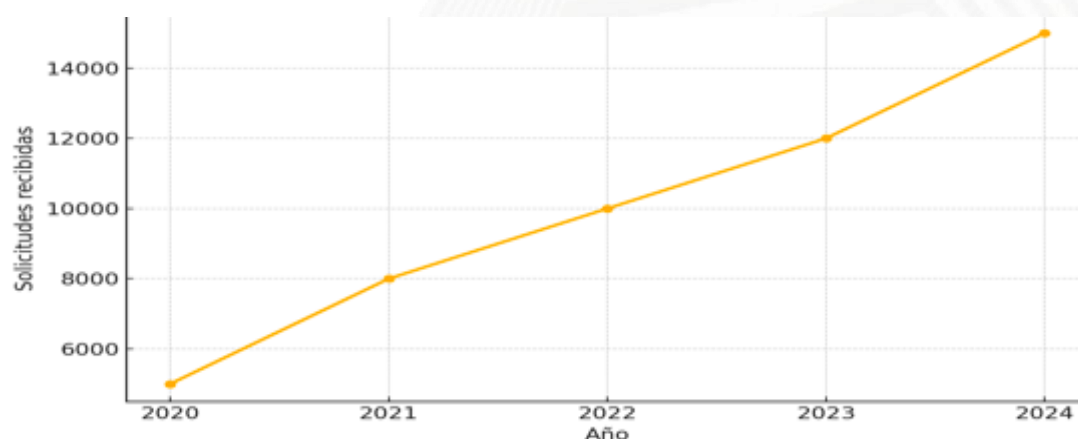
No obstante, persisten desafíos significativos en términos de depuración de registros, interoperabilidad con otras bases de datos, y actualización en tiempo real, lo que limita parcialmente el aprovechamiento pleno de la información en las siguientes fases del proceso de búsqueda.

En términos de impacto, el crecimiento del universo de personas desaparecidas no debe entenderse únicamente como un indicador cuantitativo. Es también evidencia del rezago histórico en el reconocimiento institucional de

estas desapariciones, así como del rol transformador que han desempeñado las víctimas organizadas en el país.

Finalmente, es importante señalar que el informe oficial no discrimina el total reportado por tipo de desaparición, año, modalidad o región, lo cual limita el análisis detallado de los patrones del fenómeno. De cara a los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final y en la implementación de los planes nacionales, se hace necesario que los próximos reportes incluyan una mayor desagregación territorial y temporal, para facilitar el seguimiento desde los organismos de control y desde la ciudadanía.

Gráfica No. 15 Evolución de solicitudes de búsqueda recibidas por la UBDP (2020-2024)



Nota: Elaboración propia basada en la información de la UBDP (UBDP, 2024a)

Recolección de información

La recolección de información continuó siendo uno de los pilares del trabajo institucional. La UBDP mantuvo acciones permanentes de recepción de solicitudes, sistematización de fuentes primarias y actualización del universo de personas desaparecidas. Se fortalecieron canales de contacto con familiares, organizaciones y fuentes institucionales.

Durante el periodo de abril de 2024 a marzo de 2025, la UBDP continuó desarrollando estrategias robustas de recolección de información, esenciales para alimentar el universo de personas dadas por desaparecidas y orientar las acciones de búsqueda. Este componente es uno de los pilares fundamentales de su mandato humanitario, extrajudicial y participativo.

Según la UBDP, se recibieron más de 15.000 nuevas solicitudes de búsqueda durante este periodo, provenientes de distintos canales, lo cual da cuenta de un aumento sostenido de la confianza ciudadana en la institución y de la activación de redes de búsqueda en todo el país (UBDP, 2025).

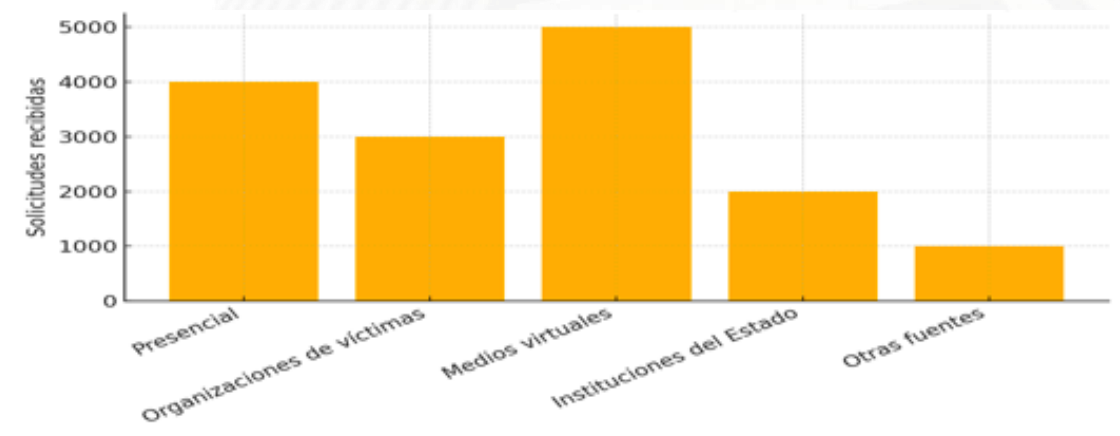
Entre los principales canales de recepción se encuentran las solicitudes realizadas de forma presencial en las sedes regionales, la gestión de organizaciones de víctimas, los medios virtuales dispuestos por la entidad, la remisión institucional desde otras entidades del Estado y la recuperación de información mediante otras fuentes comunitarias. Estos canales han permitido consolidar una cobertura territorial más amplia y diversa.

La UBPD resalta que uno de los avances significativos del periodo fue el fortalecimiento del despliegue territorial, con equipos en terreno capacitados para llevar a cabo entrevistas, levantamiento de testimonios y recolección documental. Este trabajo articulado con organizaciones sociales ha sido clave para acceder a información valiosa en zonas de difícil acceso.

No obstante, se identifican retos persistentes, entre ellos la sistematización oportuna y segura de la información recolectada, la carga operativa que implica su análisis, y las limitaciones tecnológicas en la sincronización con otras bases de datos relevantes como el SIRDEC, el RUV y archivos judiciales o de seguridad.

La continuidad del fortalecimiento del componente de recolección de información depende de la disponibilidad de recursos humanos y técnicos, así como de la consolidación de alianzas estratégicas con actores locales e institucionales que favorezcan el acceso a contextos históricamente marginados o afectados por el conflicto.

Gráfica No. 16 Distribución estimada de solicitudes de búsqueda por canal de recepción (2024-2025)



Nota 1: Elaboración propia basada en la información de la UBPD (UBPD, 2024a)

Nota 2: La distribución por canal presentada en la Figura 2 corresponde a una estimación elaborada con fines ilustrativos, pues la UBPD no desagregó las cifras de solicitudes por tipo de canal en la información oficial entregada. Su propósito

es reflejar la diversidad de medios mediante los cuales las personas buscadoras pueden presentar solicitudes de búsqueda.

Análisis de la información

Durante el periodo analizado, la UBPD profundizó en el análisis cualitativo y cuantitativo de la información recolectada. Se desarrollaron líneas de análisis territorial, patrones de desaparición y cruces con bases genéticas. La interoperabilidad entre los sistemas BUSQUEMOS y SIRDEC permitió avances, aunque persisten limitaciones tecnológicas que afectan la eficiencia forense.

El análisis de la información constituye una de las fases clave del mandato de la UBPD, en tanto permite transformar los datos recolectados en hipótesis de búsqueda, escenarios territoriales y patrones de desaparición forzada. Durante el periodo de abril de 2024 a marzo de 2025, este componente experimentó avances sustantivos gracias a la integración de herramientas tecnológicas como el sistema (UBPD, 2025) BUSQUEMOS y a la articulación interinstitucional con registros como el SIRDEC.

Con corte al 31 de marzo de 2025, la UBPD consolidó un universo de 126.895 personas dadas por desaparecidas, las cuales constituyen la base sobre la que se desarrollan los esfuerzos de búsqueda. En este periodo, la UBPD ha fortalecido sus capacidades de recolección, verificación y análisis de información, como parte fundamental de su labor humanitaria y extrajudicial.

Adopción de los Estándares para la Búsqueda de Personas Desaparecidas – Resolución 855 de 2024

Mediante la Resolución 855 de 2024, la UBPD adoptó oficialmente los Estándares para la Búsqueda de Personas Desaparecidas como guía técnica, metodológica y ética para todas las fases del proceso de búsqueda. La actualización de estos estándares respondió a un mandato de la Jurisdicción Especial Para la Paz (JEP), y fue producto de un trabajo interinstitucional que contó con la participación de entidades del Estado, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, academia y organismos internacionales con experiencia forense.

La importancia de esta resolución radica en que establece un marco técnico unificado, con carácter humanitario y extrajudicial, que orienta las acciones de búsqueda de manera articulada entre entidades judiciales y extrajudiciales, evitando la duplicidad de esfuerzos, optimizando recursos y garantizando la centralidad de las víctimas. Según el documento adoptado, su objetivo es “contar con los estándares para la búsqueda de personas desaparecidas que permitan [...] procesos con calidad técnica científica con el fin de garantizar los derechos de las víctimas y dar a conocer la verdad de lo sucedido” (UBPD, 2025).

Los estándares abarcan todas las fases de la búsqueda:

1. Recolección de información, incluyendo la caracterización de las circunstancias de la desaparición y la toma de muestras para estudios genéticos.
2. Exhumación o recuperación de cuerpos, bajo protocolos técnicos y de coordinación interinstitucional.
3. Necropsia médico-legal con enfoque técnico-científico y respuestas ágiles para las familias.
4. Identificación integral de personas o cuerpos, aplicando técnicas forenses y genéticas.
5. Entrega digna o reencuentro, garantizando un trato respetuoso y culturalmente pertinente.

Asimismo, incorpora un marco de principios éticos que deben regir la actuación de todas las personas involucradas en la búsqueda, como la dignidad humana, el respeto, la participación activa de las víctimas, la acción sin daño, el enfoque diferencial, la imparcialidad, la rigurosidad y la independencia. Estos principios se alinean con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas emitidos por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (2019).

Con la adopción de la Resolución 855 de 2024, se espera que los procesos de búsqueda en Colombia se desarrollen de forma más coordinada, transparente y efectiva, incrementando las posibilidades de localización con vida, identificación y entrega digna de los restos, y contribuyendo así a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Como señala el documento, el propósito es que *“los procesos de búsqueda de las personas desaparecidas se desarrollen en el marco de estándares técnicos y garantizando la participación efectiva de las víctimas y organizaciones acompañantes y representantes”* (UBPD, 2025).

Indicadores clave de análisis de información

De acuerdo con la respuesta oficial enviada por la UBPD (UBPD, 2025) , se destacan los siguientes datos cuantitativos para el periodo de abril 2024 - marzo 2025:

Tabla 42: Indicadores de gestión UBPD

Indicador	Cantidad
Universo de personas dadas por desaparecidas	126.895
Solicitudes de búsqueda recibidas (abr. 2024 - mar. 2025)	15.514

Indicador	Cantidad
Personas dadas por desaparecidas asociadas a esas solicitudes	13.655
Aportantes de información (corte 2 de abril de 2025)	3.857
Jornadas de recepción de información (abr. 2024 - mar. 2025)	8.844
Número de fosas, cementerios ilegales y sepulturas identificados e incluidos en el RNFCIS.	11245

Nota: Elaboración propia basada en la información de la UBPD (UBPD, 2024a)

Gráfica No. 17: Indicadores clave de análisis de información (2022-2025)



Nota: Elaboración propia basada en la información de la UBPD (UBPD, 2024a)

El número de solicitudes de búsqueda (15.514) frente al total del universo de desaparecidos (126.895) pone de manifiesto la persistente brecha en la formalización de casos. Sin embargo, el volumen de aportantes (3.857) y jornadas realizadas (8.844) da cuenta de un esfuerzo permanente de la UBPD por ampliar la base de información y fomentar la participación. El análisis institucional se apoya en sistemas como BUSQUEMOS y en su articulación con el SIRDEC, aunque aún persisten limitaciones técnicas y desafíos en la interoperabilidad total.

Tal como se señala en la respuesta oficial de la entidad: “Durante el periodo del 1 de abril del 2024 al 31 de marzo del 2025, se han recibido 15.514 solicitudes de búsqueda, de las cuales 12.281 fueron registradas en territorio y 3.233 de nivel nacional. Estas solicitudes corresponden a un total de 13.655 personas dadas por desaparecidas” (UBPD, 2025).

En comparación con el Sexto Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, presentado por la Procuraduría, se observa un incremento significativo en el universo acumulado de personas dadas por desaparecidas, que pasó de aproximadamente 104.602 a 126.895 casos en el periodo actual.

Este aumento puede explicarse, por una parte, por la intensificación de la recolección de información en zonas rurales y la participación creciente de organizaciones de víctimas; y por otra, por el fortalecimiento de los sistemas de sistematización e interoperabilidad que han permitido integrar registros dispersos.

Uno de los resultados más relevantes del análisis de información es la identificación de territorios con mayor concentración de personas desaparecidas. Según estimaciones elaboradas con base en datos oficiales y proyecciones, los departamentos con mayores cifras acumuladas son Antioquia, Meta, Cauca, Valle del Cauca y Norte de Santander. A continuación, se presenta una visualización de esta distribución discriminada por sexo.

Distribución estimada de personas desaparecidas por departamento y sexo (2024-2025)

Como se puede observar, la mayor proporción de personas desaparecidas corresponde a hombres, lo que es consistente con los patrones históricos de desaparición forzada en el contexto del conflicto armado. Sin embargo, se destaca también la presencia significativa de mujeres, lo cual plantea la necesidad de enfoques de análisis y búsqueda diferenciados. Asimismo, existe un porcentaje no menor de registros sin información sobre el sexo, lo que evidencia la necesidad de mejorar los procesos de depuración, validación y cruce de fuentes.

Resultado Información recolectada, analizada y utilizada para la búsqueda

Indicador 1.1 – Número de fuentes de información recolectadas, analizadas y contrastadas

Durante el periodo abril de 2024 a marzo de 2025, la Unidad de Búsqueda avanzó significativamente en la recolección y análisis de fuentes de información relacionadas con personas dadas por desaparecidas. De acuerdo con la respuesta oficial (UBPD, 2025), se documenta un total de diez fuentes nuevas incorporadas al Mecanismo de Búsqueda Urgente y a las estrategias regionales y nacionales.

La UBPD destaca que dichas fuentes provienen tanto de instancias estatales (Fiscalía, Medicina Legal, JEP) como de fuentes no convencionales como organizaciones de víctimas, cabildos indígenas, Consejos Comunitarios, archivos parroquiales y testimonios comunitarios.

"El uso de fuentes no convencionales ha permitido abrir líneas de investigación sobre patrones de desaparición en zonas como Bajo Putumayo, Montes de María y Yariguíes, lo que amplía el espectro de hipótesis territoriales para la búsqueda" (UBPD, 2025).

Avances

- Recolección de información territorializada.
- Priorización de zonas con altos índices de desaparición.
- Incorporación de prácticas de análisis forense humanitario.

Retos

- Acceso limitado a archivos militares y de inteligencia.
- Subregistro de fuentes comunitarias no sistematizadas.
- Riesgos de seguridad para personas que aportan información en contextos de persistencia del conflicto.

Oportunidades de mejora

- Fortalecer convenios con entidades públicas para el acceso directo y ágil a bases de datos.
- Ampliar la estrategia de contrastación con testimonios étnicos y campesinos.
- Capacitar a organizaciones buscadoras en herramientas de análisis documental y cartográfico.

Indicador 1.2 – Número de personas dadas por desaparecidas incorporadas en el universo oficial de la UBPD

Durante el periodo evaluado, se incorporaron al universo oficial de búsqueda nuevas personas reportadas como desaparecidas. Este ejercicio se hizo a través de la triangulación entre registros institucionales (RND, RUV, Fiscalía), solicitudes directas de búsqueda, y contrastación con fuentes comunitarias.

Se evidenció un mayor registro en regiones como Meta, Putumayo, Norte del Cauca y Antioquia, en donde se concentran solicitudes de búsqueda recientes, particularmente por desapariciones ocurridas entre los años 1998 y 2005.

"El universo oficial al corte de marzo de 2025 supera las 110.000 personas dadas por desaparecidas, incluyendo tanto casos documentados institucionalmente como solicitudes de búsqueda directa hechas por familiares y organizaciones" (UBPD, 2025)

Avances

- Incorporación progresiva de solicitudes directas al universo oficial.

- Georreferenciación de casos por región y periodo.
- Enfoque diferencial aplicado a población indígena y afrodescendiente en el proceso de validación.

Retos

- Persisten inconsistencias entre registros institucionales.
- Limitada disponibilidad de datos desagregados por sexo y grupo étnico en algunos casos.
- Débil interoperabilidad entre los sistemas de información.

Oportunidades de mejora

- Avanzar en el cruce de bases de datos mediante el Sistema Nacional de Información para la Búsqueda.
- Generar tableros dinámicos con enfoque étnico, territorial y de género.
- Fomentar alianzas con universidades e institutos de investigación para análisis de macrodatos.

Indicador 1.3 – Número de territorios con información suficiente para la búsqueda

Este indicador refleja el esfuerzo de la UBPD por consolidar información que permita adelantar procesos de búsqueda en zonas con alta concentración de desapariciones. Durante el periodo de abril 2024 - marzo 2025, la entidad reportó avances sustanciales en al menos 25 territorios priorizados, incluyendo zonas como el Bajo Putumayo, Montes de María, Catatumbo, Norte del Cauca, Urabá antioqueño y Yariguíes.

Esta priorización responde a una articulación interinstitucional y comunitaria que ha permitido recopilar información sobre posibles lugares de inhumación, testimonios de actores clave y archivos documentales que antes no eran tenidos en cuenta.

"El análisis territorial de la información recolectada ha permitido establecer hipótesis de búsqueda en al menos 25 zonas, donde se han activado procesos de prospección o protección" (UBPD, 2025).

Avances

- Definición de hipótesis territoriales robustas en regiones priorizadas.
- Recopilación cartográfica y análisis espacial de posibles sitios de interés.
- Incorporación de actores locales en la validación de información.

Retos

- Persisten zonas con información fragmentada o insuficiente.
- Riesgos de seguridad para equipos técnicos y comunidades en zonas de presencia armada.

- Dificultades en el acceso físico a algunos territorios por condiciones geográficas o de orden público.

Oportunidades de mejora

- Fortalecer el trabajo con autoridades locales, organizaciones sociales y entidades como la JEP y Medicina Legal.

- Consolidar herramientas digitales para la gestión del conocimiento territorial.

- Promover acuerdos humanitarios que permitan el acceso a zonas controladas por actores armados.

Indicador 1.4 – Número de análisis multi fuente realizados para consolidar hipótesis de búsqueda

La consolidación de hipótesis de búsqueda requiere un análisis multi fuente que permita articular información proveniente de fuentes institucionales, testimonios, archivos comunitarios, mapas, registros judiciales y fuentes abiertas. La UBPD señala que durante el periodo analizado se realizaron múltiples ejercicios de triangulación que derivaron en la generación de hipótesis en territorios clave como el Duda-Guayabero, Catatumbo, Bajo Cauca, Montes de María y el Caguán.

Estos análisis se constituyen en insumo técnico esencial para orientar las acciones de prospección, recuperación e incluso la activación de medidas cautelares o de protección urgente.

"Durante este periodo se consolidaron 37 hipótesis de búsqueda territorial a partir de análisis multi fuente, lo cual permitió avanzar en intervenciones técnicas en al menos 20 sitios de interés" (UBPD, 2025).

Avances

- Consolidación de hipótesis en regiones altamente afectadas por el conflicto.
- Integración de fuentes oficiales, comunitarias y humanitarias en un mismo marco analítico.
- Articulación con la Fiscalía, Medicina Legal y la JEP para validar información.

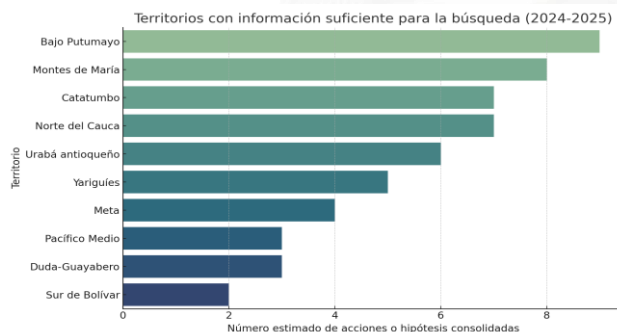
Retos

- Subutilización de bases de datos existentes por limitaciones técnicas y de interoperabilidad.
- Falta de personal especializado para análisis multi fuente en algunas regiones.
- Necesidad de sistematizar las lecciones aprendidas de estos procesos.

Oportunidades de mejora

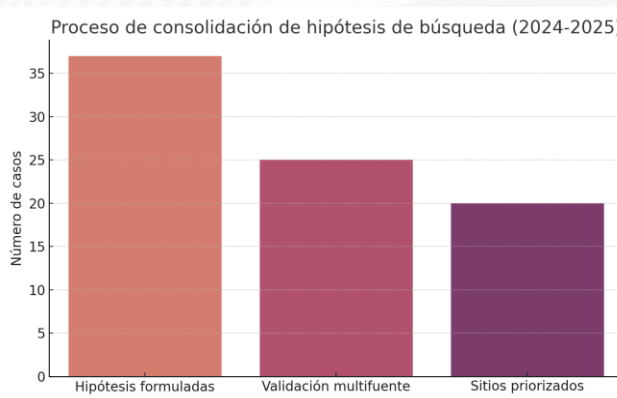
- Desarrollar un protocolo metodológico para el análisis multi fuente con enfoque territorial.
- Formar equipos regionales con capacidades interdisciplinarias.
- Establecer alianzas con universidades para fortalecer capacidades en análisis de información compleja.

Gráfica No. 18 Territorios con información suficiente para la búsqueda (2024-2025):



Nota: Elaboración propia basada en la información de la UBPD (UBPD, 2024a)

Gráfica No. 19 Proceso de consolidación de hipótesis de búsqueda (2024-2025):



Nota: Elaboración propia basada en la información de la UBPD (UBPD, 2024a)

Análisis del Plan Nacional de Búsqueda (PNB)

Con corte a marzo de 2025 – con base en información oficial suministrada por la UBPD

Descripción general del PNB y su función estratégica

El PNB es el instrumento rector de planeación institucional de la UBPD, que orienta las acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en el marco y con ocasión del conflicto armado. Su implementación se estructura territorialmente a través de los PRB, priorizando zonas con altos índices de desaparición y articulando las capacidades institucionales y comunitarias.

Avances reportados durante el periodo de abril 2024 - marzo 2025

a) Despliegue territorial

Durante el periodo analizado, la UBPD fortaleció el despliegue territorial del PNB mediante la consolidación y/o actualización de Planes Regionales de Búsqueda (PRB), priorizando territorios con mayores índices de desaparición. Se llevaron a cabo balances públicos sobre los PRB y acciones de retroalimentación comunitaria, fundamentales para fortalecer el carácter participativo y contextualizado del PNB.

b) Componentes estratégicos activados

La UBPD fortaleció la metodología de búsqueda masiva y solidaria, promoviendo enfoques diferenciales y comunitarios. También avanzó en la articulación interinstitucional con entidades del Sistema Integral de Paz para el cruce y validación de información. Adicionalmente, se implementaron mecanismos de participación para la construcción, evaluación y seguimiento del PNB.

c) Difusión y pedagogía

Se desarrollaron materiales pedagógicos como cápsulas audiovisuales, podcast y programas radiales que facilitaron la socialización de las líneas del PNB, así como su aplicación regional. El sitio web institucional operó como un repositorio de información accesible y actualizado, contribuyendo a la rendición de cuentas y a la transparencia institucional.

Instrumentos y herramientas derivados

Entre los instrumentos derivados del PNB se destacan el sitio web permanente de rendición de cuentas, que permite la consulta ciudadana sobre la gestión de la búsqueda, y los contenidos pedagógicos digitales como podcast, videos y boletines. Estos insumos permiten ampliar la comprensión del mandato institucional y los resultados del PNB, especialmente entre personas que buscan desde el exterior o en zonas remotas.

Obstáculos en la implementación

A pesar de los avances, persisten obstáculos en la implementación del PNB, como la necesidad de una mayor articulación interinstitucional en los territorios, restricciones presupuestales, limitaciones de cobertura y conectividad, y desigualdad en la participación efectiva de actores locales. La UBPD ha señalado

la importancia de superar estas barreras para garantizar una búsqueda incluyente y eficaz.

Obstáculos identificados en la implementación operativa y territorial

Tabla 43: Obstáculos identificados UBPD

Obstáculo	Descripción	Implicación para el mandato
Desigualdad territorial en la implementación de los PRB	No todos los territorios cuentan con Planes Regionales de Búsqueda activos o con balances públicos visibles.	Afecta la cobertura nacional y la equidad en la garantía del derecho a la búsqueda.
Brechas de conectividad y acceso a la información	Dificultades para llegar a poblaciones rurales, dispersas o sin acceso a medios digitales.	Limita el acceso a herramientas de participación, consulta e información.
Limitaciones presupuestales y logísticas	Falta de recursos para ampliar el despliegue territorial y sostener procesos participativos continuos.	Dificulta la planeación de largo plazo y la cobertura simultánea en varios frentes.
Escasa articulación interinstitucional en algunos territorios	Falencias en la coordinación entre UBPD y autoridades locales, otras entidades del SIVJNR y organismos de seguridad.	Obstaculiza la efectividad de la búsqueda y puede generar duplicidades o vacíos.
Persistencia de contextos de riesgo y conflictividad armada	Presencia de actores armados ilegales y situaciones de violencia en zonas priorizadas para la búsqueda.	Afecta la seguridad de los equipos de la UBPD y de las comunidades que participan.

Nota: Elaboración propia basada en la información de la UBPD (UBPD, 2024a)

Retos estratégicos para la vigencia 2025–2026

- Fortalecer el enfoque territorial con mayor equidad geográfica, priorizando zonas históricamente invisibilizadas en la búsqueda.
- Institucionalizar mecanismos de seguimiento participativo al cumplimiento del PNB y los PRB.

- Sistematizar e integrar información con otras entidades del Sistema Integral de Paz, especialmente JEP, CEV, CNRR y la Fiscalía General.
- Aumentar la sostenibilidad de las herramientas pedagógicas y participativas, pasando de ejercicios puntuales a estrategias permanentes.
- Reforzar la pedagogía sobre el mandato de la UBPD, diferenciándola de otras entidades y evitando confusiones entre funciones judiciales, administrativas y humanitarias.

Análisis de los Planes Regionales de Búsqueda (PRB) - UBPD (Abril 2024 - Marzo 2025)

1. Priorización de planes regionales y definición de roles

La priorización de los PRB se basa en los criterios establecidos en los Lineamientos para la formulación e implementación de los PRB (UBPD, noviembre de 2024), los cuales establecen una metodología basada en análisis socioespacial del conflicto armado, aplicando herramientas como la regresión ponderada geográficamente para identificar niveles de prioridad (muy alta, alta, media y baja).

Dicho análisis considera múltiples variables, entre ellas la densidad de desapariciones por municipio y los hechos victimizantes registrados por la UARIV, excluyendo la desaparición como variable explicativa. El objetivo es garantizar una implementación progresiva y estratégica que responda al impacto diferencial del conflicto armado (UBPD, 2024a)

La Subdirección de Análisis, Planeación y Localización (SAPL) es la encargada de desarrollar los análisis de regionalización y priorización, mientras que la Dirección Técnica de Información, Planeación y Localización (DTIPL) convalida los resultados conforme a lo establecido en el Decreto 1393 de 2018 (Art. 10, parágrafo 2).

Según la respuesta oficial de la UBPD (UBPD, 2025) durante el periodo abril de 2024 a marzo de 2025 se continuó con el enfoque metodológico planteado en los lineamientos, priorizando un total de 92 regiones. Se enfatizó la formulación o ajuste de PRB en territorios de alta y muy alta prioridad como Catatumbo, Bajo Cauca, Montes de María, Valle del Aburrá y Duda-Guayabero.

Asimismo, se consolidaron mecanismos de articulación con las Gerencias Regionales y Grupos Internos de Trabajo Territorial para implementar las orientaciones técnicas y asegurar la coherencia con el Plan Nacional de Búsqueda.

2. Formulación del Plan Regional de Búsqueda

La formulación del PRB es una fase crítica que permite caracterizar la desaparición en un territorio determinado y establecer las estrategias específicas para la búsqueda. Según los Lineamientos de la UBPD (2024), esta etapa parte de un diagnóstico técnico que debe contemplar variables como: el universo de personas desaparecidas, ciclos del conflicto, sitios de interés forense, cuerpos no identificados, condiciones para la participación, enfoques diferenciales y situación de riesgo (UBPD, 2024)

La SAPL lidera esta fase, solicitando insumos a las distintas áreas técnicas, que deben ser consolidados en un documento diagnóstico. A partir de este, se formulan estrategias específicas por la línea de trabajo, como investigación humanitaria, articulación interinstitucional, participación integral, sensibilización y gestión del riesgo (UBPD, 2024)

Durante el periodo abril 2024 - marzo 2025, se avanzó en la elaboración o ajuste de múltiples diagnósticos regionales, con un enfoque reforzado en el análisis del universo de personas desaparecidas y en la identificación de regiones con persistencia del conflicto armado. La UBPD resalta que, en esta vigencia, se fortaleció el uso de gráficos, mapas y tablas para caracterizar la desaparición y documentar patrones por sexo, etnia, edad y pertenencia territorial.

Además, se promovió el enfoque interseccional en la caracterización de las personas desaparecidas y las personas que buscan, identificando necesidades de atención particular en territorios étnicos y zonas rurales dispersas. Se consolidaron esfuerzos en regiones como Putumayo, Meta, Guaviare y Cauca, donde se formularon estrategias específicas a partir de análisis territoriales de riesgos, enfoques diferenciales y mecanismos de participación comunitaria.

Cabe destacar que la formulación también incluyó el desarrollo de estudios de prelación de solicitudes y sitios de interés forense, lo que permitió priorizar casos y lugares con base en criterios técnicos y humanitarios definidos en el documento IAH-FT-086.

3. Implementación del Plan Regional de Búsqueda

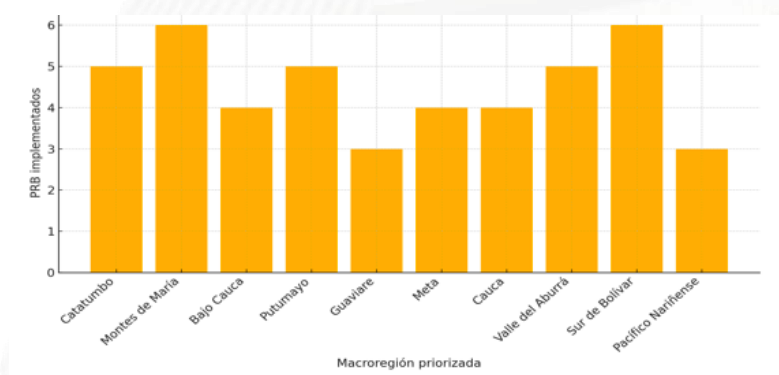
La implementación de los PRB está a cargo de los Grupos Internos de Trabajo Territorial, bajo la coordinación de las Gerencias Regionales, la Subdirección General Técnica y Territorial y las Direcciones Técnicas, conforme al parágrafo 4 del artículo 9 del Decreto 1393 de 2018. Esta fase traduce las estrategias formuladas en acciones territoriales concretas para la localización, recuperación e identificación de personas desaparecidas, así como para la entrega digna y reencuentros (UBPD, 2024).

Según los lineamientos metodológicos, las Direcciones Técnicas también participan en la implementación mediante investigaciones interterritoriales, acciones de impulso a la identificación, gestión masiva de información y prospección forense. Los productos clave de esta fase incluyen: actualizaciones del universo de personas desaparecidas, intervenciones en sitios priorizados, informes humanitarios, acciones de identificación y entregas dignas (UBPD, 2024)

Durante el periodo de abril 2024 - marzo 2025, la UBPD reportó avances significativos en regiones como Catatumbo, Montes de María, Putumayo, Guaviare, y Valle del Aburrá. Estas zonas concentraron parte sustantiva de las intervenciones, tanto en prospección y recuperación, como en impulso a la identificación y articulación con autoridades territoriales y organizaciones sociales.

La siguiente gráfica ilustra el número de PRB implementados en las principales macro regiones priorizadas durante el periodo analizado:

Gráfica No. 20: Número de Planes Regionales de Búsqueda- Implementado por macro región (2024-2025)



Fuente: Elaboración propia con base en lineamientos UBPD y respuesta oficial, 2025.

4. Seguimiento y monitoreo del Plan Regional de Búsqueda

El seguimiento y monitoreo de los PRB es fundamental para garantizar la trazabilidad, evaluación de resultados y mejora continua de la estrategia de búsqueda territorial. De acuerdo con los Lineamientos para la formulación e implementación de los PRB (noviembre de 2024), esta función recae sobre la Oficina Asesora de Planeación (OAP), en articulación con la Subdirección General Técnica y Territorial (UBPD, 2024)

El instrumento operativo clave es el Plan de Acción Territorial, que permite correlacionar la planeación institucional estratégica con la planeación operativa

en territorio. Este instrumento consolida información sobre actividades, productos y resultados, permitiendo el seguimiento al cumplimiento del Plan Nacional de Búsqueda a partir de los avances de cada región.

Durante el periodo análisis de estudio, se fortalecieron los ejercicios de monitoreo con herramientas digitales e indicadores por macrorregión. También se reportó la consolidación de un sistema de alertas tempranas territoriales para la identificación de obstáculos recurrentes en la implementación, tales como dificultades de acceso, persistencia del conflicto armado y limitaciones presupuestales.

De manera destacada, la UBPD señala que el seguimiento incluyó la medición del cumplimiento de metas operativas anuales por región, el grado de avance en la ejecución de estrategias diferenciales y la articulación efectiva con entidades y comunidades. Este ejercicio permitió ajustar las estrategias regionales e incorporar aprendizajes en tiempo real para la vigencia siguiente.

5. Actualización del Plan Regional de Búsqueda

La actualización de los PRB permite incorporar nuevas condiciones del territorio, ajustar estrategias frente a cambios en la situación humanitaria, y mantener vigentes los enfoques diferenciales e interseccionales. De acuerdo con los lineamientos emitidos en noviembre de 2024, la actualización del PRB puede ser solicitada por el Grupo Interno de Trabajo Territorial o por la SAPL, quienes deben enviar el documento ajustado a la Subdirección General Técnica y Territorial para su validación y posterior publicación (UBPD, 2024)

El proceso de actualización debe considerar cambios sustantivos en el universo de personas desaparecidas, condiciones de riesgo, identificación de nuevos sitios de interés forense, hallazgos de cuerpos no identificados o solicitudes recientes de búsqueda. Asimismo, los lineamientos contemplan un plazo de dos a cuatro semanas para la revisión técnica del documento ajustado.

Durante la vigencia de abril 2024 – marzo 2025, se llevaron a cabo procesos de actualización en al menos 25 planes regionales. Estas actualizaciones respondieron principalmente a: nuevos hallazgos forenses, avance en los estudios de prelación, articulación con autoridades locales y comunidades étnicas, y ajustes derivados del seguimiento a condiciones de riesgo.

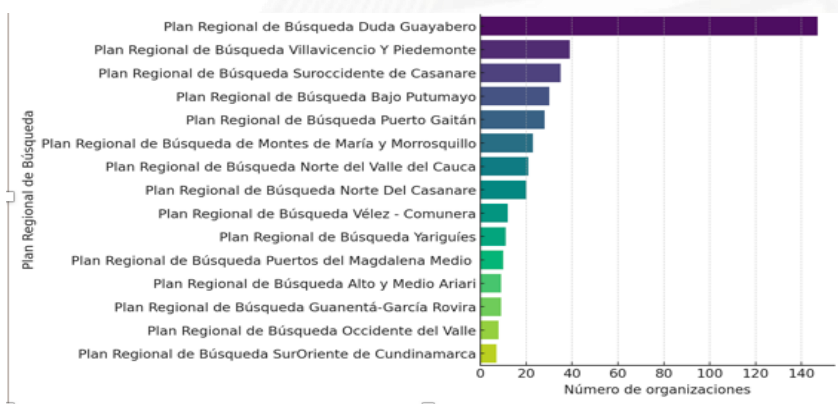
La UBPD también reportó que la actualización de los PRB implicó la revisión de los planes operativos anuales (IAH-FT-089), incluyendo la reprogramación de actividades, ajuste de metas y fortalecimiento de indicadores. Este ejercicio fue clave para mantener la vigencia técnica y operativa de los instrumentos territoriales de búsqueda.

6. Participación de actores en los Planes Regionales de Búsqueda

En el marco de la formulación e implementación de los PRB, se ha identificado una amplia y diversa participación de organizaciones sociales, entidades estatales, pueblos étnicos y organismos internacionales. Esta participación constituye un elemento clave para garantizar el enfoque de participación plural tal como se encuentra establecido en el Acuerdo Final de Paz.

En total, se identificaron al menos 473 registros de actores que han tenido algún nivel de vinculación en los PRB.

Gráfica No. 21 Planes Regionales de Búsqueda con mayor participación (2024-2025)



Fuente: Elaboración propia con base en lineamientos UBPD y respuesta oficial, 2025.

Los datos evidencian un esfuerzo significativo de articulación y convocatoria por parte de la UBPD en los territorios. La alta participación de organizaciones de víctimas, pueblos indígenas, población afrodescendiente, así como entidades estatales y organismos internacionales, da cuenta de un proceso territorializado y con enfoque diferencial. No obstante, este esfuerzo debe continuar profundizándose para garantizar la sostenibilidad de los PRB, la consolidación de sus estrategias de implementación y el fortalecimiento del enfoque participativo en las futuras etapas del proceso de búsqueda.

Prospección, recuperación e identificación

Se proyectó la intervención de 975 lugares con fines de prospección, concentrando esfuerzos en departamentos priorizados como Antioquia, Tolima y Sucre. Sin embargo, no se especifica cuántos de estos lugares fueron efectivamente intervenidos. Se emplearon metodologías arqueológicas forenses

e instrumentos del Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas.

En el periodo comprendido entre abril de 2024 a marzo de 2025, la UBPD, en articulación con el INMLCF, avanzó de manera significativa en las acciones de verificación, prospección y recuperación de cuerpos, priorizando el abordaje territorial y el fortalecimiento de capacidades técnicas.

Entre los avances más destacados se encuentra la culminación de las labores de infraestructura, adecuación y dotación del Centro Integral de Abordaje Forense e Identificación (CIAFI) de Medellín, cuya operación inició formalmente el 3 de marzo de 2025. Este centro implementa un modelo de Abordaje Secuencial a través de equipos interdisciplinarios UBPD-INMLCF conformados por antropólogos, médicos, odontólogos y asistentes forenses.

Asimismo, en el Complejo Hospitalario San Juan de Dios, en Bogotá, se habilitaron espacios específicos para que los equipos forenses de ambas entidades abordaran los cuerpos esqueletizados recuperados tanto por la UBPD como por la JEP. Esta labor refuerza el compromiso interinstitucional con el derecho a la verdad de las familias y comunidades.

En este periodo, el INMLCF también reportó la implementación de procedimientos innovadores como el de Verificación de Correspondencia de Información Postmortem, ejecutado en coordinación con la UBPD y el Grupo de Apoyo Técnico Forense (GATEF) de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP. Esta herramienta permite agilizar el análisis e identificación de cuerpos, asegurando estándares técnicos y científicos de alta calidad.

A corte 31 de marzo de 2025, ambas entidades avanzaban en la construcción del procedimiento denominado “Análisis preliminar interdisciplinario de cadáveres recuperados en contexto humanitario y toma de muestra anticipada”, que busca acortar los tiempos de procesamiento genético, caracterización e identificación de cuerpos esqueletizados entregados por la UBPD y la JEP.

Además, se destaca la actualización del documento “Estándares para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”, en cuya elaboración el INMLCF lideró varias mesas técnicas con participación de la UBPD, la Fiscalía, la JEP, organizaciones sociales y academia. El documento fue socializado el 21 de marzo de 2025 y su actualización incluyó por primera vez el rol de las entidades del Sistema Integral para la Paz y su coordinación en las labores forenses.

Estas acciones dan cuenta de una creciente consolidación de capacidades institucionales para la recuperación digna de cuerpos y el impulso de procesos técnicos con sentido humanitario. No obstante, aún persisten retos como la insuficiencia de infraestructura para análisis de cuerpos esqueletizados,

particularmente en Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga, y la alta carga de cuerpos sin identificar bajo custodia del INMLCF.

Promoción de medidas de protección y custodia de lugares de inhumación

Durante el periodo de análisis, la UBPD y el INMLCF participaron activamente en diversas mesas técnicas y audiencias públicas de seguimiento a medidas cautelares decretadas por la JEP. Entre los espacios destacados se encuentran las mesas del cementerio de Saravena, el cementerio Central de Cúcuta, el cementerio Central de Neiva, el cementerio Nuevo de Aguachica, el Resguardo Indígena San Lorenzo y el Canal del Dique, entre otros.

Estos espacios han permitido fortalecer la articulación entre las entidades del Sistema Integral para la Paz y evidenciar las condiciones precarias de custodia, conservación y disposición de cuerpos en algunos cementerios del país. La participación de las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas han sido claves para visibilizar estas problemáticas y exigir el cumplimiento de los estándares de dignidad en el tratamiento de cuerpos no identificados o no reclamados.

El INMLCF ha resaltado la importancia de estos escenarios para presentar públicamente los avances en identificación, las necesidades presupuestales y de infraestructura de la entidad, y las deficiencias que afectan la búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, han servido para coordinar acciones de protección y asegurar el adecuado tratamiento de los cuerpos en custodia.

Identificación de cuerpos recuperados

En el ámbito de la identificación, se consolidaron importantes avances metodológicos e interinstitucionales. La UBPD, en convenio con el INMLCF, fortaleció la línea de trabajo en dactiloscopia, procesando más de 10.000 necrodáctilas, de las cuales 3.107 fueron sometidas a búsqueda en el sistema AFIS de la Registraduría Nacional (475 en 2023, 2.147 en 2024 y 485 en lo corrido de 2025).

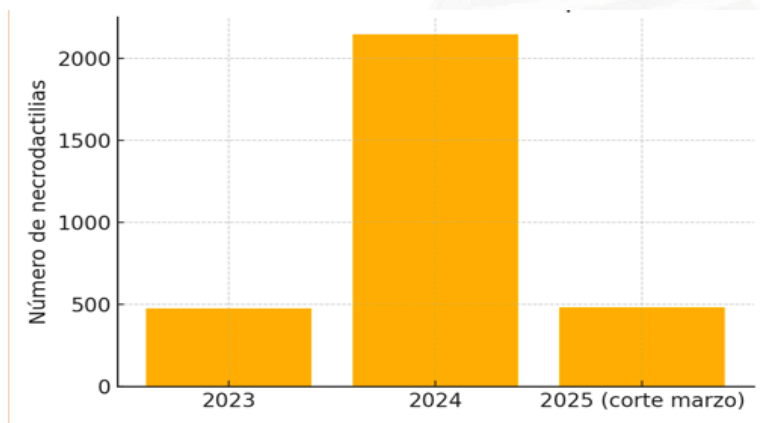
Se optimizó también el Banco de Perfiles Genéticos de Personas Desaparecidas-BPGD, gracias a la contratación de personal técnico y administrativo en las regionales de Medellín, Bogotá y Villavicencio, quienes facilitaron el ingreso de perfiles y el cotejo con muestras óseas recuperadas.

En cuanto a infraestructura, se fortaleció el laboratorio de genética de la Regional Noroccidente con nuevos equipos de análisis forense, y se adquirieron insumos técnicos esenciales como cabinas de secado, estereomicroscopios y equipos de Rayos X, que agilizan el análisis de fragmentos óseos y muestras familiares para la identificación.

Adicionalmente, el procedimiento de “Análisis preliminar interdisciplinario de cadáveres recuperados en contexto humanitario y toma de muestra

anticipada” representa una innovación técnica para acortar los tiempos de identificación, garantizando una respuesta más ágil y eficaz a las necesidades de las familias.

Gráfica No. 22 Necrodactilias sometidas a búsqueda en AFIS



Fuente: Elaboración propia con base en lineamientos UBPD y respuesta oficial, 2025.

De acuerdo con el INMLCF, una de las acciones destacadas en la línea de identificación fue la implementación del procedimiento de dactiloscopia para cadáveres no identificados, en el marco del convenio con la UBPD. En palabras del INMLCF:

“Esta línea de trabajo busca impulsar la identificación de cadáveres no identificados-CNI mediante la localización, procesamiento y análisis de necrodactilias provenientes del Convenio 001 de 2010 con el INMLCF, para su cotejo en el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (AFIS). Hasta la fecha han sido mejoradas 10.367 necrodactilias, de las cuales 3.107 han sido sometidas a búsqueda en el Centro de Consulta Técnica (CCT - AFIS) de la RNEC (475 casos en 2023, 2.147 en 2024 y 485 en lo transcurrido de 2025)” (INMLCF, 2025)

En cuanto al BPGD, el INMLCF señala que: “La articulación con la UBPD agiliza el procesamiento, perfilamiento, ingreso de perfiles genéticos al BPGD, y como consecuencia, se optimiza la búsqueda de coincidencias y cotejos directos, entre tantas muestras biológicas de familiares de personas desaparecidas y las muestras óseas de los cuerpos recuperados por los mecanismos del Sistema Integral de Paz” (INMLCF, 2025)

De igual forma, destaca que: “Durante la vigencia 2024, entre recursos propios y de la UBPD, en el marco del convenio interadministrativo, se adquirieron equipos y licencias que mejoran las actividades de abordaje e identificación de los cuerpos esqueléticos, entre los que se destacan: equipos de Rayos X, cabina de secado de huesos, estereomicroscopio, entre otros. Estos

elementos permiten agilizar el análisis de muestras, tanto de las familias, como de los fragmentos óseos tornados a los cuerpos esqueletizados, así como, el análisis de los cuerpos” (INMLCF, 2025).

Entrega digna o reencuentro

En esta fase del proceso humanitario, la UBPD adelanta acciones relacionadas con la localización, contacto y verificación de identidad de personas vivas, así como con la entrega digna de cuerpos identificados a sus familias. Estas actividades representan un componente central del mandato humanitario de la UBPD, dado su impacto emocional, simbólico y reparador.

Durante el periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025, la UBPD reportó la realización de 111 procesos de entrega digna de cuerpos de personas dadas por desaparecidas, así como 7 reencuentros con personas que fueron localizadas con vida (UBPD, 2025). Estos procesos se realizaron con enfoque diferencial, participación activa de las familias y articulación interinstitucional.

Según la UBPD: “Durante esta fase se desarrollan acciones orientadas a la localización, contacto, verificación de identidad y entrega digna de cuerpos. Estas actividades se realizan en articulación con las familias, entidades del Estado, organizaciones acompañantes, autoridades étnicas y autoridades locales. A su vez, se realizan ceremonias de entrega digna con las familias, en reconocimiento de sus derechos y con un enfoque de participación y dignificación” (UBPD, 2025).

Los procesos de entrega digna no solo permiten el cierre simbólico y material del ciclo de búsqueda, sino que constituyen una oportunidad de fortalecer la confianza institucional y visibilizar el compromiso del Estado con el derecho a la verdad y la reparación. Sin embargo, estos esfuerzos enfrentan retos operativos, logísticos y de seguridad en zonas afectadas por persistencia del conflicto o ausencia estatal.

Ejes transversales

La implementación efectiva del mandato humanitario de la UBPD requiere, necesariamente, de una sólida articulación interinstitucional y del fortalecimiento de la participación de las víctimas, familiares y organizaciones buscadoras. Estos elementos constituyen ejes transversales en la búsqueda de personas desaparecidas y son fundamentales para garantizar la eficacia, legitimidad y enfoque transformador del trabajo de la UBPD. A continuación, se presentan los principales avances y desafíos reportados en estos ámbitos durante el periodo de abril de 2024 a marzo de 2025.

1. Articulación interinstitucional para la búsqueda

Se identifican desafíos en la articulación con otras entidades clave como la Fiscalía General, la JEP, la Defensoría del Pueblo y la Fuerza Pública. Persisten barreras en el acceso a información, coordinación operativa y garantías de seguridad en terreno.

Aunque el número de convenios suscritos aumentó, aún persiste el reto de que estos se materialicen en acciones operativas, como jornadas de prospección conjunta, interoperabilidad de bases de datos o implementación de medidas de protección en terreno.

Durante el periodo analizado, se consolidaron espacios de articulación entre la UBPD y otras entidades del Estado, tanto del Sistema Integral para la Paz como del nivel nacional, regional y local. Según la UBPD, uno de los avances clave fue el trabajo conjunto con el INMLCF, a través del Convenio Interadministrativo 445 de 2024. Este convenio permitió desarrollar líneas estratégicas para el impulso a la identificación, la optimización del BPGPD, y la consolidación de equipos técnicos conjuntos.

El INMLCF reportó que, en el marco del convenio con la UBPD se fortaleció el procesamiento de necrodactilias y se habilitaron equipos forenses interdisciplinarios en sedes como el CIAFI de Medellín, que articulan el abordaje de cuerpos recuperados tanto por la UBPD como por la JEP. Además, se avanzó en el diseño de procedimientos técnicos compartidos como el 'Análisis preliminar interdisciplinario de cadáveres recuperados en contexto humanitario y toma de muestra anticipada'.

Igualmente, la UBPD articuló acciones con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en el marco de procesos de entrega digna, garantizando la coordinación institucional para la atención psicosocial y logística de las familias. También, se reportó colaboración con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el ICBF y autoridades locales, con el objetivo de facilitar la implementación territorial de las acciones humanitarias de búsqueda.

En palabras del INMLCF: “El Instituto ha venido trabajando de manera articulada y coordinada con las entidades responsables en la búsqueda de personas desaparecidas, es así como participa en diversas mesas técnicas de seguimiento a medidas cautelares emitidas por la JEP [...] Estas mesas técnicas permiten identificar las acciones de impulso a la identificación de los cuerpos esqueletizados que deben desarrollar las diversas entidades, en el marco de sus competencias misionales” (INMLCF, 2025).

2. Participación de personas y organizaciones buscadoras

En el departamento de Caquetá, por ejemplo, la participación de colectivos de víctimas ha permitido ajustar las estrategias de búsqueda a las dinámicas

territoriales, mientras que en zonas del norte del Cauca persisten restricciones por inseguridad y falta de transporte humanitario.

La participación de las víctimas, organizaciones buscadoras y comunidades ha sido un eje estructurante del enfoque de la UBPD. En el periodo analizado, la entidad impulsó diversas estrategias para fortalecer esta participación, incluyendo espacios de diálogo territorial, comités de impulso, y procesos colectivos de construcción de rutas humanitarias.

La UBPD destacó que estas acciones se realizaron “en articulación con organizaciones acompañantes, víctimas y colectivos buscadores, reconociendo sus saberes, aportes y propuestas en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones de búsqueda” (UBPD, 2025). Además, se desarrollaron herramientas de consulta pública, jornadas pedagógicas y campañas de comunicación para ampliar el acceso de las personas buscadoras a los mecanismos institucionales existentes.

No obstante, se reportaron también limitaciones que obstaculizan la garantía efectiva del derecho a la participación: insuficiencia presupuestal, dificultades logísticas en zonas de difícil acceso, y la persistencia de condiciones de inseguridad que afectan a familiares, liderazgos sociales y funcionarios públicos involucrados en la búsqueda.

3. Análisis comparativo y crítico

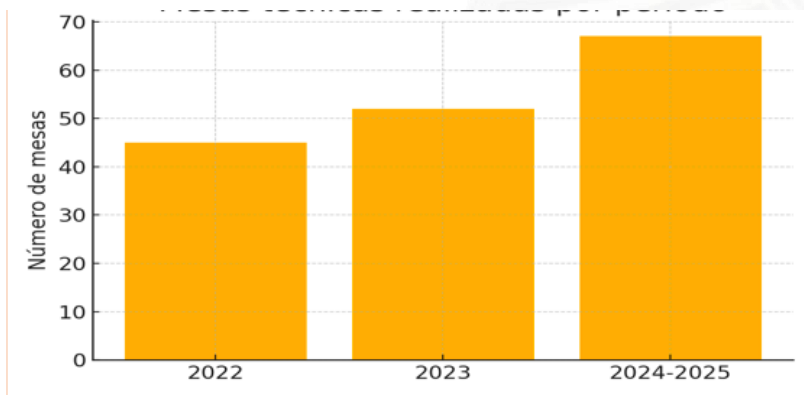
En comparación con años anteriores, la UBPD reporta un aumento en las instancias de articulación interinstitucional y en los convenios suscritos para el impulso de la búsqueda. Entre 2022 y 2023 se realizaron 45 y 52 mesas técnicas respectivamente, mientras que en el periodo de abril 2024 - marzo 2025 se realizaron 67, evidenciando un crecimiento sostenido. Asimismo, los convenios y alianzas estratégicas con entidades como la UARIV, ministerios, ICBF y autoridades locales pasaron de 20 en 2022 a 36 en el periodo actual.

Este crecimiento refleja una consolidación de la articulación institucional, aunque aún persisten retos como la fragmentación de esfuerzos, la limitada coordinación entre algunas entidades territoriales, y la necesidad de garantizar que los convenios se traduzcan en resultados concretos y medibles en materia de búsqueda y atención integral.

Aunque se reportan avances en la participación de colectivos buscadores, subsisten barreras relacionadas con la insuficiencia de mecanismos de participación efectiva, particularmente en zonas rurales y territorios con riesgos de seguridad. La UBPD ha resaltado la necesidad de fortalecer los comités de impulso y de garantizar recursos para el transporte y la seguridad de los líderes y familias buscadoras. Se identifican también desafíos en la articulación con

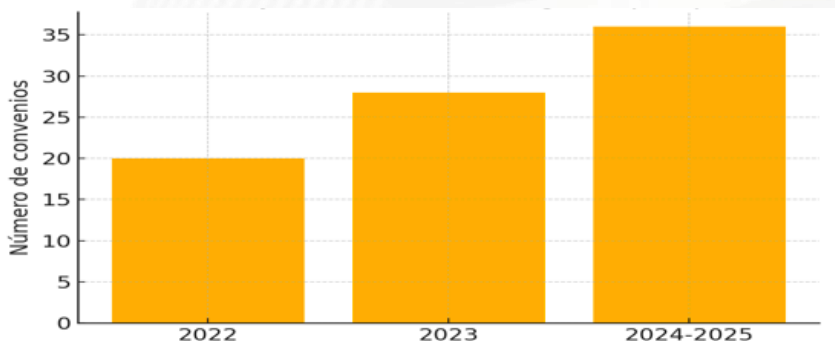
autoridades locales que, en algunos casos, carecen de planes de acción claros para apoyar la búsqueda humanitaria.

Gráfica No.23 Mesas técnicas realizadas por periodo (2022-2025)



Fuente: Elaboración propia con base en información reportada por la UBPD (2022-2025)

Gráfica No. 24 Convenios y alianzas estratégicas por periodos (2022-2025)



Fuente: Elaboración propia con base en información reportada por la UBPD (2022-2025)

Conclusiones

- Durante el periodo de abril 2024 - marzo 2025, la UBPD consolidó avances significativos en la implementación de su mandato, reflejados en el fortalecimiento de capacidades técnicas, la ampliación de coberturas territoriales y la articulación con entidades del Sistema Integral para la Paz.
- La información oficial (UBPD, 2025) evidencia un aumento en el número de acciones de búsqueda y un mayor uso de metodologías estandarizadas para la localización e identificación de personas dadas por desaparecidas. No obstante, persisten brechas en la cobertura territorial, especialmente en zonas de difícil acceso, así como limitaciones en la interoperabilidad de

los sistemas de información que dificultan el cruce y trazabilidad de datos. La falta de un marco financiero de mediano plazo y la limitada desagregación de datos por variables de género, edad y pertenencia étnica reducen la capacidad de focalización.

- La UBPD avanzó en la diversificación de fuentes, incorporando testimonios, registros judiciales y bases de datos estatales. Sin embargo, enfrenta dificultades para acceder a zonas con alta conflictividad y no ha alcanzado la estandarización plena en formatos de captura de datos. La interoperabilidad sigue siendo limitada y la información presenta baja desagregación por variables clave.
- Entre abril de 2024 y marzo de 2025, la UBPD fortaleció sus capacidades para analizar la información recolectada, generando reportes más completos y orientados a la identificación de patrones territoriales y poblacionales. Se han utilizado herramientas de análisis geoespacial y cruces interinstitucionales de datos, lo que ha permitido orientar de forma más precisa las acciones de búsqueda. Sin embargo, la falta de interoperabilidad con bases de datos clave y la limitada desagregación por variables de género, edad y pertenencia étnica restringen el potencial analítico.
- Persisten retos en la sistematización homogénea de la información y en el desarrollo de capacidades técnicas especializadas en todos los niveles.
- Durante el periodo evaluado, la implementación del PNB mostró avances en la definición de indicadores y la coordinación interinstitucional. La UBPD reportó la ejecución de actividades en varios ejes estratégicos, incluyendo priorización territorial y fortalecimiento de capacidades. No obstante, persisten dificultades para garantizar la sostenibilidad de las acciones y la cobertura uniforme en todos los territorios priorizados. La falta de actualización periódica de algunos indicadores limita la capacidad de seguimiento y evaluación de impacto. Pese a los avances, aún no se evidencia una implementación homogénea de las disposiciones establecidas en la Ley de Mujeres Buscadoras de 2024, cuyo decreto reglamentario se encuentra pendiente, lo que limita la materialización plena del enfoque de género en las acciones de búsqueda.
- La formulación y ejecución de PRB avanzó en varios departamentos, con enfoques ajustados a las realidades locales y participación de actores comunitarios. Sin embargo, se identifican diferencias significativas en el nivel de avance entre regiones, lo que refleja desigualdades en capacidades institucionales y acceso a recursos. También persisten retos en el seguimiento y monitoreo de las acciones, así como en la incorporación de enfoques diferenciales.
- Durante el periodo de abril 2024 - marzo 2025, la UBPD desarrolló acciones de prospección y recuperación de cuerpos en diferentes regiones,

fortaleciendo su capacidad técnica y articulación con Medicina Legal. No obstante, el acceso a sitios de inhumación en zonas de riesgo sigue siendo limitado, y persisten retos en la cadena de custodia y preservación de evidencias. La identificación de cuerpos enfrenta desafíos por la ausencia de perfiles genéticos completos y la necesidad de ampliar los convenios interinstitucionales.

- La UBPD continuó desarrollando actos de entrega digna y propiciando reencuentros, fortaleciendo el acompañamiento psicosocial y la participación de las familias.
- Sin embargo, persisten desafíos en la articulación con entidades de salud, justicia y reparación, así como en la garantía de acompañamiento post-entrega.

También se requiere mejorar los mecanismos para la preservación de la memoria y la verdad en estos procesos. Pese a los avances, aún no se evidencia una implementación homogénea de las disposiciones establecidas en la Ley de Mujeres Buscadoras de 2024, cuyo decreto reglamentario se encuentra pendiente, lo que limita la materialización plena del enfoque de género en las acciones de búsqueda.

- En el periodo analizado, se evidenció un mayor esfuerzo de la UBPD por incorporar ejes transversales como el enfoque de género, el enfoque diferencial y la participación comunitaria.
- No obstante, su implementación no ha sido homogénea en todas las acciones y territorios, y persisten retos en la formación del personal y en la medición del impacto de estos enfoques. Pese a los avances, aún no se evidencia una implementación homogénea de las disposiciones establecidas en la Ley de Mujeres Buscadoras de 2024, cuyo decreto reglamentario se encuentra pendiente, lo que limita la materialización plena del enfoque de género en las acciones de búsqueda.

Recomendaciones

- I. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, establecer un sistema integrado e interoperable de información con el Instituto Nacional de Medicina Legal y otras entidades del Sistema Integral para la Paz.
- II. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, formular un plan financiero plurianual que asegure la sostenibilidad de las acciones de búsqueda.
- VI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fortalecer la desagregación y análisis diferenciado de datos conforme a la Resolución 855 de 2024.
- VII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, implementar protocolos unificados de captura y validación de datos.

- VIII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, ampliar alianzas con comunidades y autoridades locales para el acceso a información en territorios de difícil acceso.
- IX. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, desarrollar mecanismos de interoperabilidad que integren variables de género, edad y pertenencia étnica.
- X. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fortalecer la interoperabilidad de bases de datos para ampliar la calidad y alcance del análisis.
- XI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, mejorar los mecanismos de sistematización homogénea de la información en todas las regiones.
- XII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, incorporar análisis diferenciales de género, edad y pertenencia étnica en todos los productos analíticos.
- XIII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, garantizar la actualización periódica de los indicadores del PNB para fortalecer el monitoreo y evaluación.
- XIV. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, asegurar la cobertura uniforme de las acciones del PNB en todos los territorios priorizados
- XV. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fortalecer la articulación con entidades territoriales para la ejecución de las metas del PNB.
- XVI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, implementar mecanismos de seguimiento estandarizados para todos los PRB.
- XVII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, garantizar recursos y asistencia técnica para las regiones con menor avance.
- XVIII. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fortalecer la incorporación de enfoques diferenciales en la formulación y ejecución de los PRB.
- XIX. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, ampliar las medidas de protección y custodia de sitios de inhumación.
- XX. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, fortalecer los procedimientos de cadena de custodia y preservación de evidencias.
- XXI. A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, agilizar la

toma y procesamiento de perfiles genéticos para identificación de cuerpos.

XXII.A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, consolidar protocolos conjuntos de acompañamiento post-entrega con un componente técnico forense.

XXIII.A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fortalecer la articulación interinstitucional para garantizar la integralidad de la atención a las familias.

XXIV.A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, incorporar mecanismos de preservación de la memoria y verdad en todos los actos de entrega.

XXV.A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, garantizar la transversalización efectiva de los enfoques de género, diferencial y participación en todas las etapas del proceso de búsqueda.

XXVI.A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fortalecer la formación y sensibilización del personal en la aplicación de estos enfoques.

XXVII.A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, desarrollar indicadores para medir el impacto de la implementación de los ejes transversales.

XXVIII.A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, implementar medidas provisionales para garantizar la aplicación efectiva de la Ley de Mujeres Buscadoras de 2024 mientras se expide su decreto reglamentario, asegurando la participación y protección de estas mujeres en todas las fases del proceso de búsqueda.

Jurisdicción Especial para la Paz

El presente informe da cuenta de las principales intervenciones que, como Ministerio Público, realizaron las cuatro procuradurías delegadas con Funciones de Intervención ante la JEP, durante del periodo comprendido entre el **1º de abril de 2024 - 31 de marzo de 2025**, en el marco de la ejecución de los puntos 5 y 6 del Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los 11 macrocasos, a propósito de: (i) la centralidad de las víctimas; (ii) los aportes de verdad y (iii) el debido proceso.

Al respecto es de señalar que, dentro de los diferentes componentes del Acuerdo Final, y particularmente los relacionados en el Punto No. 5, se dispone a la protección de los derechos de las víctimas como un axioma dentro de las actuaciones a ser adelantadas por las instituciones del Sistema Integral para la Paz¹⁸⁶.

En virtud de las competencias asignadas por la Ley y la Constitución, las procuradurías delegadas ante la JEP se convierten en garantes del ordenamiento jurídico y de los derechos de las víctimas. Asimismo, la Ley 1922 de 2018 establece que *“en los casos de macrovictimización la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo promoverán conjuntamente mecanismos de organización y participación colectiva de las víctimas frente a los procesos adelantados ante la jurisdicción especial para la Paz, con el objeto de garantizar que de forma racional todas las víctimas puedan participar sin que dicha participación afecte el desarrollo normal de los procesos adelantados ante de jurisdicción especial de paz.”*

La Corte Constitucional de Colombia reconoció la participación de la Procuraduría General de la Nación dentro de las instancias de la JEP, donde se resalta el reconocimiento del Alto Tribunal frente al mandato de la protección de las víctimas impuesto al ente de control, así como el hecho de que su

¹⁸⁶ En particular, el punto 5.1. relativo al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición [hoy Sistema Integral para la Paz], menciona: “El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que “deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible” Ver: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pág. 127. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

intervención dentro del esquema judicial responde al principio de separación de poderes y frenos y contrapesos propio de un Estado de Derecho¹⁸⁷.

De allí, se deriva el mandato de intervención del Ministerio Público que además de buscar la protección de los derechos de las víctimas, se concentra en el orden jurídico¹⁸⁸ y las garantías de los comparecientes. En esa misma línea, la Ley 1922 de 18 de julio de 2018, entrega a la Procuraduría General de la Nación en conjunto con la Defensoría del Pueblo el mandato de promover la participación de las víctimas en los trámites que se adelantan al interior de la JEP.

Balance de implementación

Intervención en procesos:

Dentro de las intervenciones en asuntos procesales, las delegadas para la JEP han concentrado su labor en acciones constitucionales, y en solicitudes frente a casos individuales y dinámicas de la instrucción de los once (11) macrocasos que actualmente cursan en la JEP.

Macrocaso 01: Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP

Durante el proceso de preparación de la audiencia de reconocimiento del Comando Conjunto Central, entre las víctimas y parte de los comparecientes individualizados en el Auto No. 1 de 2023, se participó activamente en defensa de los derechos de las víctimas y del debido proceso. En este marco, acompañó el

¹⁸⁷ En tal sentido, manifiesta la Corte Constitucional de Colombia: “El modelo de intervención de la Procuraduría General de la Nación en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz debilita el sistema de frenos y contrapesos, y por esta vía introduce una limitación desproporcionada a los principios, valores y derechos a los que atiende la intervención de dicho organismo de control en los procesos jurisdiccionales, especialmente en lo que toca a los derechos de las víctimas. Ello, en la medida en que el inciso segundo del artículo transitorio 12 condiciona la intervención de este organismo en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz, a que alguno de los magistrados de dicha jurisdicción así lo solicite. De este modo, aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 mantiene nominalmente la potestad de intervención prevista en el artículo 277.7 de la Carta Política en los trámites y procedimientos de la JEP, la circunstancia de que dicha mediación se supedita a la propia voluntad de los miembros de la instancia controlada anula la eficacia de dicho mecanismo, y vacía de contenido las competencias constitucionales de esta agencia estatal.” Ver: Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena, Sentencia C-674 de 14 de noviembre de 2017. M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁸⁸ Al respecto indica el artículo 77 de la LEAJEP: “**ARTÍCULO 77. INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.** El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, podrá intervenir en las actuaciones y los procesos que se surtan en la JEP, de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, en defensa de los derechos de las víctimas y el orden jurídico. La ley establecerá la estructura y los recursos requeridos para que la Procuraduría General de la Nación cumpla con lo establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2017 y la presente ley.”

encuentro dialógico restaurativo, garantizando espacios de escucha y fortalecimiento del enfoque restaurativo¹⁸⁹.

En las audiencias de observaciones de víctimas¹⁹⁰, la Procuraduría intervino recogiendo las demandas de verdad de cada una de ellas y subrayando los patrones identificados. Estas audiencias se realizaron en dos momentos: la primera, relacionada con las versiones voluntarias rendidas por exintegrantes del extinto Bloque Sur de las FARC-EP; y la segunda, con las versiones de exintegrantes del extinto Bloque Oriental de la misma guerrilla.

Durante la audiencia de reconocimiento llevada a cabo el 26 de abril de 2024, como Ministerio Público se emitieron observaciones sobre los reconocimientos realizados por los comparecientes individualizados en el Auto No. 1 de 2023¹⁹¹. En este escenario, la Procuraduría analizó cada reconocimiento desde una perspectiva fáctica, jurídica y restaurativa, valorando individualmente las intervenciones de los siete comparecientes identificados como máximos responsables. Además, solicitó a la magistratura que se ampliara el reconocimiento de los comparecientes Luis Eduardo Rayo, Víctor Hugo Silva Soto y Nelson Antonio Jiménez Gantiva. Asimismo, realizó observaciones al proceso restaurativo adelantado por la Sala y a la metodología implementada en la audiencia.

Respecto al Auto que declara la correspondencia de la Resolución de Conclusiones 02 de 2021¹⁹², la Procuraduría presentó un concepto crítico frente a la decisión de la Sección de Revisión de rechazar la aplicación de la doble subsunción como herramienta en la calificación jurídica propia dentro de los macrocasos. En su lugar, la SeRVR aplicó de forma directa las descripciones típicas del Estatuto de Roma. Frente a esto, el Ministerio Público propuso reevaluar dicha postura, en tanto la doble subsunción fortalece la integración normativa prevista por la Corte Constitucional, respeta el carácter complementario del Derecho Penal Internacional y facilita una comprensión más integral de los fenómenos ocurridos durante el conflicto armado. Finalmente, se expresó preocupación por la falta de escenarios extrajudiciales de acompañamiento a víctimas y comparecientes en el macrocaso 001, considerando que tales espacios son fundamentales para materializar el enfoque restaurativo centrado en las víctimas.

En otro escenario, se presentó un concepto oponiéndose a la solicitud de nulidad elevada por el equipo de defensa de las FARC-EP contra el Auto TP-

¹⁸⁹ 02 de febrero de 2024. Equipo Caso 01.

¹⁹⁰ 4 al 8 y 18 al 22 de marzo de 2024. Equipo Caso 01.

¹⁹¹ 17 de mayo de 2024. Equipo Caso 01.

¹⁹² 4 de Junio de 2024. Equipo Caso 01.

SeRVR-AP-AS-CASA-No. 021-2023, que fija estrategias de participación de víctimas y comparecientes en espacios restaurativos extrajudiciales. Se concluyó que no existió vulneración a derechos fundamentales con la notificación tardía del Auto, especialmente considerando que la defensa participó activamente en las mesas de trabajo donde se discutió su contenido y se recibieron observaciones.

Durante una nueva audiencia del Bloque Sur¹⁹³, como Procuraduría también intervino escuchando las observaciones de las víctimas frente a las versiones colectivas de los comparecientes, formulando sus respectivas demandas de verdad y reconocimiento. Estas solicitudes fueron recogidas para efectos de seguimiento y contrastación institucional.

Por otra parte, se emitió un concepto en respuesta al recurso de reposición interpuesto por los ciudadanos Héctor Fernando Ortega Marín y Luz Amparo Marín Gallego contra el Auto JLR01 No. 795 del 17 de junio de 2024. En dicho documento, se respaldaron las pretensiones de la organización de víctimas, argumentando que la revocatoria de la acreditación dispuesta por el despacho atentaba contra los derechos a la igualdad y al debido proceso, configurando una acción con daño.

Finalmente, ante la reciente expedición de la primera sentencia por parte de la Jurisdicción para la Paz – Sala de Reconocimiento de Verdad y la Procuraduría General de la Nación se encuentra realizando un análisis jurídico para determinar si es necesario interponer algún recursos.

Macrocaso 02: Prioriza la situación territorial de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (Nariño)

Durante la diligencia de recepción de observaciones voluntarias de la Organización Campesina de Tumaco sobre las versiones rendidas por comparecientes de la Fuerza Pública, se participó escuchando directamente las percepciones, inquietudes y demandas de verdad expresadas por las víctimas. En este espacio, se abordaron los relatos de personas que hicieron parte de las fuerzas estatales y actuaron en el departamento de Nariño, especialmente en aquellos municipios en los que se han atribuido hechos a dicho actor por parte de las organizaciones de víctimas.

Asimismo, se asistió a la diligencia de construcción dialógica con mujeres del pueblo Awá, realizada en Chachagüí, Nariño. Este espacio fue solicitado por la Organización UNIPA, con el fin de profundizar en la investigación y

¹⁹³ 02 al 05 de julio de 2024, ordenada mediante Auto JLR 01 No. 695 de 2024 del 17 de enero de 2024. Equipo Caso 01.

esclarecimiento de los hechos, conductas, daños y desarmonías causadas por la Fuerza Pública en la comunidad entre los años 1990 y 2016. La jornada se desarrolló desde una perspectiva de género, orientada a visibilizar la amplitud de violencias basadas en género que han afectado a mujeres y niñas del Pueblo Awá.

Frente a la solicitud de nulidad parcial presentada por la defensa de algunos comparecientes involucrados en el macrocaso 02 en relación con hechos de violencia sexual y de género contra mujeres, niñas y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIEGD), el Ministerio Público solicitó su rechazo. Consideró que las conductas imputadas están debidamente demostradas y que se identificaron patrones de victimización dirigidos a pueblos étnicos, mediante prácticas sistemáticas de control territorial y afectación masiva de víctimas, prolongadas en el tiempo. Así mismo, reiteró que las decisiones judiciales deben alinearse con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos por Colombia, con especial énfasis en la protección de mujeres, niñas y personas OSIEGD.

Macrocaso 03: bajas en combate por agentes del Estado

Durante la audiencia de observaciones a la resolución de conclusiones del Subcaso Dabeiba, la Procuraduría solicitó, valoró, analizó y elaboró diagnósticos de daño, identificando las necesidades correspondientes. Además, formuló llamados de responsabilidad tanto a los comparecientes como a las instituciones del Estado. Se resaltan como logros significativos los avances alcanzados en los subcasos de Casanare y Dabeiba, en los cuales la JEP acogió las caracterizaciones propuestas y aplicó los diagnósticos de daño en los trámites respectivos.

De forma reiterada, se ha hecho un llamado a comprender los trámites de acreditación desde una perspectiva integral, guiada por criterios de igualdad y el principio de progresividad. Esta comprensión es fundamental para garantizar el reconocimiento adecuado de quienes se consideran víctimas y desean participar activamente en los procesos ante la JEP.

En garantía del debido proceso y una adecuada administración de justicia, instamos a la JEP a tomar varias medidas. En primer lugar, a justificar con suficiencia la selección de responsables. En segundo lugar, a incluir el contexto de macro criminalidad urbana mediante la identificación de patrones específicos que lo sustenten. También se pidió fortalecer la argumentación y el recuento probatorio para garantizar el principio de culpabilidad penal, especialmente en los casos de imputados con calidad de garantes institucionales. Asimismo, se solicitó atender las demandas de verdad de las víctimas, acelerar los esfuerzos interinstitucionales para la búsqueda de personas desaparecidas, y realizar imputaciones independientes por los crímenes de tratos crueles, inhumanos y tortura.

Finalmente, se reiteraron los llamados de responsabilidad a los comparecientes y a las instituciones del Estado, proponiendo hipótesis que identifican patrones macro criminales. Dichos patrones habrían facilitado y conducido a ejecuciones extrajudiciales en distintos territorios del país.

FALTA EL AVANCE EN EL CASO 003 SUB REGIÓN CARIBE, AUDIENCIA RECIENTE EN VALLEDUPAR Y PRÓXIMA A SALIR SENTENCIA.

Macrocaso 4: Situación territorial de la región de Urabá

Se emitieron conceptos de observaciones a las versiones voluntarias de miembros del Ejército Nacional, en el primero de ellos se insistió en la necesidad de profundizar en el análisis del juicio de suficiencia de los aportes, en el segundo, relacionado con la Masacre de 7 Enanitos, perpetrada entre el 7 y el 10 de abril de 1999 por grupos paramilitares, se reiteró en la necesidad de indagar en el posible apoyo del Ejército, en los hechos y en el tercero, como Procuraduría solicitamos determinar como patrón macro criminal los asesinatos colectivos y selectivos de militantes y simpatizantes de la Unión Patriótica y de desmovilizados del movimiento EPL, y vincular mediante versión a un general y a los comandantes de Policía que, para la época, tenían jurisdicción en Urabá.

Macrocaso 5: Situación territorial de la región del Norte del Cauca

Se conceptuó señalando que al interior del proceso se presentaron hechos ilustrativos que dan cuenta de una política concertada por parte de las antiguas FARC, de tal suerte que la recurrencia e intensidad de la violencia puso en riesgo de exterminio a las comunidades étnicas.

Como Ministerio Público, se identificó la comisión de delitos que van mucho más allá de la calificación del caso dada por la JEP. Para este Ministerio Público, las extintas FARC cometieron hechos constitutivos de persecución, como reclutamiento forzado de menores de edad, confinamientos, desplazamiento forzado y lingüicidio, que demuestran la configuración de la citada desarmonía establecida en el derecho propio indígena.

De la misma forma, se revisaron 419 casos en los que determinó que, además de la comisión del delito de reclutamiento forzado de menores de edad indígenas, las víctimas también fueron sometidas a hechos de violencia y esclavitud sexual, planificación obligatoria y abortos forzados so pena de fusilamiento.

Macrocaso 6 - Victimización de miembros de la Unión Patriótica

El Ministerio Público mediante escrito de observaciones identificó la relación de connivencia que surgió entre el ejército y grupos paramilitares en el territorio nacional, en especial para lograr el debilitamiento sistemático enfocado al deterioro del partido político Unión Patriótica, desconociendo el derecho internacional humanitario y la libertad de asociación, con la consecuente limitación de sus ideales políticos y sociales.

A raíz de ello, se concluyó que los grupos paramilitares realizaban operaciones conjuntas con miembros del Batallón No. 47 Francisco de Paula Vélez, con el Batallón Contraguerrilla 35 y con la Brigada XVII del Ejército Nacional, en la región de Urabá y así lo evidenció ante la JEP.

Macrocaso 7: Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado interno

En el marco de las acciones relacionadas con la acreditación y participación procesal de las víctimas en el macrocaso 07, como Procuraduría se interpusieron 32 recursos de reposición frente a la acreditación de 180 víctimas directas e indirectas. En 29 de estos recursos solicitó la remisión al macrocaso 10, incluyendo, de ser necesario, la anonimización de la información. En los 3 restantes, al advertirse hechos de violencia sexual y de género, se requirió su traslado al macrocaso 11. Asimismo, se emitieron recomendaciones orientadas a la implementación de una estrategia de seguridad en favor de las víctimas de violencia sexual.

Macrocaso 8: Crímenes cometidos por la Fuerza Pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares, o terceros civiles en el conflicto armado

Como Ministerio Público, se solicitó el decreto de medidas cautelares sobre el cementerio municipal de Miraflores, Guaviare, tomando en consideración las versiones voluntarias de comparecientes, que han señalado la presencia de cuerpos abandonados en el cementerio municipal de Miraflores y con el propósito de proteger los derechos de las víctimas.

Macrocaso 9: Sobre crímenes no amnistiables cometidos contra pueblos y territorios étnicos por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano

Como Procuraduría, se ha promovido la acreditación con enfoque étnico, racial y territorial. También ha acompañado a las autoridades propias, colectivos de víctimas y víctimas individuales de los pueblos étnicos interesados en acreditarse y se ha pronunciado sobre la necesidad de la notificación con

pertenencia étnica, y a la importancia del diálogo intercultural, interjurisdiccional e interjusticias que debe promoverse con las autoridades del pueblo Arhuaco para llevar a cabo las versiones voluntarias. Para este Ministerio, en el proceso de acreditación ante la JEP, la identificación del sujeto étnico debe estar apartada de cualquier tipo de formalidad, toda vez que, en atención al criterio subjetivo, el reconocimiento parte desde el momento en el que la víctima o sus autoridades propias anuncian su pertenencia étnica, acción que debe ser entendida como la reivindicación material del derecho a auto reconocerse como parte de una comunidad étnicamente diferenciada.

Macrocaso 10: Crímenes no amnistiables cometidos por las extintas Farc-EP en el marco del conflicto armado colombiano

Como Procuraduría se ha hecho recomendaciones a la metodología de abordaje del Patrón 3 - Redes urbanas: i) a raíz de los desplazamientos de los que han sido objeto las personas afectadas por el conflicto, se solicitó a la JEP un plan de acción que incluya mecanismos integrales de pedagogía y acreditación para las víctimas que ya no se encuentran en las áreas de influencia de las antiguas estructuras de las FARC-EP con la concurrencia de los enlaces, las personerías y las alcaldías de todo el territorio nacional; ii) para el Ministerio Público resulta imperioso promover las acreditaciones ante la JEP del mayor número de víctimas interesadas en participar en este macrocaso, a fin de que puedan acceder a las primeras versiones colectivas que se realizarán en el proceso de instrucción.

Macrocaso 11: Víctimas de violencia sexual y de género

Este caso se abrió con ocasión a la actuación de la Procuraduría General de la Nación, que en calidad de interviniente especial ante la JEP, presentó ante la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, una Acción Constitucional de Tutela en contra de la SRVR para solicitar el amparo de los derechos fundamentales al: (i) debido proceso, (ii) al plazo razonable, (iii) a la garantía de una tutela judicial efectiva y (iv) a la necesidad de diseñar nuevas estrategias para el abordaje de las temáticas de violencia sexual y violencia basada en género.

Se propuso la creación de estrategias de sensibilización dirigidas a los comparecientes, con el fin de que comprendan la relevancia de aportar verdad sobre los hechos de violencia sexual y violencia basada en género.

Se propiciaron espacios de acercamiento con organizaciones de víctimas, representantes judiciales y la JEP para consolidar acciones que enriquezcan el abordaje del macrocaso 11, así como para identificar los daños y conocer posibles proyectos reparadores. Entre ellos se realizó un ejercicio piloto con las mujeres indígenas del pueblo awá (Nariño), el cual tuvo como objetivo caracterizar los

daños diferenciados ocasionados en el marco del conflicto armado, particularmente, por hechos de violencia sexual y violencia basada en género. Adicionalmente, se realizó una identificación preliminar de necesidades objeto de restauración o reparación a favor de estas mujeres.

Logros en el marco de la intervención ante la JEP –Medidas Cautelares

El Ministerio Público está interviniendo en más de 82 medidas cautelares activas, entre otros, para garantizar la preservación de los cuerpos de las personas dadas por desaparecidas en los lugares donde los comparecientes, víctimas o terceros responsables han señalado que posiblemente se encuentran restos inhumados.

Delegada: Coordinación ante la JEP –Mixta II-

En el marco de las múltiples intervenciones en medidas cautelares, se reseña el llamado de la Procuraduría a priorizar la búsqueda y recuperación de cuerpos inhumados en zonas aledañas al Canal del Dique, de allí que la Fiscalía General, a través del GRUBE y la UBPD, priorizaron la búsqueda de cuerpos no identificados y fueron recuperados 4 cuerpos. A su vez, fue un gran logro el que se obtuvo a través de la solicitud de intervención del Cementerio alterno de El Copey-Cesar, se advirtió de la posibilidad de hallar allí fosas comunes de víctimas del conflicto armado interno, en efecto, hecha la intervención solicitada, fueron recuperados 66 cuerpos de los cuales 30 fueron identificados.

La Procuraduría, en audiencia del 26 de agosto de 2024, elevó solicitud de medida cautelar sobre los sitios sagrados del sistema vital de los 348 sitios sagrados que conforman e interconectan la “Línea Negra” con lo que busca prevenir la destrucción y garantizar la no repetición de las conductas asociadas a los daños efectuados contra los bienes culturales (materiales e inmateriales) y del territorio ancestral, sagrado y colectivo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta). Junto a las cuatro comunidades de la Sierra Nevada, Arhuacos, Koguis, Wiwas y Kankuamos, se busca evitar vulneraciones y proteger los derechos a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de los líderes, lideresas y las autoridades indígenas tradicionales, jurisdiccionales, político-administrativas y espirituales. La medida involucra los macrocasos 01, 03, 08, 09 y 10. Esta solicitud es un gran logro ya que su dimensión integral, implica no sólo el análisis de los riesgos y afectaciones, sino que el reconocimiento de un continuo de violencias en este territorio.

Logros en el marco de las Acciones reparatoras-restauradoras y los Trabajos, Obras o Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR)

Diseño de la metodología de caracterización del Daño. Para la Procuraduría General de la Nación la real materialización de la justicia restaurativa se fundamenta, entre otras, en la consolidación de acciones reparatoras –

restauradoras y los TOAR diseñados para: 1. Restaurar el daño causado; 2. Reparar a las víctimas, garantizando su participación efectiva; 3. Armonizar las necesidades individuales con los reclamos colectivos y territoriales; 4. Reconstruir el tejido social afectado por el conflicto; y 5. Facilitar la reincorporación de los responsables a la sociedad.

Como Ministerio Público hemos emitido conceptos y acompañado la puesta en marcha de los tres proyectos exploratorios restaurativos denominados: (i) Reencontrándonos -Acción Integral Contra Mina- AICMA (Dabeiba, Frontino, Mutatá y Murindó, Antioquia) (ii) Siembras de vida (Corredor Chingaza – Sumapaz, con acciones tempranas en La Regadera, Chizaca (Usme) y Mochuelo Alto y bajo (Ciudad Bolívar) (iii) Armonizándonos (Resguardo Tortugaña, Telembí, corregimiento El Diviso – municipio de Barbacoas, Nariño).

Solicitudes en favor de grupos poblacionales especiales

El Ministerio Público ha presentado diversas actuaciones orientadas a la garantía de derechos de grupos poblacionales con especial protección constitucional, destacando su papel como coadyuvante en la protección de víctimas de violencia sexual, niños y niñas víctimas de reclutamiento ilícito, así como comunidades étnicas y de género. En ese marco, se elevó solicitud a la JEP sobre el tratamiento de información relativa a casos de violencia sexual en diligencias judiciales, exhortando a la magistratura a aplicar mecanismos que garanticen confidencialidad y anonimato, en aras de salvaguardar la dignidad de las víctimas y preservar la reserva sobre sus testimonios¹⁹⁴.

Asimismo, se participó en los Encuentros Dinamizadores de Acciones Restaurativas, en articulación con la Oficina de Justicia Restaurativa de la JEP, la Secretaría Ejecutiva, el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana, la ONU y la Procuraduría General de la Nación, con el fin de estructurar proyectos restaurativos con enfoque diferencial¹⁹⁵.

De otra parte, se coadyuvó la solicitud elevada por COALICO ante la JEP para el llamado urgente a versión voluntaria del compareciente Ferley Maldonado Madrid, excomandante del Frente 44, en atención a su presunta participación en múltiples hechos de reclutamiento ilícito de menores de edad, particularmente en Mapiripán. Se argumentó su vinculación permanente a dicha estructura armada desde 1999, lo que hace necesario su aporte a la verdad¹⁹⁶.

Finalmente, se radicaron once derechos de petición ante la JEP, dirigidos a la SRVR, con el objeto de hacer seguimiento a las solicitudes de acreditación de víctimas recogidas en jornadas pedagógicas adelantadas en el departamento de

194 29 de febrero. Equipo caso 05. Segunda Delegada

195 16 y 17 de mayo. Equipo caso 05. Segunda Delegada

196 11 y 12 de marzo de 2024. Equipo caso 7.

Caquetá. Estas actuaciones buscan garantizar el acceso efectivo de las víctimas al proceso transicional y permitir el avance diligente en sus trámites de acreditación¹⁹⁷.

Se han presentado observaciones a la metodología de acreditación de víctimas. Se destacó la necesidad de articular acciones con enlaces territoriales, personerías y alcaldías para garantizar la inclusión de víctimas desplazadas, cuya localización ha sido invisibilizada, en particular aquellas afectadas por políticas macro criminales desarrolladas por estructuras de las FARC-EP¹⁹⁸.

Por último, en el macrocaso 11, se acompañaron las propuestas reparadoras lideradas por la organización "Arrópame con tu Esperanza", dirigidas a víctimas de violencia sexual y de género, así como su proceso de acreditación, reconociendo la necesidad de medidas específicas frente a este tipo de victimización¹⁹⁹.

Principales actuaciones en las medidas cautelares

Como Ministerio público, se ha estado presente y acompañando el seguimiento del cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y la Sala de Reconocimiento de Verdad de la Jurisdicción Especial para la Paz en los trámites de medidas cautelares.

Así mismo, se ha solicitado la adopción de medidas cautelares para salvaguardar los derechos de comunidades indígenas Nasa acreditadas como víctimas en el macrocaso 05²⁰⁰. Esta solicitud se fundamenta en los reportes del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que ha documentado amenazas, desplazamientos forzados, reclutamientos y asesinatos que comprometen la supervivencia física y cultural de dichas comunidades. La petición resalta la urgencia de implementar acciones que garanticen la seguridad, participación efectiva y garantías de no repetición para las víctimas, con base en el Acuerdo Final de Paz y el marco jurídico aplicable en la Jurisdicción Especial para la Paz.

De igual forma, en junio de 2024, se presentó solicitud de medida cautelar en favor sobre quien recae una presunción de riesgo extraordinario, sin que a la fecha existiera respuesta por parte de la SRVR ni del Grupo de Protección a Víctimas, Testigos e Intervinientes (GPVTI) de la UIA²⁰¹. Por ello, en el mes de julio, el Ministerio Público reiteró la solicitud de adopción inmediata de un mecanismo

¹⁹⁷ 05 de septiembre de 2024. Primera Delegada. Equipo caso 08.

¹⁹⁸ Equipo macro caso 10, *Reporte de macrocaso*, Delegada de Coordinación, Procuraduría General de la Nación, 26 de abril, 04 y 28 de junio de 2024.

¹⁹⁹ Equipo macro caso 11, *Reporte de macrocaso*, Delegada de Procuraduría General de la Nación, 26 de abril, 12 y 13 de marzo de 2024.

²⁰⁰ Equipo macro caso 05, *Reporte de macrocaso*, Delegada de, Popayán, Cauca, Procuraduría General de la Nación, 30 de agosto de 2024.

²⁰¹ Ángela Paola Medina Jiménez, *solicitud de la adopción inmediata de un mecanismo cautelar efectivo para una víctima*, 2 de agosto de 2024, Equipo Caso 07, Procuraduría General de la Nación.

cautelar efectivo para proteger a la víctima y a su núcleo familiar. En agosto, también se solicitó activar seguimiento frente al caso de la víctima D.D.D.D., ante la situación de riesgo reiterada, el levantamiento de medidas de protección previamente otorgadas y la imposibilidad de verificar el cumplimiento de las órdenes urgentes e inmediatas emitidas por el Despacho²⁰².

Finalmente, se presentó una solicitud de medidas cautelares sobre el cementerio municipal de Miraflores, Guaviare, en el marco del Caso 08, Subcaso Ariari–Guayabero–Guaviare, Caguán, Florencia y zonas aledañas. Esta solicitud fue elevada al despacho relator a partir de las declaraciones rendidas por 23 comparecientes en diligencias de versión voluntaria, en las cuales se admitió su participación y responsabilidad en ejecuciones extrajudiciales, cuyas víctimas fueron reportadas como “bajas en combate” y cuyos cuerpos habrían sido abandonados en dicho cementerio. El objetivo de esta petición es garantizar los derechos de las víctimas directas, sus familiares y personas desaparecidas cuyos cuerpos no han sido recuperados o identificados. Asimismo, se subraya que medidas de esta naturaleza buscan prevenir la prolongación en el tiempo de los efectos derivados de estas graves conductas punibles.

Retos y desafíos de las delegadas de intervención ante la JEP

En primer lugar, se han identificado retos sustanciales que afectan la efectividad de la justicia restaurativa y la participación de las víctimas en la definición e implementación de las sanciones propias. Esto radica en la falta de claridad conceptual y operativa sobre el componente restaurador–reparador de los proyectos presentados por los comparecientes. Se ha evidenciado que, hasta la fecha, persisten propuestas que no identifican con precisión los daños causados, carecen de vinculación con las necesidades expresadas por las comunidades y no formulan compromisos claros ni verificables. Esta situación revela la inexistencia de criterios unificados que orienten la formulación y evaluación de los proyectos restaurativos, lo que debilita su coherencia frente a los estándares exigidos por la Jurisdicción.

Asimismo, se ha observado una limitada participación efectiva de las víctimas en las distintas etapas del proceso. En algunos casos, las víctimas no conocen oportunamente el contenido de los proyectos de sanción, lo que restringe su posibilidad de emitir observaciones sustantivas y de incidir en la construcción de las medidas restaurativas. Esta falta de participación, sumado a la ausencia de procesos previos de sensibilización, pedagogía o concertación, ha contribuido a generar nuevas formas de afectación en las que las víctimas

²⁰² Diana del Pilar Restrepo, solicitud de la adopción inmediata de un mecanismo cautelar efectivo para una víctima, 8 de agosto de 2024, Equipo Caso 07, Procuraduría General de la Nación.

experimentan frustración, desconfianza e incluso revictimización frente al sistema de justicia transicional.

Por su parte, otro reto estructural identificado se relaciona con la articulación institucional. Es evidente que aún se encuentran fallas en la coordinación entre las entidades del Sistema Integral para la Paz lo cual ha limitado la implementación territorial de los proyectos de sanción, la garantía de su sostenibilidad y su alineación con las políticas públicas existentes. En algunos casos, las propuestas presentadas terminan reproduciendo lógicas asistencialistas o supliendo competencias estatales, en lugar de fortalecer procesos comunitarios transformadores.

Como Ministerio Público, se insiste en la necesidad de adecuar la oferta institucional para garantizar condiciones materiales y procedimentales que permitan una implementación efectiva de las sanciones propias. Esto implica fortalecer los procesos de articulación entre los despachos de la Jurisdicción, diseñar rutas claras de seguimiento y asegurar que tanto víctimas como comparecientes sean involucrados desde las fases iniciales de los proyectos, bajo principios de participación informada, enfoque diferencial y centralidad de las víctimas.

Medidas de Reparación Integral

Balance de implementación

Reparación colectiva

Para el periodo que comprende este informe la PGN identifica que continúa el incumplimiento de lo dispuesto en los Puntos 5.1.3.2 y 5.1.3.3 del Acuerdo de Paz, los cuales establecen que todos los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) deben incorporar Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC); y en los territorios donde no se implementan dichos programas, se deben priorizar las iniciativas de aquellas comunidades que han sido víctimas, para fortalecer los planes de reparación colectiva.

Lo anterior se refleja en que, no se evidencia un aumento de las coincidencias entre las acciones de Planes Integrales de Reparación Colectiva y las iniciativas de los PDET, lo cual obstaculiza la priorización, fortalecimiento y ejecución de la reparación colectiva y el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz.

No obstante, se reitera la importancia de la culminación del proceso de actualización del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual consta de tres momentos y según lo que informó la Agencia de Renovación del Territorio (ART), iniciaba su segundo momento para el mes de junio de 2025. Esto permitirá la lectura real de los avances y logros del proceso.

Teniendo en cuenta que ya finalizó el primer momento, se espera que la información recolectada permita la creación de estrategias de identificación y marcación de acciones e iniciativas que concurren entre los PIRC y los PDET, ya que se identifica un rezago pues la cifra de coincidencia entre estos se encuentra sin incremento desde el año 2023²⁰³ (ART, 2025), pero si hay un aumento de acciones de los PIRC.

A continuación, el universo de Sujetos de Reparación Colectiva (1.113²⁰⁴) en ruta, por fase de implementación:

²⁰³ 969

²⁰⁴ Esta información es tomada de la base de datos remitida por la UARIV mediante oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025, Anexo 329. Allí, se relacionan 1.102 SRC en ruta, 288 ingresaron al Programa en la modalidad de oferta, uno con tipo de acceso judicial y 694 por demanda. En la base de datos remitida por la UARIV no se encuentran 11 SRC ID: 29, 30, 45, 329, 338, 342, 351, 357, 361, 366 y 369 que no cuentan con FUD, pero que, de acuerdo con una base de datos del 31/01/2024, remitida por la Secretaría Técnica del Subcomité de Reparación Colectiva a la PGN mediante Correo electrónico el 07/03/2024, se encuentran en ruta, por lo tanto, son incluidos en la tabla.

Tabla 44 Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase

Fase Ruta Reparación Colectiva	Étnicos	No étnicos	Organizaciones / Grupos	Total por fase	% por fase
Identificación	192	14	7	213	19,1
Alistamiento	206	10	9	225	20,2
Diagnóstico o caracterización del daño	145	18	8	171	15,4
Diseño y formulación del PIRC	100	39	7	146	13,1
Implementación	163	99	36	298	26,8
Implementados	3	54	3	60	5,4
Total.	809	234	70	1113	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de (UARIV, 2025)

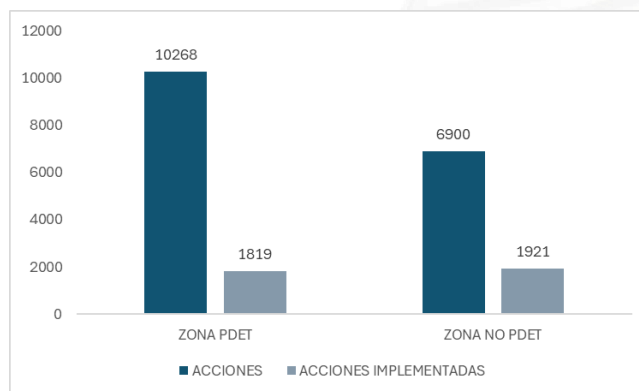
Se evidencia que, aunque disminuyó el porcentaje de SRC en las tres primeras fases de la ruta, pasando de un 58,77 % a un 54,71 % (609), el rezago continúa siendo elevado.

Adicionalmente, el porcentaje de SRC con PIRC cerrado para este periodo del informe equivale tan solo al 5,4 % del universo total de SRC. Esta situación era previsible teniendo en cuenta que el enfoque de los indicadores de PND es en planes formulados y no en implementados.

Finalmente, el mayor porcentaje, equivalente a 26,8 % (298) SRC, se encuentra en fase de implementación, esto se traduce en 13.428 acciones en implementación, de las cuales 8.449 se encuentran en zona PDET.

Se observa que el hecho de que los SRC se encuentren en municipios PDET no implica que la ejecución de los PIRC sea más efectiva, o avance más rápido, como se esperaba.

Gráfica No. 25 Acciones de PIRC implementadas



Fuente: Elaboración propia con base en información de (UARIV, 2025)

Del universo total de las acciones de los SRC, hay 10.268 que se encuentran en zonas PDET, y de estas, se reportaron como implementadas 1.819. Se observa que la ejecución de las acciones es muy baja, pues transcurridos 13 años de la creación del programa de Reparación Colectiva, no se supera el 17.72 %.

Con base en estos datos, solo el 10 % de las acciones implementadas se encuentran en zonas PDET, porcentaje que no coincide con el propósito contenido en el Acuerdo de Paz, ya que no se priorizan ni se fortalecen la ejecución de acciones en estos territorios.

Como resultado, los indicadores relacionados con reparación colectiva de sujetos no étnicos que contiene el PMI, presentan avances en su cumplimiento.

En el indicador de “Sujetos de Reparación Colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado” (E.315), se presentó una disminución de tres puntos porcentuales en comparación con el año 2023²⁰⁵, ya que solo se cerraron tres PIRC, que equivalen al 12,5 % de lo proyectado para esta anualidad²⁰⁶. Según el SIPO, en el mes de julio se realizaron dos cierres y en el mes de septiembre se dio el último de dicha anualidad.

Se identifica que las razones de rezago en la implementación del 100 % de los PIRC están relacionadas a: los extensos procesos de contratación de personal encargado de la implementación de la ruta a nivel central y nivel nacional, los cuales se extendieron hasta marzo 2025; la falta de identificación de acciones y planes próximos a cerrar, que se dio en abril; la consolidación de procesos contractuales de bienes de uso colectivo, que se dio hasta mayo, y el hecho de

²⁰⁵ 5,72 %

²⁰⁶ DNP-SIPO. Consultado en [SIPO v2.0» Detalle de indicador](#) el 17/07/2025. Fecha de actualización: 06/05/2025. Fecha de corte: 30/06/2025

que por lo anterior, la implementación de acciones se comenzó a dar en el mes de mayo²⁰⁷.

De igual manera, el Gobierno refiere que el bajo porcentaje de cumplimiento se dio por el retraso en contratación de operador logístico, la falta de coordinación y el incumplimiento de compromisos de las entidades del SNARIV²⁰⁸.

La falta de planeación refleja el rezago en este indicador. Hasta el segundo semestre de la anualidad 2024 no hubo ningún SRC con el 100 % de la implementación de su PIRC.

El siguiente indicador es el de “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos” (E.316) que, aunque refleja un incremento en el cumplimiento de 133.3 %, comparado con el año anterior, debido a que la meta estaba establecida en 3 sujetos y se registran 4, presenta inconsistencias frente a lo dispuesto por el indicador, toda vez que el registro histórico solo contiene 8²⁰⁹ sujetos nacionales.

Hasta el segundo semestre del año 2024, después de la expedición de la Resolución 3264 de 2024, que eliminó algunos de los cuellos de botella que imponía la Resolución 1177 de 2021, se logró el fortalecimiento organizativo de los Sujetos de Reparación Colectiva.

Sobre el indicador de género del componente de reparación colectiva, “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados” (E.G.1), la UARIV reporta cumplimiento del 100 % con 94 espacios en fase de alistamiento para la conformación de grupos de apoyo y comités de impulso, los cuales contaron con la participación de 744 hombres y 648 mujeres.

Llama la atención que este reporte no está contabilizando los espacios de participación de las mujeres en las sesiones para definir prioridades de implementación de medidas, tal como se establece en la ficha técnica del mismo. Si no que, está contabilizando los espacios de conformación de los comités de impulso y los grupos de apoyo, que después de su conformación deben sesionar, para allí debatir las prioridades de implementación de medidas.

Lo anterior deja ver una inconsistencia en la medición de este indicador, pues si bien, se reconoce que los espacios reportados son necesarios y anteceden la

²⁰⁷ DNP-SIIPO. Consultado en [SIIPO v2.0» Detalle de indicador](#) el 17/07/2025. Fecha de actualización: 06/05/2025. Fecha de corte: 30/06/2025

²⁰⁸ DNP-SIIPO. Consultado en [SIIPO v2.0» Detalle de indicador](#) el 17/07/2025. Fecha de actualización: 06/05/2025. Fecha de corte: 30/06/2025

²⁰⁹ . i. ANMUCIC Nacional, ii. ANUC, iii. Concejales y Diputados, iv. REDEPAZ, v. Corporación Nuevo Arco Iris, vi. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción – ANUC UR, vii. Periodistas y viii. Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES).

conformación de los grupos de apoyo y comités de impulso, no son espacios de participación de mujeres en los que se definen las prioridades para la implementación de las medidas.

Se reitera la necesidad de robustecer las estrategias que permitan avances significativos de lo establecido en el Acuerdo, puesto que la escala de cumplimiento en el indicador E.315 está muy por debajo de las metas fijadas por el Gobierno, y frente al indicador de género E.G.1 se presentan inconsistencias.

Se registró la existencia de 110 SRC, vinculados a 969 iniciativas asociadas a los PIRC, de las cuales un 66,25 % (642) cuentan con ruta de implementación activa (RIA), como se muestra a continuación:

Tabla 45 Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC

Pilar	Iniciativas	% RIA 2022	% RIA 2023	%RIA 2024
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	64	45,76	46,88	59,38
Infraestructura y Adecuación de Tierras	47	52,27	51,06	63,83
Salud Rural	98	42,05	47,96	57,14
Educación Rural y Primera Infancia Rural	196	61,94	64,80	72,45
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	28	51,72	64,29	71,43
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	179	58,91	63,69	75,98
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	30	52,38	53,33	66,67
Reconciliación, Convivencia y Construcción De Paz	327	47,33	51,68	61,16
Total general	969	52,08	56,24	66,25

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ART, (2025)

Según el análisis, se evidencia que a pesar de los esfuerzos de la ART, aún persiste un rezago de acciones que no han sido señalizadas o encuadradas en las iniciativas PDET, en donde se deben centrar los esfuerzos para lograr la identificación de las mismas, puesto que los SRC con acciones no identificadas, se encuentran en desigualdad de condiciones frente a aquellos que lograron la identificación y cuentan con acciones en Ruta de Implementación Activa (RIA), pues no cuentan con el acceso a los presupuestos destinados a cumplir de manera prioritaria con las iniciativas PATR.

Si bien es cierto que la comparación entre la cifra total de iniciativas (969) y el número del universo total de acciones en zona PDET (10.268) no se puede

relacionar directamente, ya que una iniciativa puede abarcar varias acciones, la diferencia entre ellas evidencia una deficiencia.

Este ente de control se encuentra vinculado al seguimiento de actualización de los PATR, del cual la ART informa que el “Momento 1”, terminó en el primer semestre del 2025 y que el “Momento 2” debía iniciarse a mediados del mes de junio de 2025. (ART, 2025)

Se espera que uno de los resultados del proceso de actualización de los PATR, sea la creación de herramientas que permitan a la ART, en su rol de coordinación, no continúe descargando la responsabilidad de cruce de datos y chequeo a las comunidades o a la UARIV, sino que, desde su competencia, se dé la identificación de la totalidad de acciones y la automatización del procedimiento para los PIRC que pasan a fase de implementación en la posterioridad.

De igual manera, se advierte que no solo es necesaria la identificación de la totalidad de acciones, sino también, la creación de estrategias de implementación efectiva de las mismas que refleje la focalización y priorización a que insta el acuerdo. Puesto que, se evidencia que el porcentaje de acciones implementadas en zonas PDET, no ha tenido mayor avance en comparación con la implementación de acciones en las demás zonas del país.²¹⁰

Con el objetivo de avanzar de manera articulada, se ratifica la necesidad de fortalecimiento de las instancias de trabajo entre el Gobierno nacional, la UARIV y la Justicia Especial para la Paz (JEP), para construir rutas de identificación de aquellos temas que confluyen entre los colectivos, sus individuos y los macrocasos para que las víctimas no tengan que someterse a reprocesos de identificación de las afectaciones.

De igual manera, incentivar el reconocimiento de acciones de PIRC que puedan incluir Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Restaurador-Reparador (TOAR) (Procuraduría, 2024) las cuales se pueden dar en las diferentes fases de la ruta de reparación colectiva, pero que necesitan de esta articulación para que se cuente con la aprobación de las instancias correspondientes y se cumpla con los requisitos para que se lleven a cabo.

Se evidencia que, desde los objetivos nacionales, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, la meta es una reparación verdaderamente integral y que se haga en el menor tiempo posible, mencionando lo primordial de la articulación entre los PDET y los PIRC, y el fortalecimiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR).²¹¹

Retornos y reubicaciones

²¹⁰ Gráfica 1

²¹¹ Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

El retorno y la reubicación en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, además de ser un derecho de la población víctima de desplazamiento forzado, son los escenarios de las soluciones duraderas, donde acceden a la oferta dispuesta por el estado para su estabilización socioeconómica y, por esta vía, el restablecimiento de sus derechos. En el marco del conflicto armado el desplazamiento forzado es el hecho que más afectaciones ha generado en las personas y en los territorios, pues cerca del 20 % de la población colombiana es víctima de este hecho y, de acuerdo con el DANE, en este grupo poblacional se concentran las brechas de pobreza extrema, multidimensional y monetaria²¹².

El Acuerdo comprende la relevancia de garantizar este derecho, pues la persistencia de las afectaciones del desplazamiento pone en riesgo la sostenibilidad de la paz²¹³ y de que los puntos 1.1.7 y 5.1.3.5 estén orientadas a priorizar los procesos de retorno y reubicación comunitarios.

Sin embargo, este órgano de control ha evidenciado que persiste el incumplimiento de las disposiciones de esos puntos del Acuerdo y que, su implementación continuaba sin un enfoque de derechos para superar el Estado de Cosas Inconstitucional de las víctimas de desplazamiento forzado, pues en el marco del Punto 1, no se están priorizando las comunidades en proceso de retorno y reubicación, que en jurisdicción de municipios PDET ascienden a 410, con 385 planes formulados que contienen 10.897 acciones, de las cuales 8.473 están pendientes por implementar. Solo el 21,57 % de estas coincide con iniciativas PDET.

Por lo tanto, es posible que tampoco se estén atendiendo las afectaciones del conflicto derivadas del desplazamiento forzado en los territorios que se supone deben ser resueltas a través de la Reforma Rural Integral²¹⁴: cambios de la vocación productiva, en la tenencia y el uso del suelo, despojo de tierras y desocupación de los territorios.

No obstante, para este periodo se tuvo conocimiento de algunas gestiones adelantadas por el Gobierno nacional que, podrían contribuir a superar esta situación: en cumplimiento de una de las recomendaciones de la Procuraduría, la ART y la UARIV continuaron de manera articulada con la revisión de las coincidencias de acciones de PRyR con iniciativas PATR (ART, 2025). Sin embargo, la cifra de iniciativas que se relaciona con acciones de PRyR se mantiene en 182.

De estas, el 64,03 % con RIA; 29,67 % fue priorizado por las comunidades en el proceso de construcción de hoja de ruta como detonantes y dinamizadoras.

²¹² Sesión Corte Constitucional de Seguimiento a la Sentencia T-025/04. 22/01/2024

²¹³ Consejo de Derechos Humanos ONU. "Marco de soluciones duraderas para los desplazados Internos adición al Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin". 13º período de sesiones, 09/02/2010.

²¹⁴ Como por ejemplo la desocupación, cambios en la tenencia y la vocación productiva del suelo.

En los encuentros Avanzar Cumpliendo fue priorizado el 14,83 % y tan solo el 12,63 % tiene la etiqueta de víctimas. En el siguiente cuadro su distribución por pilar:

Tabla 46: Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PRyR

Pilar	Iniciativas	RIA	Detonante y Dinamizadora*	Avanzar Cumpliendo**	Etiqueta de Víctima
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1	1	1	1	0
Infraestructura y Adecuación de Tierras	11	10	9	4	0
Salud Rural	17	7	10	6	1
Educación Rural y Primera Infancia Rural	45	38	13	1	5
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	12	9	5	0	0
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	10	10	6	3	1
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	11	6	1	3	1
Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	75	41	9	9	15
Total general	182	122	54	27	23

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ART (2025)

Se observa un aumento del número de iniciativas con RIA que pasó de 112 a 122. La concentración de estas iniciativas en el Pilar 8, evidencia la comprensión limitada del impacto que tiene la estabilización socioeconómica de las víctimas de desplazamiento forzado en el cumplimiento de la meta trazadora de pobreza del PND 2022-2026.

La baja coincidencia de iniciativas PATR con PRyR deja en duda cómo se va a aplicar el enfoque de soluciones duraderas en los territorios PDET cuando las

comunidades en proceso de retorno y reubicación no están priorizadas ni focalizadas en la implementación de la Reforma Rural Integral (PATR y PSN).

- El Plan Choque, presentado como “estrategia de acción para agilizar la implementación del Acuerdo de Paz con la perspectiva de que, a partir de ello, se dinamicen otros puntos del Acuerdo y se avance de manera más ágil y con mayores y mejores resultados.” (MinInterior, 2024). El documento desarrolla unos principios y pilares para tal fin, de los cuales se resaltan los Pactos Territoriales (antes Contratos Plan), como una forma de lograr la confluencia de las políticas públicas y sus recursos donde se supone que de manera prioritaria se debe dar la implementación de lo acordado.

Sin embargo, es evidente que la reparación de las víctimas se aborda desde un enfoque poblacional que no contiene un enfoque de Superación del Estado de Cosas de la Población Desplazada, pues no menciona este hecho, ni los Planes de Retornos y Reubicaciones.

- Los Pactos Territoriales para acelerar la transformación del territorio (ART, 2025), son uno de los seis pilares del Plan Choque. Se encuentran definidos en el Art. 250 de la Ley 1955/19 “*como un instrumento de articulación para la concertación de inversiones estratégicas de alto impacto que contribuyan a consolidar el desarrollo regional definido en el Plan Nacional de Desarrollo y la construcción de la Paz Total*”²¹⁵. Para el periodo del informe se reporta la firma del Pacto Territorial por el Catatumbo²¹⁶ y el inicio de la formulación de las subregiones Montes de María, Sur de Tolima y Sur de Bolívar (ART, 2025).

No es claro si los PRyR han sido consideradas en la elaboración del Pacto de Catatumbo, por lo que es necesario verificar si los proyectos que se priorizan corresponden a iniciativas que coinciden con acciones de estos o si al menos focalizan comunidades que actualmente están en proceso de RyR.

- La construcción de una “Metodología de Cruce de Iniciativas PATR con Planes de Reparación Colectiva, Planes de Retorno y Reubicaciones y Planes Específicos”, la cual, de aplicarse, podría mejorar el incremento de las coincidencias para que efectivamente se cumpla con lo que señala el punto 5.1.3.5 (USAID-OIM-Hermeneutics, 2024)
- La Revisión y actualización de los PATR, de conformidad a lo establecido en el Decreto Ley 893 de 2017. Al respecto, el Gobierno manifestó que el objetivo central de este ejercicio es “la adopción del capítulo de programas y proyectos, ligado a nivel nacional a los Planes Nacionales

²¹⁵ Modificado por el Art. 279 de la Ley 2294 de 2023 mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial De La Vida”.

²¹⁶ Suscrito el 06/03/2025 en Tibú (Norte de Santander).

Sectoriales de la Reforma Rural Integral y a nivel regional y local, a los Planes de Desarrollo Territoriales y los instrumentos de planeación propios étnicos.” (ART, 2025):

Para la elaboración de este capítulo el DNP diseñó unos lineamientos (DNP, 2024), los cuales, “exponen un conjunto de elementos a tener en cuenta para responder ante la necesidad de la armonización del PATR con otros instrumentos de planeación, y da recomendaciones respecto a la incorporación de los enfoques de étnico, género y territorial” (ART, 2025). Sin embargo, se advierte que, en los indicadores de resultado de los lineamientos, se encuentran cuatro de articulación de distintas herramientas programáticas²¹⁷, pero no se mencionan los Planes de Retorno y Reubicación.

- El PMI y la actualización de sus indicadores. Si bien no crea indicadores nuevos en lo que respecta a retornos y reubicaciones, si incorpora unos en el Punto 1 que podrían fortalecer el acceso a programas de víctimas del conflicto que se encuentran en procesos de retorno y reubicaciones, como los que hacen referencia a la incidencia de la pobreza multidimensional, personas inscritas en el RESO, hectáreas de riego intervenidas y proyectos implementados en territorios PDET, entre otros (DNP, UIAFP & CSIVI - Comunes, 2024).

Sin embargo, se perdió la oportunidad de incluir el enfoque de superación del Estado de Cosas Inconstitucional (SUPECI) e incorporar en las mediciones disposiciones que permitan establecer el acceso a hogares y comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación e inclusive para el cumplimiento de acciones de los PRyR, de manera que se avance desde el Punto 1 en el restablecimiento de sus derechos.

La Procuraduría identificó alrededor de 60 indicadores del Punto 1 que posiblemente están impactando a comunidades en proceso de retorno y reubicación²¹⁸, a partir de los cuales se podrían identificar avances. Es necesario hacer un análisis de su reporte georreferenciado para determinar en qué medida están accediendo las comunidades desplazadas que se encuentran en ruta de acompañamiento y si la oferta a la que hacen referencia es asistencialista o de estabilización socioeconómica.

²¹⁷ i. PND 2022-22026, ii. Plan Marco de Implementación, iii. Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y vi. Planes Integrales de Reparación Colectiva.

²¹⁸ Por ejemplo, los indicadores cuyo reporte incluye el acceso al programa FEST, un Esquema Especial de Acompañamiento del DPS dirigido exclusivamente a familias desplazadas en proceso de retorno y reubicación en zona rural (A.1., A.2., A.115, A.115P, A.MT.5 y A.MT.6); educación (A.40P, A.42P, A.49P, A.57, A.59 y A.59P); vivienda (A.66P, A.66.2, A.66P.2, A.67, A.67.2, A.67P.2, A.68.2, A.68P.2, A.G.8.1, A.G.8.2, A.G.9.1 y A.G.9.2); generación de ingresos (A.73P, A.74P, A.82, A.89, A.89, A.419P, A.102, A.103P, A.111, A.111P, A.120P, A.G.14, A.G.15, A.G.18, PNS.1.1, PNS.1.2, PNS.1.3, PNS.1.7, PNS.1.8, PNS.2.1 y PNS.6.1); acceso a tierras (A.G.2.); agua potable (A.69 y A.70) y vías (A.23, A.23P, PNS.13.1, PNS.13.2, PNS.13.3 y PNS.13.4), entre otros posibles.

- La expedición de la Ley 2421 de 2024, mediante la cual se modificó la Ley 1448 de 2011, contiene unas disposiciones que fortalecen la articulación entre el SNARIV y la implementación del AFP como los Arts. 12, 23, 44, 62 y 66. Igualmente refuerza la obligación de las entidades del SNARIV, dentro de las que se encuentran las que lideran los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI, para el diseño de estrategias específicas para el restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto, como lo dispuesto en los Arts. 4 y 65.

Si bien apenas ha transcurrido un año desde su vigencia, pareciera que, sus disposiciones respecto a los retornos y la reubicación de población desplazada y soluciones duraderas no fueron tenidas en cuenta para el Plan Choque, ni en los Lineamientos para la Formulación del Capítulo de Proyectos, la actualización del PMI o el sistema de convocatorias y la metodología de priorización para OCAD/PAZ, así como tampoco en los Planes Nacionales Sectoriales.

- Avances en la formulación del CONPES de Soluciones Duraderas. Se resalta el enfoque en derecho y catalizadores clave para superar el ECI en el derecho al retorno y la reubicación de los desplazados como son: vivienda, generación de ingresos, acceso a tierras, salud y educación. El borrador que conoció este órgano de control incorpora lo que se ha manifestado en los informes respecto al incumplimiento de este punto del acuerdo. Está por verse si efectivamente los mecanismos de medición permiten materializar la confluencia de las políticas públicas para alcanzar la superación de las afectaciones del desplazamiento en los territorios.
- Estructuración e implementación de Proyectos integradores y transformadores (ART, 2025). El Gobierno nacional informó que, para el periodo del informe, avanzó con 14 de estos proyectos. Cuatro (4) en implementación²¹⁹, los cuales se identifica que se encuentran en áreas donde hay comunidades víctimas de desplazamiento forzado en procesos de retorno y diez (10) estructurados²²⁰.

²¹⁹ i) Implementación del complejo de educación superior en la región del Catatumbo, Norte de Santander, el Tarra, ii) Rehabilitación de la vía que comunica los municipios de Tolú Viejo y Colosó, departamento de Sucre, iii) Mejoramiento y pavimentación de la vía que comunica al área urbana de Arauquita con el centro poblado de Aguachica, tramo Guamalito - Aguachica, municipio de Arauquita, departamento de Arauca, y iv) Fortalecimiento de la cadena de coco, con énfasis en transformación en las subregiones Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense, etapa I.

²²⁰ Tres (3) proyectos de desarrollo económico para las subregiones de Pacífico y Frontera Nariñense, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense y Putumayo; 3 proyectos de conectividad vial en las subregiones Sur de Córdoba, Sur de Bolívar y Pacífico y Frontera Nariñense; 2 proyectos de educación superior ubicados en las subregiones Montes de María y Sierra Nevada y Perijá; 1 proyecto ambiental en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y 1 proyecto de catastro multipropósito en la Subregión Urabá Antioqueño

Es necesario verificar si efectivamente a partir de estos se cumplen iniciativas que coinciden con PRyR o que se ejecutan en comunidades en proceso de retorno y reubicación.

- Consolidación del sistema de convocatorias subregionales y de la metodología de priorización para la aprobación de proyectos a financiarse con la asignación de Regalías para la Paz (ART, 2025). El Gobierno presenta las Resoluciones buscando una mayor equidad y el cierre de brechas territoriales: Se presentan las Resoluciones No. 141 y 360 de 2024 ²²¹, pero no se impulsa que se prioricen aquellas iniciativas que coinciden con acciones de PRyR o PIRC, pues no mencionan los instrumentos programáticos de la política de víctimas. Se pierde la oportunidad de focalizar efectivamente los recursos de OCAD Paz²²² en proyectos con enfoque reparador y dé soluciones duraderas.

El Gobierno nacional también reportó avances en otras gestiones relacionadas con: i. Aprobación y contratación de proyectos para la implementación de iniciativas PATR con recursos del Presupuesto General de la Nación; ii. aumento en la cifra de proyectos aprobados a través del Mecanismo de Obras por Impuestos, según este, los más altos de la historia; iii. movilización de iniciativas PDET con entidades nacionales (Trazador Paz); iv. implementación de proyectos que activen iniciativas PDET con recursos de entidades territoriales; v. financiación de proyectos que contribuyen a la implementación de los PDET con recursos de cooperación internacional (ART, 2025).

Es necesario identificar cuáles de las iniciativas reportadas en estas gestiones, coinciden con acciones de PRyR, de manera que se logre determinar si efectivamente están llegando o si es necesario establecer acciones para lograr esta focalización.

Sin embargo, continuamos sin una caracterización territorial que permita efectivamente identificar las concurrencias necesarias para lograr que se atiendan de los cuatro (4) elementos²²³ que, según el Acuerdo, se deben tener en cuenta para garantizar el derecho al retorno y la reubicación de las comunidades desplazadas en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad:

- Identificación de territorios:* El informe anterior se advirtió que los PRyR continuaban sin priorizarse en los territorios donde se

²²¹ La Primera “establecen las condiciones y requisitos para la solicitud y expedición de la certificación de concordancia de los proyectos que se sometan a consideración del OCAD Paz con las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y se deroga la Resolución número 000111 de 2021” y la segunda la modifica.

²²² OCAD Paz: Órgano Colegiado de Administración y Decisión encargado de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías para implementación del Acuerdo Final de la Paz

²²³ i. Identificación de territorios, ii. Coordinación interinstitucional, iii. Seguridad en los territorios para el retorno y iv. Fortalecimiento de los defensores comunitarios.

implementan los PDET y que la metodología de actualización de los PATR no contribuye a superar esta situación.

Para este periodo, se resalta que los avances reportados por el Gobierno en la implementación de los PDET, como aquellos relacionados con la actualización de indicadores del PMI, el Plan Choque o los Pactos Territoriales y OCAD/PAZ, dan cuenta de un enfoque de superación de la pobreza multidimensional, pero no tienen en cuenta a las comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación ni el enfoque de superación del Estado de Cosas Inconstitucional de la población desplazada.

Se observa que las víctimas son consideradas como un criterio general para priorizar el acceso a la oferta estatal, el reporte de indicadores o como una etiqueta en las iniciativas, pero esto en sí mismo no satisface el enfoque reparador que se espera tengan los PDET, pues este implica comprender las vulnerabilidades acentuadas de los grupos poblacionales que las integran al universo de víctimas de acuerdo con los hechos victimizantes.

Para el caso del desplazamiento forzado, cuyas afectaciones se superan en el marco de procesos de retorno y reubicación, las vulnerabilidades acentuadas de los distintos grupos poblacionales que ha descrito la Corte Constitucional en los Autos de Seguimiento de la sentencia T-025 deben enmarcar la lógica de la implementación de la Reforma Rural Integral.

- ii. *Coordinación interinstitucional:* Este órgano de control identifica que los Planes de Retorno y Reubicaciones no están articulándose con otras herramientas programáticas en los términos que señala el Acuerdo²²⁴.

A todas las debilidades señaladas hasta este punto se suma que los Planes Nacionales Sectoriales no focalizan los PRyR en su oferta²²⁵. Las víctimas figuran como un criterio general de priorización dentro de los grupos poblacionales, sólo

²²⁴ “Los planes de retorno y reubicaciones deberán articularse, donde haya lugar, con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, así como con los procesos de restitución de tierras.” (subrayado fuera del texto)

²²⁵ Para analizar si los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI focalizaban las comunidades desplazadas en proceso de RyR, se solicitó a las entidades líderes de cada uno, indicar en qué medida están articuladas las estrategias y los indicadores de los Planes a su cargo, con las acciones de los Planes de Retornos y Reubicaciones y se evidenció que: i. aplican un criterio de población víctima en general sin tener en cuenta a las comunidades desplazadas forzosamente en proceso de retorno o reubicación; ii. no tienen el enfoque de soluciones duraderas que enuncia el Gobierno en el PND; iv. no incorporan lo que establece la Ley 2421/24 respecto a la articulación con la RRI con los PRyR (Art. 23 y 66).

se identificaron dos (2) Planes que hacen referencia explícita a población desplazada o procesos de retorno y reubicación²²⁶.

La desarticulación se evidencia en el bajo porcentaje de ejecución de proyectos de iniciativas PDET que se relacionan con PRyR. Por ejemplo, de las 1.362 obras PDET ejecutadas entre 2018 y 2024 ninguna coincide con acciones de dichos planes; de las 408 Obras por Impuestos reportadas por el Gobierno, solo el 30,6 % (125) coinciden (ART, 2025).

- iii. *Seguridad en los territorios para el retorno:* Para el periodo de este informe persistieron las situaciones de riesgo para comunidades desplazadas en procesos de retorno y reubicación²²⁷. Sin embargo, de los 159 municipios PDET con solicitudes de acompañamiento para retorno o reubicación, 132 tienen un concepto de seguridad favorable, 115 lo tienen vencido.

De acuerdo con la información remitida por el Gobierno nacional, hay 1.103 municipios con un total de 20.040 solicitudes de acompañamiento, 3.768 están en jurisdicción de municipios PDET, de las cuales 1.924 se encuentran en municipios con el concepto vencido. Esto implica que el 51 % de estas posiblemente no han sido atendidas puesto que el acompañamiento no se activa hasta tanto el concepto no esté actualizado.

En cuanto a los planes de acompañamiento de la Fuerza Pública, que están contemplados en el Art. 2.2.7.7.29 del Decreto 1084/15, que son los que supuestamente deben alimentar el reporte del indicador E.394, se advierte que este órgano de control no tiene conocimiento de que se haya adelantado el primero de estos. Así las cosas, aunque el indicador en cuestión tiene un nivel de cumplimiento del 100 %, no es posible determinar cómo se calcula el porcentaje, pues en el reporte cualitativo no se informa sobre dichos planes²²⁸.

- iv. *Fortalecimiento de los defensores comunitarios:* La Defensoría del Pueblo continúa con esta estrategia a través de la presencia de más de 110 defensores comunitarios a lo largo de todo el territorio nacional.

²²⁶ Los únicos que hacen referencia a población desplazada o procesos de retorno o reubicación: i. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (MinVivienda) y ii. Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (MinAgricultura).

²²⁷ Entre 2024 y el primer trimestre de 2025 la defensoría del Pueblo emitió en total 35 Alertas Tempranas.

²²⁸ Consulta del SIPO del 20-07-2025.

No obstante, la medición del indicador correspondiente E.325²²⁹ se realiza con base en un informe que, si bien da cuenta de actividades de fortalecimiento a los servidores públicos que desempeñan dicha labor, así como de las acciones defensoriales en acompañamiento de procesos de retorno, reubicación y restitución de tierras de población desplazada, su contenido no permite determinar si eso se traduce en una mayor cobertura de comunidades en dichos procesos.

Todas las problemáticas expuestas en este aparte se reflejan en el cumplimiento de las metas de los indicadores del PMI E.324 y E.G.3. El primero, que mide las comunidades acompañadas en proceso de retorno y reubicación a partir de la ejecución del 100 % de sus acciones, aunque presenta un cumplimiento del 76 % de la meta del año 2024, estas equivalen solo al 3,4 % del universo en implementación en territorio PDET, que asciende a 379²³⁰. Se advierte que, de los 13 planes del reporte del avance, solo uno (1) se encuentra en territorio PDET (UARIV, 2025), lo cual evidencia que no se están priorizando los planes en la implementación de los PATR.

Por otro lado, el indicador E.G.3, que mide cuántos de los planes fueron implementados con enfoque de género y territorial, reporta por segundo año consecutivo cero en avances de cumplimiento.

A continuación, las acciones pendientes por implementar de los Planes de Retorno y Reubicación que se relacionan con cuatro catalizadores de las soluciones duraderas²³¹, que, a consideración de este órgano de control, deben ser priorizadas por los líderes sectoriales en la implementación de las iniciativas y de los Planes Nacionales sectoriales, para avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto por el AFP en los puntos 1.1.7²³² y 5.1.3.5²³³.

²²⁹ “Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada”

²³⁰ Consulta del SIPO del 31-03-2025.

²³¹ El borrador del CONPES del 10/03/2025 menciona cinco (5) catalizadores: i. vivienda y hábitat; ii. generación de ingresos; iii. tierras y desarrollo rural; iv. educación y salud y v. fortalecimiento del tejido social.

²³² Señala que en el Punto 5 se pondrán en marcha las medidas acordadas para lograr el propósito compartido del Gobierno y de las FARC-EP “de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento”.

²³³ “el Gobierno Nacional pondrá en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento, y por otra parte planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior, y fortalecerá su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral", en los casos en los que haya lugar a ello.” (Subrayado fura del texto)

Tabla 47: Acciones de PRyR no étnicos por catalizador de soluciones duraderas en territorio PDET

Derecho	Acciones formuladas	Acciones pendientes por implementar	Acciones que coinciden con iniciativas PATR
Acceso a tierras	170	141	50
Vivienda	371	322	40
Generación de Ingresos	627	479	172
Educación	1.670	1.219	314
Salud	3	2	0
Fortalecimiento de la organización social	2.700	2.093	328
Total	5.541	4.256	904

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UARIV (2025).

El cumplimiento de estas acciones, que fueron formuladas de manera participativa por las comunidades, no solo depende de las entidades del Gobierno nacional. Las EE.TT. desde sus competencias legales y constitucionales, están también obligadas en el restablecimiento de derechos vulnerados por el desplazamiento como: vivienda, generación de ingresos, salud y educación.

Sin embargo, el reto para lograr la concurrencia de las políticas públicas en los territorios donde más se requiere es alto. De acuerdo con lo informado por el Gobierno, “el 70 % de las iniciativas son competencia del nivel local, y que el 99 % de ellas requiere la complementariedad del nivel nacional y regional”. Para esto, crearon la “Mesas de Impulso”, como “un espacio de conexión, comunicación y relacionamiento entre las entidades gubernamentales del territorio y la nación en clave de complementariedad” (ART, 2025).

Para que este esfuerzo atienda lo acordado respecto para los procesos de retorno y reubicaciones de población desplazada, se debe garantizar que las iniciativas priorizadas coincidan con acciones de las PRyR. Esto implica que, además de una estrategia de corresponsabilidad robusta, el Gobierno nacional también debe diseñar las políticas públicas específicas que garanticen la transformación de los territorios con un enfoque reparador, la Ley 2421 presenta una oportunidad para lograrlo.

Víctimas en el Exterior

La Ley 2421 de 2024, la cual modificó la Ley 1448 de 2011 presentó un gran avance frente a la garantía a los derechos de las víctimas en el exterior, al establecer que los connacionales víctimas del conflicto gozarán de los mismos derechos de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el territorio

nacional. No obstante, la falta de reglamentación por parte del Gobierno nacional ha sido un obstáculo para la implementación de lo establecido en la nueva normatividad.

Ahora bien, es importante reportar que de los 130 consulados que tiene Colombia en el exterior, actualmente 54 toman declaraciones a víctimas del conflicto armado²³⁴. Esto es 11 consulados menos que lo reportado en el sexto informe. Así mismo, la UARIV informó que, en la actualidad, 80 funcionarios tienen habilitadas las credenciales para la toma de declaración en línea, observándose una reducción de 56 funcionarios menos que toman declaración en los consulados, frente a lo reportado para el sexto informe.

Así mismo, desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 y hasta el primer trimestre de 2025, se han recibido 23.714 declaraciones en el Exterior. Igualmente, en la vigencia 2024 y hasta marzo de 2025, se recibieron 1.286 declaraciones de víctimas connacionales.²³⁵

En este sentido, desde la promulgación de la Ley de víctimas hasta abril de 2025, se han incluido 34.796 víctimas en el exterior, siendo los principales países receptores: España (7.958), EE.UU. (6.935), Ecuador (5.324), Canadá (4.367) y Chile (3.796).

Frente a las ciudades con mayor número de víctimas colombianas ubicadas en el exterior, la UARIV reporta que son: Madrid, España (2.186), (ii) Montreal, Canadá (2.026), (iii) Santiago de Chile (1.859), (iv) Quito, Ecuador (1.536) y (v) Valencia, España (1.347).

De lo anterior, 14.733 víctimas en el exterior han sido reparadas administrativamente, a través de 15.224 giros por un total de \$120.101 millones de pesos.

La Procuraduría General de la Nación resalta que para la vigencia 2024, se indemnizaron 1.625 personas, un aumento del 98,1 % frente al año 2023, en el cual fueron indemnizadas 820 víctimas en el exterior.

Por otro lado, frente al retorno y reubicación en el territorio nacional de los colombianos víctimas en el exterior, a pesar de las modificaciones normativas establecidas en la Ley 1448 de 2011, específicamente el parágrafo 3 del artículo 66, el cual estableció la articulación entre la UARIV y el Ministerio de Relaciones Exteriores para el acceso efectivo a los beneficios de las leyes 1565 de 2012, 2136 de 2021 y del punto 5.1.3.5. del Acuerdo de Paz, persisten las barreras para que los connacionales víctimas en el exterior puedan acceder a la ruta de Retornos y Reubicaciones.

²³⁴ Respuesta Cancillería S-GAICE-25-014379

²³⁵ Respuesta UARIV 2025-0523271-1

Lo anterior, se observa en las bajas cifras históricas reportadas por la UARIV de retornos al territorio nacional. Hasta marzo de 2025, solo 192 hogares han sido retornados o reubicados desde el exterior en el territorio colombiano, siendo la gran mayoría provenientes de Venezuela (136), Ecuador (17), España (6) y Chile (6).

En este mismo sentido, para las familias retornadas al país, se cuenta con la estrategia de Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA), la cual tiene como propósito, mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias víctimas que retornan. La UARIV reportó que la totalidad de familias retornadas fueron vinculadas a esta estrategia.

La PGN considera que deben fortalecerse la articulación entre la UARIV y la Cancillería, para ampliar la oferta de retornos y reubicaciones al territorio colombiano.

En el marco de las medidas de satisfacción para la reparación simbólica a víctimas del conflicto armado, se llevó a cabo la convocatoria “Visibles”, destinada a resaltar expresiones artísticas y culturales de víctimas tanto en Colombia como en el exterior. Esta iniciativa buscó dignificar a las víctimas mediante el reconocimiento de su papel en la construcción de paz, memoria y sanación. Participaron cerca de 400 víctimas, incluidas 19 propuestas del exterior en áreas como cine, literatura, música y artes plásticas, provenientes de países como Argentina, España, EE. UU., Brasil, entre otros. El 25 de marzo de 2025 se anunciaron los ganadores, incluyendo tres víctimas en el exterior.

Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó la realización de 17 actividades conmemorativas en consulados colombianos de diferentes ciudades del mundo, en cumplimiento del indicador 212 del Plan Nacional de Desarrollo, logrando un avance del 193,29 %. Entre las actividades destacan actos conmemorativos del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, espacios de diálogo, jornadas virtuales y actividades de memoria y sanación en ciudades como Londres, Roma, Houston, Lima, entre otras.

Rehabilitación psicosocial

- **Indicador PMI: “Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la Convivencia y la no repetición, implementado”**

Este indicador se encuentra en el PMI e incorpora tanto las medidas de recuperación emocional a nivel individual a las que hace referencia el Acuerdo Final en el punto 5.1.3.4.1., como lo establecido frente a los componentes colectivo y comunitario que corresponde al punto 5.1.3.4.2. Los avances en la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación se registran en informes anuales elaborados por Min Salud.

Tabla 48: Avance del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado

Año	Meta	Avance	% avance
2017	1.0	0	0
2018	1.0	0	0
2019	1.0	1.0	100
2020	1.0	1.0	100
2021	1.0	1.0	100
2022	1.0	1.0	100
2023	1.0	1.0	100
2024	1.0	1.0	100
2025	1.0	1.0	100

Nota: Elaboración propia con base en información de SIPO (2025).

Min Salud reportó en SIPO avance del 100 % en la implementación de este indicador para la vigencia 2025, que sumada a los reportes anteriores registra una marca de cumplimiento desde el año 2019. A pesar de que este reporte está soportado por el respectivo documento de avance²³⁶: en el que se describe el trabajo y resultados obtenidos en el año 2024, el Min Salud no reportó avances en la firma y publicación del proyecto de Decreto, “*Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 1 de la parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición*”.

Asimismo, esta cartera sometió el proyecto de Decreto a consulta pública del 03 al 18 de abril de 2024 por medio de su página web. Al respecto, la PGN como miembro de la CSMLV envió comentarios y observaciones a través de oficio E-2024-044872 (16/04/2024), que se acompañó de la Matriz de Observaciones.

De acuerdo con la respuesta presentada a la Procuraduría, en lo corrido de la vigencia 2025 el Min Salud ha llevado a cabo asistencias técnicas con las Empresas Sociales del Estado encargadas de implementar la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición de acuerdo con la Resolución 1275 de 2024. En estas sesiones, se socializó la retroalimentación técnica de los informes correspondientes al primer corte, se

²³⁶ <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CBuhM6wSYwrY6qdz;>

resolvieron inquietudes financieras y se orientaron medidas para el fortalecimiento de las fases IV y V de implementación.

Por su parte, el Min Salud informa que durante el mes de marzo de 2025 se avanzó en la expedición de la resolución de asignación de recursos y priorización territorial para ampliar la cobertura de la Estrategia. Esta acción permitió proyectar la asignación de \$3.199.967.840 para la implementación en ocho nuevos municipios priorizados a nivel nacional. Estos municipios son:

- Antioquia: Mutatá, Tarazá, Briceño
- Arauca: Tame, Fortul
- Putumayo: Puerto Caicedo, San Miguel
- Caquetá: San José del Fragua

Asimismo, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Salud, se avanzó en la asignación específica para la región del Catatumbo de \$3.199.967.840 para la implementación de la Estrategia en ocho municipios de Norte de Santander:

- E.S.E. Hospital Regional Norte: El Tarra, Sardinata, Tibú
- E.S.E. Hospital Regional Noroccidental: Convención, El Carmen
- E.S.E. Emiro Quintero Cañizares: Teorama, Hacarí, San Calixto
- **Indicador PMI: “Centros Regionales de Atención a Víctimas – CRAV - con acompañamiento psicosocial en funcionamiento”**

Tabla 49: CRAV con acompañamiento psicosocial en funcionamiento

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0.0	0	0 %
2018	0.0	0	0 %
2019	28,00	28	100 %
2020	32,00	32	100 %
2021	32,00	32	100 %
2022	32,00	33	105 %
2023	35,00	35	100 %
2024	35,00	35	100 %

Fuente: Elaboración propia con base en información de SIPO (2025).

Durante el cuarto trimestre 2024 comprendido entre octubre, noviembre y diciembre, la unidad para las víctimas garantizó el acompañamiento psicosocial

en los 35 Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV) en funcionamiento; para esto se garantizó la presencia de 35 profesionales psicosociales garantizando el acompañamiento psicosocial en cada uno los (CRAV) que se encuentran ubicados en los diferentes municipios del país, alcanzando un total de 663 víctimas atendidas a través de las estrategias psicosocial presencial y no presencial en el marco de la medida de rehabilitación psicosocial individual.

En este sentido para la vigencia 2024, de manera acumulada se reporta un total de 2.949 víctimas atendidas mediante las estrategias psicosociales presencial y no presencial en el marco de la medida de rehabilitación psicosocial individual en los 35 Centros Regionales de Atención a Víctimas en funcionamiento²³⁷.

Indicador PMI: “Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2024”

Tabla 50: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2024

Periodo	Meta	Avance	%Avance
2019	12.000	17.958	150
2020	15.000	15.045	100
2021	15.000	14.366	96
2022	15.000	5.297	35
2023	15.000	29.453	196
2024	15.000	63.585	417
Total	87.000	145.704	167

Fuente: Elaboración propia con base en información de SIPO y MinSalud (2025).

Este indicador tuvo un avance importante a partir del año 2022 y se consolida con los datos registrados en la vigencia 2024. De una meta acumulada para 2024 de 87.000 personas atendidas a través de estrategias móviles, han recibido atención psicosocial 145.704, lo que corresponde a un cumplimiento del 167 %.

²³⁷ Santa Marta (Magdalena); El Charco, Pasto, San Andrés De Tumaco, Policarpa (Nariño); Barranquilla, Soledad (Atlántico); Barrancabermeja (Santander); Buenaventura, Cali, (Valle Del Cauca); Cartagena (Bolívar); Caucasia, Apartadó (Antioquia); Cúcuta, Ocaña (Norte De Santander); Curumaní, Valledupar (Cesar); El Molino, Riohacha, (La Guajira); Florencia (Caquetá); Neiva, Pitalito (Huila); Montería (Córdoba); Quibdó (Chocó); Sincelejo (Sucre); Santander De Quilichao, Popayán (Cauca); Soacha, La Palma, Viotá (Cundinamarca); Villavicencio (Meta), San José del Guaviare (Guaviare); Arauca, Tame (Arauca)

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud, durante la vigencia 2024 se brindó atención psicosocial a 63.585 personas víctimas del conflicto armado que residen en zonas rurales del país, a través del *Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a víctimas – PAPSIVI*, el cual se implementó con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social conforme a la asignación de las Resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024.

Con los recursos de la Resolución 1912 de 2023, se priorizaron 259 municipios en 25 departamentos, y con los recursos de la Resolución 820 de 2024 se priorizaron 298 municipios en 27 departamentos. De esta población atendida el 92.44 % (58.776 personas) se encuentran ubicadas en zonas rurales y el 7.56 % (4.809 personas) se encuentran ubicadas en zonas rurales dispersas. En consecuencia, se observa un incremento en el número de personas atendidas a partir de la vigencia 2023 (29.453) y 2024 (63.585).

Por su parte, la información disponible en el SIIPO señala que en el primer trimestre de la vigencia 2025 se brindó atención psicosocial en el marco del *Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a víctimas - PAPSIVI* a 1.860 personas en áreas rurales del país, de las cuales 94 % (1.741 personas) se encuentran ubicadas en zonas rurales y el 6 % (119 personas) se encuentran ubicadas en zonas rurales dispersas. De las personas atendidas, 840 son hombres, y 1.020 son mujeres.

Tabla 51: Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, 2019-2022

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0	0	0
2018	0	0	0
2019	12.000	17.958	150
2020	15.000	15.045	100
2021	15.000	14.366	95
2022	15.000	5.297	35
Consolidado 2017-2022	57.000	52.666	92

Nota: Elaboración propia con base en información de SIIPO (2025).

Con el propósito de mostrar los cambios en la implementación de este indicador, se resalta la información de las vigencias 2017 y 2018, donde no se registraron víctimas atendidas a través de estrategias móviles; y de las vigencias 2020, 2021 y 2022 donde se observa una disminución en el número de personas únicas atendidas en comparación con el año 2019. Lo anterior permite afirmar que este indicador no ha tenido una implementación constante y ascendente,

sino que se han registrado periodos de ejecución en 0 acompañados por periodos de ascenso y retroceso. Se espera que la más reciente línea positiva de implementación que se ha observado desde los años 2023 y 2024 se logre consolidar.

Conclusiones

- Sobre el proceso de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), hay fallas en el cumplimiento del cronograma estipulado por la Agencia de Renovación del Territorio pues no logró finalizar en el mes de mayo del 2024 el momento 1, definido como “el punto de partida”, como se esperaba, aunque se reconoce que estas fallas obedecen a dificultades de concertación comunitaria y problemas de seguridad de los territorios. La falta de planeación y cumplimiento hace que los procesos de implementación se vean debilitados, incluyendo su articulación con la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- Los esfuerzos por obtener la identificación del total de acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, en las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional, no son suficientes, ya que desde el año 2023 no cuentan con un incremento en la relación mencionada siendo 969 el número total de iniciativas identificadas en relación con acciones de los PIRC que aunque no se puede relacionar directamente 1 a 1 con el número del universo total de acciones en zona PDET equivalente a 10.268, -ya que una iniciativa puede abarcar varias acciones-, la diferencia entre ellas evidencia una deficiencia significativa, lo cual dificulta la identificación de los Sujetos a los cuales debe llegar de manera prioritaria la oferta del estado para la transformación de los territorios.
- Según el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el punto 5.1.3.3.2 del Acuerdo Final de Paz, se proyecta como meta una reparación verdaderamente integral, que se haga en el menor tiempo posible, priorizando las iniciativas de las comunidades PDET y las acciones de los Sujetos de Reparación Colectiva que estén allí contenidos. Sin embargo, no se está cumpliendo con esto puesto que el porcentaje de acciones implementadas en zonas PDET, no ha tenido un mayor avance en comparación con la implementación de acciones en las demás zonas del país.
- El indicador E.315 “Sujetos de Reparación Colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado” presentó una disminución en comparación con el año 2023 (14,29 %), ya que solo fue alcanzado el 12,5 % de lo proyectado para esta anualidad. Hasta el segundo semestre de la anualidad - Julio 2024 -no hubo ningún SRC con el 100 % de la implementación de su PIRC.

De igual manera, sobre el indicador E.316 “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos”, solo se evidenció avance de ejecución en el último trimestre del año, después de la expedición de la Resolución 3264 en septiembre de 2024.

- Persiste el incumplimiento de lo acordado en los puntos 1.1.7 y 5.1.3.5 pues en la implementación de los PATR, continúan sin priorizarse los 385 planes de retorno y reubicación comunitarios en municipios PDET, con 8.473 acciones pendientes por implementar, de las cuales solo el 21,57 % coincide con iniciativas PATR. Esto se evidencia en avance de las metas del indicador E.324. Solo 1 de los 13 planes reportados se encuentra en territorio PDET. Esto también pone de manifiesto que la implementación del Acuerdo no tiene un enfoque de Superación del Estado de Cosas Inconstitucional de las víctimas de desplazamiento forzado.
- Las disposiciones de la Ley 2421/24 fortalecen la articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y la implementación del Acuerdo de Paz, así como refuerzan la obligación de las entidades de diseñar y ejecutar las políticas públicas para garantizar el retorno y la reubicación de las comunidades desplazadas forzosamente. Sin embargo, los avances que presentó el Gobierno Nacional en la implementación de los PDET no incorporan estas disposiciones, entre estas el enfoque de soluciones duraderas.
- Las problemáticas identificadas en el cumplimiento del Punto 5.1.3.5 afectarán también la implementación del enfoque de soluciones duraderas en los territorios PDET. Su persistencia pone de manifiesto la falta de comprensión por parte de las entidades encargadas del cumplimiento del Punto 1 del Acuerdo de paz, sobre la de la superación del Estado de cosas Inconstitucional de la transformación territorial.
- La etiqueta de víctimas ha demostrado ser insuficiente para garantizar el enfoque reparador de los PDET y el bajo porcentaje de coincidencia entre las iniciativas PATR y las acciones de los PIRC (solo el 0,55 %), profundiza la ausencia de dicho enfoque y dificulta la aplicación de soluciones duraderas. Esto no se está resolviendo en la actualización de los PATR.
- A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional, no se han superado las falencias en la articulación entre la Unidad para la Reparación de las Víctimas, la Agencia de Renovación del Territorio y las entidades líderes de los Planes Nacionales Sectoriales, en particular de vivienda, generación de ingresos, educación y salud, para lograr las confluencias necesarias que permitan avanzar en la ejecución de los Planes de Retorno y Reubicación.
- Adicionalmente, el uso del criterio de priorización “víctimas” de manera genérica, desconoce las vulnerabilidades acentuadas en las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, comunidades campesinas y pueblos étnicos, cuando son desplazados

forzosamente. Su desatención pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de Paz.

- Los indicadores del Punto 1 de PMI evidencian que su enfoque es la superación de la pobreza multidimensional, sin embargo, esto solo es posible si se focalizan las comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación, pues es en esta población donde se concentran las brechas de pobreza, extrema, monetaria y multidimensional.
- Los Planes de Retorno y Reubicación no son considerados como un instrumento de planeación dentro de las herramientas de articulación que se diseñan en el marco de la implementación del Punto 1 y esto afecta la confluencia de recursos en los territorios para atender las transformaciones que generó el desplazamiento forzado.
- La meta del indicador E.324, que para el periodo 2023-2026 es de 88 comunidades acompañadas en su proceso de retorno y reubicación, cuyo reporte consiste en planes cuyas acciones se cumplen en un 100 %, es insuficientes frente a las comunidades no étnicas en proceso de retorno y reubicación en territorios PDET, pues estas equivalen tan solo al 21,46 %. Para el periodo de evaluación de este informe alcanzó un acumulado de cumplimiento de 33 comunidades con plan implementado.
- Adicionalmente, el reporte de la meta del indicador E.G.3 (Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género), lleva dos periodos en cero y el avance registrado equivale solo al 12,12 % de las comunidades con Plan implementado.
- La Ley 2421 de 2024 representa un avance al reconocer los mismos derechos para las víctimas del conflicto en el exterior que para aquellas en el territorio nacional. Sin embargo, la falta de reglamentación por parte del Gobierno nacional ha obstaculizado su aplicación efectiva.
- Se evidencia un retroceso en la cobertura de los consulados habilitados para toma de declaraciones, con una disminución tanto en el número de consulados que prestan este servicio (54 despachos, 11 menos que en 2023) como en el número de funcionarios habilitados (80, frente a 136 reportados en 2023).
- Desde 2011 hasta abril de 2025, 34.796 víctimas en el exterior han sido reconocidas, siendo España, EE.UU., Ecuador, Canadá y Chile los países con mayor número de víctimas registradas. De ellas, 14.733 han sido reparadas administrativamente, mediante 15.224 giros por un total de \$120.101 millones, destacándose un aumento del 98,1 % en indemnizaciones en 2024 frente a 2023.
- Pese a los avances normativos, persisten barreras para el acceso a las rutas de retorno y reubicación. Hasta marzo de 2025, solo 192 hogares han retornado o sido reubicados, mayoritariamente desde Venezuela, lo cual evidencia un impacto limitado de las disposiciones legales en esta materia.

- La convocatoria “Visibles” y las actividades conmemorativas lideradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores han fortalecido la dimensión simbólica de la reparación, visibilizando a las víctimas mediante expresiones artísticas y culturales, con participación de víctimas en el exterior y cumplimiento destacado del indicador 212 del PND (193,29 % de avance).

Recomendaciones

- I. Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio realizar una evaluación que permita identificar los cuellos de botella que impidieron el cumplimiento del cronograma dispuesto para la primera fase del proceso de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional, en los términos del Decreto Ley 893 de 2017 y del Acuerdo de Paz, para que en las siguientes no presenten los mismos inconvenientes y no se aplaze el objetivo del carácter reparador y de transformación territorial dispuestos en los Puntos 5.1.3.3.1 y 5.1.3.3.2.
- II. Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, que continúen con los procesos de identificación de coincidencias entre las acciones de los Planes de Reparación Colectiva y las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional y que, adicionalmente, se integre una estrategia para acelerar y fortalecer la gestión para los PIRC futuros, en aras de que la brecha entre aquellas acciones identificadas y aquellas acciones que pasan a la fase de implementación con nuevos PIRC aprobados, no sea cada vez mayor y así lograr que sean priorizadas para su ejecución.
- III. A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, se recomienda que, no solo se debe trabajar en las estrategias de identificación de la totalidad de acciones e iniciativas que confluyen entre sí, sino también, la creación de estrategias de implementación efectiva de las mismas que refleje la focalización y priorización que permita evidenciar el cumplimiento de lo establecido en los marcos jurídicos para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado.
- IV. Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, trabajar articuladamente para que los espacios de planeación como el Subcomité Técnico

Nacional de Reparación Colectiva en donde se proyecta el Plan Operativo Anual, sea abordado por lo menos en el último trimestre del año anterior a la vigencia, para que el inicio de los procesos y el cumplimiento de la Política Pública de Víctimas no se inicie al final de la anualidad en la que se debe ejecutar.

- V. Se recomienda la promoción de diálogos entre la Jurisdicción Especial para la Paz y el Gobierno nacional, para el fortalecimiento de la articulación sobre: i. la definición de una ruta para identificar acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que puedan implementarse a través de los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador-Restaurador y, ii. la adecuación de las acciones de dichos planes, para que se garantice la vocación restauradora.
- VI. Se reitera la recomendación del informe anterior a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio de fortalecer la metodología de articulación para garantizar que, en las “Mesas de Impulso” la priorización de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y de los de Retorno y Reubicación, en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- VII. Se recomienda a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, a la Agencia de Renovación del Territorio y a las entidades líderes de los Planes Nacionales Sectoriales, acelerar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 2421/24, en particular lo establecido en los artículos: 4, 12, 23, 44, 62, 65 y 66.
- VIII. Se recomienda a la Agencia para la Renovación del Territorio implementar la “Metodología de Cruce de Iniciativas PATR con Planes de Reparación Colectiva, Planes de Retorno y Reubicaciones y Planes Específicos”, para aumentar las coincidencias y, por esta vía priorizar la gestión de proyectos de iniciativas que coinciden con estos planes.
- IX. Se recomienda a la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas, a la Agencia de Renovación del Territorio y a las entidades líderes de los Planes Nacionales Sectoriales, establecer criterios de focalización y priorización específicos para personas y comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación en la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz.

- X. Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación y a las entidades líderes de los Planes Sectoriales Nacionales, revisar nuevamente los indicadores del Plan Marco de Implementación e incorporar criterios que permitan la superación de pobreza multidimensional y el enfoque reparador a partir del acceso a la oferta del estado de comunidades en proceso de retorno y reubicación y, por esta vía, garantizar el restablecimiento de sus derechos y la transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado.
- XI. Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación y a las entidades líderes de los Planes Sectoriales Nacionales incorporar los Planes de Retorno y Reubicación en las metodologías de articulación y confluencia territorial como “Plan Choque”, los Pactos Territoriales, los Lineamientos para la Formulación del Capítulo de Proyectos, el sistema de convocatorias y la metodología de priorización para OCAD/PAZ y los Planes Nacionales Sectoriales.
- XII. A la Unidad para la Reparación de las Víctimas, incorporar el enfoque de género y territorial en los Planes de Retorno y Reubicación y evitar la tendencia regresiva en su alcance.
- XIII. A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores dar cumplimiento al artículo 68B de la Ley 1448 de 2011, adicionado por la Ley 2421 de 2024, frente a la expedición del Decreto que regule los derechos de las víctimas en el exterior.
- XIV. Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores ampliar y mantener la oferta en orientación y toma de declaración para víctimas en el exterior, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos.
- XV. Se recomienda a la Unidad para las Víctimas continuar con la tendencia de ampliar el número de víctimas en el exterior indemnizadas.
- XVI. Se recomienda a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores fortalecer la articulación entre la UARIV y la Cancillería, para ampliar la oferta de retornos y reubicaciones al territorio colombiano, en el marco del parágrafo 3 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, adicionado por la Ley 2421 de 2024.
- XVII. Se recomienda a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores, ampliar la oferta y cobertura de países frente a

las actividades conmemorativas, así como de medidas de satisfacción dirigidas a las víctimas en el exterior.

- XVIII. Al Ministerio de Salud, redactar anexo técnico en donde se defina el marco conceptual, justificación, alcance, objetivos, componentes estratégicos, líneas de acción y descripción de la instancia de monitoreo y seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición.
- XIX. Al Ministerio de Salud y Protección Social, formalizar y poner en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición, con el fin de fortalecer la rehabilitación colectiva, comunitaria y la atención en zonas rurales y rurales dispersas.
- XX. Al Ministerio de Salud, fortalecer en términos presupuestales y metodológicos las estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, con el objetivo de aumentar las metas de cobertura para las próximas vigencias.
- XXI. A la Unidad para las Víctimas garantizar la continuidad del acompañamiento de los profesionales encargados de la implementación de la medida de rehabilitación y los perfiles de quienes se contraten para que responda a las especificaciones profesionales que se requieren para la adecuada implementación de las estrategias en los Centros Regionales de Atención a Víctimas.
- XXII. Al Ministerio de Salud y Protección Social que, de acuerdo con El Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final y sus objetivos para la construcción de paz mediante el despliegue de la estrategia de rehabilitación psicosocial, diseñe las estrategias móviles (unidades) para llegar a los lugares más apartados de país y aumentar el acceso a esta medida.
- XXIII. Al Ministerio de Salud y Protección Social disponer de los mecanismos adicionales a los ya existentes que faciliten la ampliación de la cobertura geográfica de los municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017 y las subregiones PDET que no tuvieron atención psicosocial en el año 2024.
- XXIV. Al Ministerio de Salud y Protección Social desarrollar procesos psicosociales que fortalezcan las capacidades locales de acompañamiento psicosocial y apoyo mutuo en estos territorios.

Principio de integralidad del Sistema Integral para la Paz -SIP

Es importante destacar que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición puesto en marcha en el territorio colombiano, se basa en el principio de integralidad, el cual contribuye a sentar las bases para la recuperación de la confianza y la convivencia en un escenario de construcción de paz y una verdadera reconciliación entre todos los colombianos, tal como lo señala el Acuerdo Final de Paz de 2016.

Asimismo, el trabajo articulado y la interoperabilidad de la información entre las autoridades competentes que hacen parte del Sistema Integral para la Paz (SIP), en el marco de la Ley 2421 de 2024, que modifica la Ley 1448 de 2011, son fundamentales para garantizar la reparación integral, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado en Colombia. En este contexto, resulta esencial asegurar la integralidad y complementariedad de los modelos existentes de justicia transicional, observando la coordinación técnica entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial para la Paz, según lo establecido en los acuerdos de paz.

En ese orden, el SIP está conformado por tres entidades competentes: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Además, forman parte del SIP, las medidas de reparación integral, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de las víctimas y contribuir a la reconciliación nacional en los escenarios posteriores a la firma de los acuerdos de paz, según lo señalado por la JEP en 2025.

En relación con lo anterior, el Estado colombiano debe garantizar el principio de seguridad a las víctimas para salvaguardar sus derechos humanos y cumplir con lo dispuesto en el Derecho Internacional Humanitario (DIH), tal como lo establece la Ley 2421 de 2024. Paralelamente, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 153, creó la Red Nacional de Información (RNI), cuya función es articular y coordinar los sistemas de información de las entidades del SNARIV para asistir y brindar procesos de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, según lo informado por la Unidad para las Víctimas en 2023.

Por lo anterior, el SIP debe funcionar de manera articulada entre las entidades que lo integran, bajo el entendido que todas en conjunto hacen parte de una unidad para satisfacer las necesidades y garantías de las personas acreditadas como víctimas del conflicto armado y la sostenibilidad de asegurar la rendición de cuentas, seguridad jurídica, garantizar la sana convivencia, acceso a la verdad y no repetición asegurando de forma idónea los procesos de transición de terminación del conflicto armado a la paz (Función Pública, 2025).

En concordancia con lo mencionado, a continuación, se observará el estado de la implementación del principio de integralidad del SIP y relacionamiento entre las entidades que lo conforman.

Balance de implementación

Relacionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

Cabe destacar que, en el sexto informe, se hizo referencia a la ruta de articulación aprobada por ambas entidades en junio de 2022. Posteriormente, en 2024, la Procuraduría General de la Nación recomendó a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) aunar esfuerzos en la difusión y pedagogía del contenido de la Resolución No. 729 de 2023, expedida por la UBPD, la cual establece los lineamientos para los Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Restaurador-Reparador – TOAR- en relación con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Esta recomendación también incluyó el fortalecimiento de la cooperación integral entre ambas entidades para el cumplimiento de las medidas cautelares.

En lo que respecta a la articulación en el marco del Sistema Integral para la Paz (SIP), mediante el Acuerdo No. 001 de 2025, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estableció la ruta interinstitucional para la implementación de las sentencias emitidas por dicha jurisdicción. Cabe resaltar que este acuerdo fue suscrito por todas las entidades que integran el SIP. En este sentido, y conforme a lo señalado por la JEP (2025):

Las entidades que conforman la Instancia de Articulación cumplirán con su responsabilidad de ofrecer y adecuar planes, programas y proyectos restaurativos y garantizar su seguimiento. Este compromiso está alineado con lo establecido en el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 y la Sentencia C-080 de 2018 de la Corte Constitucional. (SNARIV, 2025).

Es relevante señalar que esta ruta se divide en tres fases: Identificación, impulso y materialización, en aras de fortalecer la reparación de las víctimas y la reconstrucción de los territorios afectados por el conflicto interno armado. Este Acuerdo es una continuación de la denominada Instancia de Articulación que se creó en el año 2023, donde participan las entidades definidas por el Plan Nacional de Desarrollo, la JEP y la UBPD.

Por ello, la UBPD, en los procesos de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones en búsqueda de personas dadas por desaparecidas, requiere que garantice el libre acceso de sus funcionarios a las zonas de interés. Esto permite que se realicen las investigaciones humanitarias, especialmente en casos relacionados con las medidas cautelares dictadas por la JEP, fortaleciendo

así la colaboración armónica entre las entidades que conforman el SIP, según lo indicado por la UBPD en 2025.

Sin embargo, la UBPD informó que, mediante decisión de la Sala de Ausencia de Reconocimiento de la JEP, contenida en el Oficio TP SAR GSM 25010 del 20 de mayo de 2025, se establecieron condiciones restrictivas que limitan el acceso de su personal al sitio de interés conocido como “La Escombrera”, ubicado en la ciudad de Medellín. Al respecto, la UBPD advirtió lo siguiente:

“Se presentan condiciones restrictivas para el acceso al sitio de interés para la búsqueda en La Escombrera, ubicado en Medellín, de las familias buscadoras, las organizaciones peticionarias, las instituciones y demás personas involucradas.” (UBPD, 2025).

En atención a la situación presentada la UBPD, y en concordancia con el principio de integridad, se hace un llamado a la JEP, y específicamente al despacho relator de la medida cautelar, en aras de cumplir y fortalecer la colaboración armónica para garantizar: “el derecho a la búsqueda y contribuir a aliviar el sufrimiento de quienes aún esperan respuestas acerca del paradero de sus seres queridos desaparecidos en la Comuna 13 de Medellín, el Valle de Aburrá y el país”. (UBPD, 2025)

En este contexto, la JEP, en su comunicado número 85 de 2025, informó sobre la necesidad de realizar una audiencia para fortalecer el presupuesto de la UBPD que permita impulsar la identificación de personas dadas por desaparecidas durante del conflicto, la cual se programó y ejecutó el día 13 de junio de 2025. Asimismo, la JEP considera fundamental aumentar la capacidad presupuestal del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). Sin embargo, la JEP mediante el AUTO SAT AT 381 del 19 de mayo de 2025, desvinculó a la UBPD de asistir en la discusión del fortalecimiento de su presupuesto. (UBPD, 2025).

Frente aportes de información, la UBPD (2025) dio a conocer:

La UBPD ha indicado en múltiples espacios, en las mesas convocadas y en las comunicaciones a la JEP que, desde su creación, la entidad ha solicitado un total de \$1.2 billones para el periodo comprendido entre 2018 y 2025, destinados a atender sus necesidades de funcionamiento e inversión. Sin embargo, solo ha recibido \$ 986.944 millones, lo que ha dado lugar a un déficit del 19 %.

Estos datos reflejan la necesidad de fortalecer la articulación entre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), con el propósito de garantizar el cumplimiento efectivo de la ruta de trabajo conjunto. En relación con lo anterior, la UBPD (2025) informó:

Tan solo en 2025, en el anteproyecto de presupuesto presentado al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación, la entidad estimaba necesidades por \$ 220.385 millones, de los cuales solo se asignaron \$193.842 millones, un 12 % menos de lo solicitado.

Déficit que impacta según la UBPD (2025) en la inversión para despliegue operativo Nacional de sus funcionarios en la ejecución territorial de la búsqueda de personas dada por desaparecidas.

Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) informó que la audiencia correspondiente se desarrolló en el marco de la medida cautelar de alcance nacional, que protege los derechos a la memoria y la verdad, además de respaldar el fortalecimiento del proceso de búsqueda, identificación y entrega digna de víctimas de desaparición forzada.

Dicha medida fue ordenada en marzo de 2024 por el magistrado Raúl Eduardo Sánchez, presidente de la Sala de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SARV), mediante el Auto SAR-AI-041, con el objetivo de articular los esfuerzos de las entidades estatales y dar una respuesta integral a las solicitudes presentadas por las organizaciones de víctimas.

Por otro lado, como resultados de la articulación entre la JEP y la UBPD, en los procesos de acreditación de víctimas del conflicto armado, la JEP ha emitido medidas cautelares para la protección cultural de los pueblos indígenas y afrocolombianos, con el objetivo de reducir el riesgo de exterminio físico y cultural, en coordinación con las autoridades que conforman el SIP.

Además, la JEP ha fortalecido su capacidad institucional al implementar la participación de responsables (máximos responsables) de los denominados “falsos positivos” en la labor de búsqueda de personas desaparecidas, bajo la coordinación y guía de la UBPD como autoridad competente para las investigaciones de carácter humanitario y extrajudicial ocurridas durante el conflicto interno armado. (JEP, 2025)

En ese sentido, la implementación de medidas restaurativas que involucran la participación articulada de las entidades que conforman el Sistema Integral para la Paz (SIP) no solo aporta a la reparación de los daños sufridos por las víctimas y al avance en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado, sino que también fortalece la articulación de la ruta de atención dirigida a las víctimas acreditadas dentro de dicho contexto.

Relacionamiento del sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral para la Paz (SIP)

Se observa con la implementación de la ruta de articulación institucional establecida en el Acuerdo No. 001 de 2025 el compromiso de las entidades que integran la Instancia de Articulación del Sistema Integral para la Paz (SIP), las

cuales tienen el deber de cumplir con su responsabilidad de diseñar, ofrecer y adecuar planes, programas y proyectos con enfoque restaurativo.

Con base en lo anterior, el funcionamiento articulado del SIP permite fortalecer las acciones de coordinación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y las entidades que conforman el SIP, en concordancia con las directrices del CONPES 4031 de 2021 y en el marco de la Ley 2421 de 2024, la cual refuerza la integración funcional entre dichos sistemas y entidades.

Aunando sobre la articulación institucional, el SNARIV ha realizado dos subcomités Técnicos en el año 2025, con la finalidad de lograr la articulación de los sistemas de información para la atención de las víctimas acreditadas en lo pertinente a los servicios de atención psicosocial. Del mismo modo, el subcomité Nacional de la Información, en el cual participaron las entidades que conforman el SNARIV y otros sistemas como el SIP, son importantes para edificar planes de trabajo conjuntos garantizando la interoperabilidad de los diferentes sistemas en la conformación de redes de información que compartan datos y evitar que las entidades relacionadas con las políticas de víctimas trabajen de forma aislada. (Unidad para las Víctimas, 2025).

De igual forma, en el marco de coordinación entre el SNARIV y el SIP, es importante que se realicen sesiones de trabajo conjunto en el desarrollo de la interoperabilidad y la unificación de redes de información según las rutas de articulación con las agendas de ambos sistemas (UBPD, 2024). Asimismo, el relacionamiento entre el SNARIV y el SIP debe velar por el cumplimiento de lo establecido en la Ley 2124 de 2024, en lo relacionado con la articulación de rutas de atención a las víctimas acreditadas del conflicto interno armado.

Conclusiones

- Se reconocen avances significativos en el funcionamiento del Sistema Integral para la Paz (SIP); no obstante, persiste la necesidad de asegurar el cumplimiento de lo establecido en la Ley 2124 de 2024, en lo relativo a la articulación de la ruta de atención a las víctimas del conflicto armado. Garantizar dicha articulación permitirá consolidar un trabajo armónico entre las entidades que integran el SIP y las autoridades territoriales, en cumplimiento de los compromisos asumidos con la construcción de una paz estable y duradera.
- Asimismo, el fortalecimiento técnico y presupuestal de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) resulta indispensable para agilizar los procesos de identificación de víctimas del conflicto armado, en articulación con las medidas cautelares proferidas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las cuales tienen un carácter

restaurativo orientado a la garantía de los derechos humanos y el principio constitucional de no repetición. Esta sinergia institucional, junto con el acceso a la información y la coordinación entre la JEP, la UBPD y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, contribuye a consolidar una justicia transicional efectiva y centrada en las víctimas, superando los obstáculos que actualmente ralentizan las rutas de atención.

Recomendaciones

- I. Al SIP, se recomienda fortalecer la participación y coordinación armónica entre la UBPD en la implementación de medidas cautelares ordenadas por la JEP, evitando restricciones que afecten el acceso de los funcionarios de la UBPD.
- II. A la UBPD, se sugiere realizar una revisión del presupuesto actual para determinar las falencias técnicas y presupuestales que obstaculizan la respuesta articulada del Estado en la búsqueda e identificación de personas dadas por desaparecidas. Conforme a lo mencionado, es fundamental disponer en el SIP la posibilidad de examinar el cumplimiento de la reglamentación de la articulación de la ruta para las personas que tienen la calidad de víctimas acreditadas, según lo establecido en la Ley 2124 de 2024.
- III. A la JEP, se recomienda realizar revisiones y modificaciones a las medidas cautelares ordenadas en los procesos de identificación de personas dadas por desaparecidas, a fin de contribuir en el desarrollo de los procesos de identificación e investigación humanitaria. Igualmente, se recomienda a la JEP, realizar una socialización pedagógica con las entidades que conforman la Instancia de articulación para el funcionamiento de la ruta de coordinación interinstitucional para las sentencias emitidas por la JEP, según el Acuerdo 001 de 2025.

PUNTO 6: Implementación, Verificación y Refrendación

Implementación física del Acuerdo de Paz

El Plan Marco de Implementación – PMI fue construido y aprobado en cumplimiento del punto 6.1.1 del Acuerdo Final, y adoptado a través del CONPES 3932 de 2018, el cual en diciembre de 2024 tuvo la Adenda número I. Este Plan es la hoja de ruta para llevar a cabo todas las acciones necesarias para implementar las medidas acordadas y constituye la herramienta de seguimiento principal para monitorear sus avances.

La Procuraduría en anteriores informes ha recomendado la actualización del PMI debido a factores como: indicadores que finalizaron su horizonte de tiempo, indicadores que miden la creación de entidades, instancias y mecanismos del Acuerdo Final, e indicadores que requerían actualización debido a lo ejecutado hasta el momento.

El PMI está actualmente conformado por una batería que supera los 600 indicadores, que pretende mostrar cómo se avanza hacia el cumplimiento de las metas establecidas por cada una de las entidades con responsabilidades en la implementación.

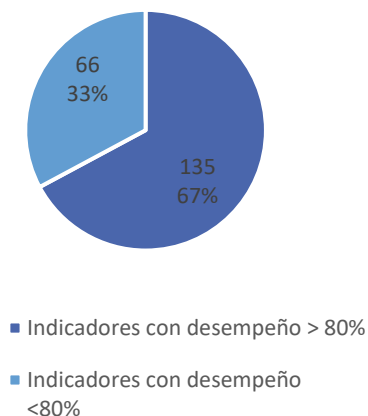
Balance de Implementación

Con el fin de tener una visión generalizada sobre cómo, durante el 2024, se avanzó en el logro de los cambios medidos por los indicadores, la Procuraduría analizó el comportamiento de los indicadores que tuvieron reporte cuantitativo en SIPO para la mencionada vigencia, identificando un total de 201 indicadores. Este universo no incluye los indicadores finalizados, ni aquellos que, aunque vigentes, no cuentan con reporte en el sistema, tampoco los que a la fecha no han formalizado sus fichas técnicas, entre ellos los recientemente creados. Así pues, se trata del universo de indicadores cuyo comportamiento en 2024 fue medido.

Luego de identificados, se analizó el porcentaje de avance para cada uno de los indicadores (DNP, SIPO 2.0, 2025) con el fin de valorar cuáles han logrado mayor desarrollo, tomando como medida de referencia un porcentaje igual a 80 %, teniendo la consideración de este porcentaje como un avance razonable.

En términos generales es posible concluir que, de los indicadores analizados (201 en total) bajo el parámetro explicado, el 67 % logró avances por encima del 80 %, lo cual es un resultado de bajo impacto, pues existen 13 puntos porcentuales por debajo del 80 % esperado. Y el 33 % de los indicadores no alcanzaron este punto de cumplimiento, tal como se ilustra a continuación:

Gráfica 26: Indicadores PMI con medición en 2024, con porcentaje de avance mayor y menor al 80 %



Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Así las cosas, 66 indicadores tuvieron un desempeño por debajo del 80 %, representado rezagos en el cumplimiento de las metas.

Adicionalmente, se calculó el promedio de avance en 2024 para cada uno de los puntos del Acuerdo con el fin de establecer el promedio de avance para cada uno ellos. La siguiente tabla muestra los resultados:

Tabla 52: Promedio de avance de indicadores con medición en 2024

Punto del Acuerdo	Total indicadores medidos en 2024	Promedio de Avance 2024	Indicadores con desempeño > 80 %	Indicadores con desempeño < 80 %
Punto 1. Reforma Rural Integral	88	74,37	60	28
Punto 2. Participación Política	27	74,07	19	8
Punto 3. Fin del Conflicto	25	84,61	19	6
Punto 4. Solución a las Drogas Ilícitas	23	60,60	11	12
Punto 5. Víctimas	20	63,05	10	10
Punto 6. Verificación	18	91,25	16	2

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

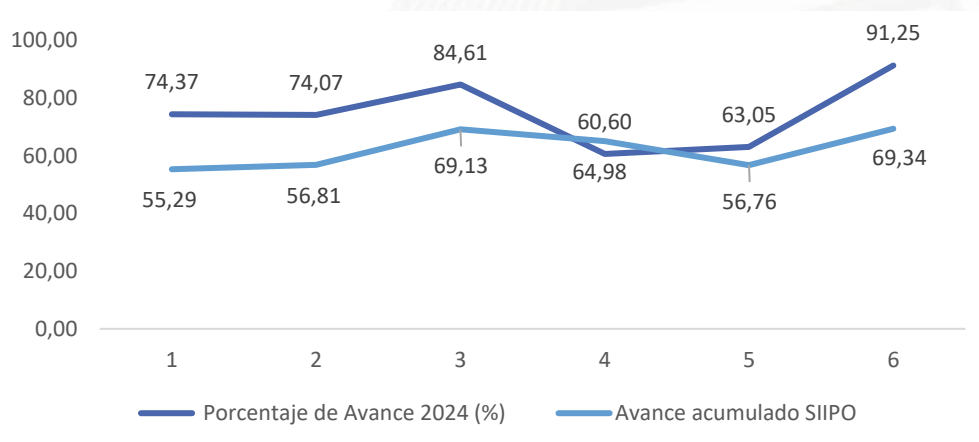
Los puntos del Acuerdo Final que mejores resultados muestran bajo este análisis son el Punto 6 y el Punto 3, los cuales presentan promedios mayores al 80 %. Y los puntos con menores porcentajes son el Punto 4 y Punto 5, que

sobrepasan apenas el 60 %. La profundización de los más relevantes resultados e importantes rezagos, se han presentado a lo largo del presente informe.

Es necesario indicar que, los avances logrados en 2024 contribuyen al avance acumulado de la implementación, es decir, a la medición de los resultados de la implementación durante los casi nueve años de firmado el Acuerdo, transcurrido el 60 % del plazo establecido para hacer realidad la terminación del conflicto y la construcción de la paz. Al respecto, se observa principalmente que:

- Solo el Punto 4, solución a drogas ilícitas, tuvo un desempeño menor durante 2024, en relación con el avance acumulado.
- El avance del Punto 6 que fue el más alto en 2024 ayudó a que ese punto sea el que mayor avance acumulado presenta.

Gráfica 27: Avance acumulado SIPO Vs Avance 2024



Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Metas trazadoras

El seguimiento a las metas trazadoras se realiza a partir de la medición de un total de 35 indicadores clasificados con esta etiqueta en el PMI, de estos, 6 fueron creados en el reciente proceso de actualización del Plan y a la fecha no cuentan con ficha técnica registrado en el SIPO ni tienen medición, lo cual podría afectar negativamente el porcentaje de avance de la vigencia 2024 (DNP, SIPO 2.0, 2025), el cual se muestra en la tabla a continuación:

Tabla 53: Balance Metas Trazadoras

Punto del Acuerdo	Total Indicadores MT ²³⁸	Indicadores creados en 2024	Porcentaje de avance 2024
Punto 1	7	1	20,00 %
Punto 2	4	1	0,00 %
Punto 3	8	5	66,67 %
Punto 4	7	4	46,15 %
Punto 5	7	4	38,66 %
Punto 6	2	1	100,00 %

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

Con base en la información observada, se concluye **que las 4 metas trazadoras del Punto 2 Participación Política²³⁹, son las más rezagadas**, estando, dos de ellas, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior. Seguidamente, las metas trazadoras de los Puntos 1, 4 y 5 presentan un desempeño por debajo del 50 %.

En consecuencia, se evidencia que el cumplimiento de las metas trazadoras que reflejan las apuestas estratégicas y transformadoras del Acuerdo de Paz tuvieron un avance muy bajo durante el 2024, dejando ver que las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final no avanzan de manera contundente.

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación – CSIVI

El Acuerdo Final estableció, en su punto 6.1. “Mecanismos de implementación y verificación”, la creación de la “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”, integrada por tres representantes del Gobierno nacional y tres representantes de las FARC-EP o del partido político que surgía de su tránsito a la vida legal. Estableció igualmente que, estaría integrada por representantes de alto nivel del Gobierno designados por el presidente y por plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones de La Habana.

En este sentido se resalta del funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), con las 9 sesiones adelantadas

²³⁸ Incluye los indicadores creados en 2024.

²³⁹ B.MT.4 “16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono”; B.MT.1 “Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP”; B.MT.2 “Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada”; y B.MT.3 “Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos”.

durante el 2024 y lo corrido del 2025, incluyendo las primeras sesiones territoriales realizadas en Villa Garzón, Putumayo (abril/2024) y Cúcuta, Norte de Santander (julio/2025), que tienen una apuesta importante de escuchar a las comunidades. Además, se destaca la labor realizada en la actualización de los indicadores del Plan Marco de Implementación que contará con 81 indicadores nuevos y 125 ajustados, que tienen como objetivo ser catalizadores determinantes para dinamizar y agilizar la implementación del Acuerdo Final de Paz.

La última sesión ampliada se llevó a cabo el 8 de mayo de 2025²⁴⁰ y tuvo como fin definir el plan de trabajo del segundo semestre de 2025, en donde se tomaron decisiones claves para acelerar la implementación del Acuerdo de Paz, con base en tres puntos: el financiamiento de la CSIVI, un plan de acción para la vigencia 2025 y la reactivación de la participación de los notables del Componente Internacional de Verificación.

Frente al financiamiento, la Procuraduría evidencia que los principales retos están relacionados con este aspecto, pues como bien se ha referido en informes anteriores, el funcionamiento de esta instancia se ha realizado con recursos de cooperación internacional que han permitido materializar algunas acciones contempladas en los planes de trabajo propuestos. Además, se reitera la advertencia de que **no existe claridad sobre la ejecución de los recursos destinados para la Comisión** que permita determinar en qué medida el Gobierno nacional aporta para su financiamiento con los recursos contemplados en el Plan Plurianual de Inversiones del PND 2022-2026.

Mecanismos de verificación

Los mecanismos de verificación de la implementación al Acuerdo están consignados en el Punto 6 y para su seguimiento se encuentran vigentes un total de 44 indicadores en el Plan Marco, incluidos 8 indicadores correspondientes a los capítulos étnico y de género, los cuales no serán objeto de análisis en esta sección del Informe.

A continuación, se presenta un balance general sobre el comportamiento de los 36 indicadores durante la vigencia 2024, precisando que, de estos 6 indicadores fueron creados en el marco de la actualización del Plan Marco de Implementación y aún no registran ninguna medición.

De esta manera los 36 indicadores que permiten medir el avance de implementación del Punto 6, están distribuidos por pilar, así:

²⁴⁰<https://www.mininterior.gov.co/noticias/comision-de-seguimiento-impulso-y-verificacion-a-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-definio-plan-de-trabajo-para-el-segundo-semester-de-2025/>

Tabla 54: Avance general por pilar del Punto 6 en 2024

Punto 6. Verificación	Total Indicadores en PMI	Avance General 2024
6.1 Mecanismos de implementación y verificación	26	59 %
6.3 Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI)	2	50 %
6.4. Componente de acompañamiento internacional	1	100 %
6.5 Herramientas de difusión y comunicación	7	60 %

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Respecto al Pilar 6.1, se observa que, de los 26 indicadores asociados, 1 no cuenta con ficha técnica en SIPO²⁴¹, por lo que no es posible observar ni sus características ni su comportamiento. Tres indicadores fueron creados durante 2024, y todavía no se observan sus fichas técnicas ni se cuenta con alguna medición, estos últimos tres son:

1. Leyes y normas aprobadas y sancionadas a cargo del Ministerio del Interior.
2. Plan Marco de Implementación revisado y actualizado a cargo de la UIAP.
3. Comisión de seguimiento, impulso y verificación en funcionamiento, a cargo de la UIAP.

De los 22 indicadores restantes, cinco ya completaron su periodo de medición pues las fechas finales programadas ya ocurrieron. Estos cinco indicadores, de acuerdo con la información disponible en SIPO (DNP, 2025) alcanzaron sus respectivas metas en un 100 %.

Los indicadores F.343 y F.E.5, ambos bajo la responsabilidad del Ministerio de Interior no cuentan con reportes actualizados, en el caso del porcentaje de las organizaciones sociales y comunitarias asistidas técnicamente para posibilitar la contratación de proyectos en el marco de la implementación, no se conoce información desde el año 2022. Y respecto al indicador F.E.5, si bien para los años 2020, 2021 y 2022 se reportaron avances por encima de las metas anuales fijadas, no hay reportes para los años 2023 y 2024.

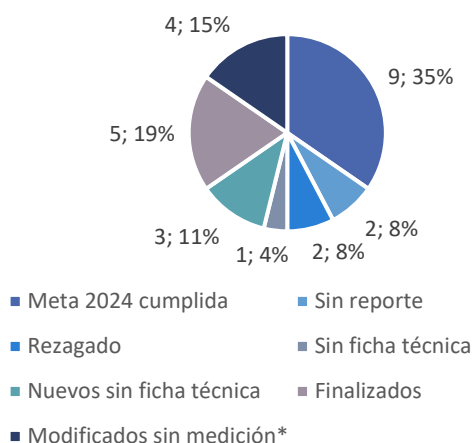
²⁴¹ F.465 “Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto”.

Aunado a lo anterior, 9 indicadores cumplieron la meta fijada para la vigencia 2024, de los cuales se destaca uno: la contratación de 1.146 Organismos de Acción Comunal mediante la suscripción de convenios solidarios para la intervención (en obras durante el 2025) de vías terciarias y caminos ancestrales para la paz y el posconflicto, en 418 municipios de 31 departamentos. Este número se alcanzó mediante la realización de una convocatoria a nivel nacional para la cual se registraron 23.238 postulaciones completas que permitieron impulsar la ejecución del programa Caminos Comunitarios de la Paz Total, con lo que, a su vez, según indicó el Ministerio de Transporte, se hará mantenimiento a 2.546 km de vías terciarias y caminos ancestrales en la vigencia 2025. Esto de acuerdo con lo reportado SIPO (DNP, 2025).

También se **observa rezago en el cumplimiento de las metas fijadas para la vigencia 2024 de dos indicadores**, “Convenios de cooperación suscritos por las entidades, ejecutados” (F.409) y “Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento” (F.E.7.2).

Finalmente, en el pilar 6.1, 4 indicadores fueron modificados durante el proceso de actualización del PMI, ampliándose variables como el horizonte de medición u otros, y no reportan medición reciente. De esta manera, el estado de los 26 indicadores del mencionado pilar se encuentran así:

Gráfica 28. Estado Indicadores pilar 6.1



*Indicadores que fueron ajustados pero que a la fecha no cuentan con reportes de cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO (2025)

Por su parte, al pilar 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI), están asociados dos indicadores.

El primero, “Convenios con comunidad internacional para implementación del mecanismo de verificación internacional, suscritos” tuvo una modificación durante 2024 en la denominación, pasando a llamarse “Mecanismo de verificación internacional en funcionamiento para la articulación en torno a la implementación del acuerdo”. Si bien su ficha técnica no se ha actualizado completamente, la UIAF, responsable de su cumplimiento, reportó cumplimiento cuantitativo del 100 %.

Y el segundo indicador, relacionado con el acompañamiento de la ONU en la misión de verificación, también tuvo modificaciones, llevando su medición hasta 2031 y cambiando su nombre, con el fin de superar el estado de “solicitada” dado que éste, ya está superado. No obstante, la ficha técnica no está actualizada y no se registran reportes recientes.

Al Pilar 6,4 Componente de acompañamiento internacional, está asociado un único indicador “Espacios generados para la interlocución y coordinación con los actores que participan en el componente de acompañamiento internacional” (F.346), el cual, para la vigencia 2024 reportó un sobre cumplimiento de la meta establecida con un total de 570 espacios de articulación y coordinación para los componentes del indicador relacionados con los diferentes puntos del Acuerdo Final. Esta información fue recopilada por la UIAF con base a las respuestas recibidas por parte de las entidades responsables de la implementación a requerimientos de información específicos sobre el desarrollo de instancias de acompañamiento internacional.

Por último, siete indicadores están asociados al Pilar 6.5 Herramientas de difusión y comunicación, de los cuales uno, a cargo del MinTic se encuentra finalizado. Dos de ellos tuvieron modificaciones para ampliar el horizonte de su medición: “Emisoras produciendo y emitiendo contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación” (F.413) y “Estrategia de difusión con nuevas herramientas (Página web) a través de las redes sociales sobre la implementación de los Acuerdos, diseñada e implementada” (F.414), los cuales deberán continuar reportándose hasta el 2031. Con esto, se logrará impulsar las acciones para divulgar información relevante para todos los ciudadanos y demás interesados en conocer como avanza la implementación del Acuerdo.

Ahora bien, para la vigencia 2024, el indicador F.413 alcanzó un cumplimiento del 100 % de la meta fijada pues se ha mantenido el funcionamiento de las (16) emisoras de paz, logrando la continuidad de la programación local, haciendo pedagogía y difusión de la implementación.

Por su parte el indicador “Operadores y/o productores (ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias) de radio de estas emisoras, capacitados” (F.395) no presenta avance cuantitativo, evidenciando un rezago en la realización de procesos de capacitación técnica como operadores y productores de radio de quienes tienen bajo su responsabilidad la ejecución de programación en las 20 emisoras para la Convivencia y la Reconciliación.

Sobre el comportamiento del indicador F.195, al cierre de la vigencia 2024 se destaca la implementación de 4 nuevas estaciones de radio definidas por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) en los municipios de Agustín Codazzi, Cesar; Tierralta, Córdoba; Riosucio, Chocó; y, Buenaventura en el departamento del Valle del Cauca. En este sentido, se da cumplimiento total a 20 estaciones en operación, de acuerdo con la meta establecida.

Adicionalmente, dentro de este pilar se creó el nuevo indicador “Acciones de difusión masiva sobre la información del SIPO, implementadas” (F.503.N) bajo la responsabilidad del DNP, el cual tiene como objetivo medir el grado de cumplimiento de las acciones de difusión masiva de la información que contiene el SIPO, relacionada con la funcionalidad y usabilidad del Sistema, así como los avances en el cumplimiento del PMI del Acuerdo Final de Paz, en el marco de 3 de los servicios de asistencias técnicas, capacitaciones y laboratorios territoriales. Se destaca que la ficha técnica de este indicador ya está registrada en SIPO.

Proceso de Actualización del Plan Marco de Implementación (PMI)

Los propósitos, objetivos y compromisos asumidos por el Estado Colombiano para implementar el Acuerdo Final de Paz están contenidos en el PMI, el cual fue aprobado por la CSIVI en marzo de 2018, para el periodo comprendido desde 2017 hasta 2031.

La planeación y seguimiento a largo plazo de este Plan permite analizar el avance físico de la implementación del Acuerdo Final pues incluye, organizados por cada Punto, los pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para dar cumplimiento efectivo a las disposiciones del Acuerdo.

Al respecto, el Acuerdo Final de Paz previó en el Punto 6, realizar la revisión, con periodicidad anual, del Plan Marco de Implementación con el fin de hacer los ajustes requeridos para impulsar y optimizar el cumplimiento de lo dispuesto, lo cual, como corresponde, pretende alinear la mencionada herramienta de planeación, no solo con los demás instrumentos de política pública, sino también con la situación presupuestal del país y las realidades que rodean la implementación del Acuerdo.

No obstante, solo hasta la vigencia 2023 se inició el primer proceso de actualización del Plan Marco de Implementación, como una iniciativa del gobierno de turno, dado que, transcurridos seis años de la formulación del PMI no se había realizado ninguna revisión.

Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, incluyó dentro del Título III, bajo el capítulo I, *Proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz*, que “las entidades del orden nacional, conforme a sus competencias, deberán establecer las metas del Plan Marco de Implementación -PMI- y de los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, para superar los rezagos y cumplir con los compromisos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y reportar periódicamente el avance de los indicadores del PMI y de los PNS en el Sistema de Información Integrado para el Posconflicto -SIIPO-, con oportunidad, calidad e integralidad, y la correspondiente desagregación territorial y poblacional. Esta información será pública para la ciudadanía”²⁴².

De esta manera se reconoce la importancia del PMI y, por ende, de su proceso de actualización, así que en este marco y bajo el liderazgo de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y el Departamento Nacional de Planeación, se definió entonces una ruta para lograr su actualización por primera vez desde su entrada en vigor.

La ruta definida consta de seis fases, partiendo de la revisión de los lineamientos normativos y metodológicos que se deben seguir en el proceso hasta lograr la disponibilidad de los ajustes en SIIPO, pasando por la formalización de los cambios en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, proceso que se ha dado y debe continuar dándose de manera paralela a la implementación y seguimiento de los compromisos actuales.

Las fases definidas para la actualización del Plan Marco de Implementación²⁴³ son las siguientes:

Tabla 55: Fases para la actualización del PMI

FASE	NOMBRE	RESPONSABLES	RESULTADO
Fase 1	Elaboración de parámetros de revisión del PMI	DNP Unidad de Implementación CSIVI	Documento de parámetros para la actualización del PMI aprobado en la CSIVI

²⁴² Artículo 15 de la Ley 2294 de 2023. PND.

²⁴³

https://colaboracion.dnp.gov.co/sites/CDDNP/Sinergia/2025/KP_03_Paso_a_paso_de_la_actualizacion_del_PMI.pdf

FASE	NOMBRE	RESPONSABLES	RESULTADO
Fase 2	Diagnóstico de la implementación del Acuerdo Final de Paz y definición de nuevos indicadores	DNP Unidad de Implementación Entidades involucradas Instancias de acompañamiento y seguimiento	Base consolidada de propuestas de nuevos indicadores
Fase 3	Propuesta definitiva de batería de nuevos indicadores y ajustes a indicadores existentes	DNP Unidad de Implementación Entidades involucradas Instancias de acompañamiento y seguimiento	Adenda 1 del documento CONPES 3932 de 2018
Fase 4	Aprobación de nuevas fichas técnicas, ajuste a las fichas técnicas existentes y actualización de registros de avance	DNP Unidad de Implementación Entidades involucradas	Publicación en SIIPO de las nuevas fichas técnicas ajustes a indicadores existentes y actualización de registros
Fase 5	Implementación y ajuste del PMI en SIIPO	DNP	Visualización en SIIPO del cálculo de avance actualizado conforme a la Adenda 1 del CONPES 3932 de 2018.
Fase 6	Presentación y socialización de la información actualizada en SIIPO	DNP Unidad de Implementación CSIVI	Divulgación del proceso de actualización del PMI

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada del DNP

Las tres primeras fases se han completado, y sus principales hitos han sido: i) la elaboración del documento de parámetros para la actualización del PMI aprobado en la CSIVI en marzo de 2024 y socializado con las entidades responsables en abril de 2024, ii) la base consolidada de propuestas de nuevos indicadores construida a partir de la revisión de avances y desafíos en la implementación del PMI y la identificación de temas que no se midieron o el alcance no correspondía al compromiso del Acuerdo, y iii) como resultado principal se tiene la aprobación de la Adenda No. 01 al Conpes 3932 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los

instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” lograda el 18 de diciembre de 2024.

El propósito de esta Adenda²⁴⁴ fue complementar y ajustar las “Metas trazadoras e indicadores del Plan Marco de Implementación”. Así que, los resultados de la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) en su componente físico, son la creación de 77 nuevos indicadores y 123 ajustes en indicadores ya existentes, así como el ajuste a 57 indicadores a los cuales se les ajustó la variable “Responsable” durante el proceso de implementación del SIPO.

La distribución de estos ajustes por punto del Acuerdo Final de Paz se muestra a continuación:

Tabla 56: Indicadores del PMI actualizados

Punto final del Acuerdo	Indicadores nuevos	Indicadores ajustados
Punto 1. Reforma Rural Integral	20	59
Punto 2. Participación Política	8	48
Punto 3. Fin del Conflicto	13	32
Punto 4. Solución a las Drogas Ilícitas	8	18
Punto 5. Víctimas	23	3
Punto 6. Verificación	5	18
TOTAL	77	178

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada la Adenda

Respecto a la creación de nuevos indicadores cabe destacar que se incluyen temas que antes no hacían parte del PMI, tales como los relacionados con el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, en el Pilar 5.1 Justicia y Verdad del Punto 5. Víctimas.

Ahora bien, respecto a las modificaciones logradas, los componentes que más se intervinieron fueron, la fecha fin de los indicadores y el responsable. A través de la primera se da la ampliación de la vigencia de la medición de cada indicador, llevándola, en la mayoría de los casos, hasta el 2031.

Cabe mencionar que, la realización de las fases hasta ahora logradas han requerido de esfuerzos significativos de articulación interinstitucional, dada la necesaria participación de múltiples actores en un proceso de concertación, entre los cuales están: las *entidades* que tienen a su cargo la implementación y son directamente responsables de cada una de las medidas, *los facilitadores* que se encargaron de coordinar el proceso de revisión del PMI como la Unidad de

²⁴⁴ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/Adenda %201 %203932.pdf>

Implementación, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Igualdad y Equidad. Los *orientadores*, en cabeza de la CSIVI, quienes debieron establecer el alcance y la ruta del proceso, así como un grupo de asesores tanto nacionales como internacionales.

De esta manera el PMI cuenta con un total de 639 indicadores, distribuidos en los seis Puntos, así:

Tabla 57: Total Indicadores PMI

Punto Acuerdo Final de Paz	Total Indicadores en el PMI
Punto 1. Reforma Rural Integral	284
Punto 2. Participación Política	94
Punto 3. Fin del Conflicto	75
Punto 4. Solución a las Drogas Ilícitas	82
Punto 5. Víctimas	61
Punto 6. Verificación	43
TOTAL	639

Fuente: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

Es menester precisar que la revisión al PMI permitió también hacer algunas reflexiones sobre la temporalidad del Acuerdo, incluso, el Gobierno actual en su pronunciamiento ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de julio de 2024 planteó la idea de extender el periodo de implementación a 7 años más, tras reconocer los rezagos e incumplimientos del Acuerdo.

Conclusiones

- El PMI se concibe como un instrumento efectivo de planeación, dado que permite, en el SIIPO, el registro de información sobre las obligaciones de cada una de las entidades responsables de la implementación y simultáneamente permite hacer seguimiento al avance en la ejecución. Con este se promueven los principios de transparencia, control social y lucha contra la corrupción, indispensables para la implementación del Acuerdo.
- A la fecha, 93 indicadores del PMI no tienen registradas sus fichas técnicas en SIIPO, entre ellos, los creados en la vigencia 2024 durante el proceso de actualización del Plan. Este hecho puede generar un impacto negativo en las mediciones acumuladas que están realizándose en el sistema.
- Se reconoce la importancia del proceso de actualización del PMI liderado por el DNP y la UIAP, ya que además de atender lo dispuesto en el Punto

6.1.1 del Acuerdo, que estipuló la revisión del Plan por parte de la CSIVI con periodicidad anual, a través de las fases ya ejecutadas del proceso de actualización, gracias a la articulación interinstitucional se logró que crearan indicadores para incluir elementos fundamentales pactados en el Acuerdo de Paz que no fueron contemplados en la formulación inicial del PMI, se precisarán responsabilidades institucionales con mayor claridad y se vincularán como directos responsables del cumplimiento de indicadores entidades creadas luego de la firma del Acuerdo de Paz, tales como la UBPD, el Ministerio de la Igualdad y Equidad, y la Jurisdicción Especial para la Paz.

- Si bien el crecimiento del total de los indicadores del PMI fue acotado, pues incremento en un 12 %, resulta de vital importancia continuar fortaleciendo los mecanismos de seguimiento del Plan, de manera que la información allí disponible sea útil y de cuenta de cómo avanza realmente la implementación de cada una de las medidas. Esto, considerando que la efectividad del seguimiento a la implementación del Acuerdo continúa dependiendo de que cada una de las entidades responsables realice de manera oportuna, completa y juiciosa, los reportes periódicos.

Recomendaciones

- I. Al DNP, continuar impulsando las fases necesarias para completar el proceso de actualización del PMI, específicamente la formalización de las fichas técnicas de los indicadores recientemente creados y modificados. Así como promover los registros oportunos en SIPO.
- II. A la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, construir y formalizar la ficha técnica del indicador F.465 “Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto”.
- III. Al MinTic, impulsar el cumplimiento de las metas fijadas en el indicador F.395, para lograr la capacitación de las personas operadores y/o productores de los sectores ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias actualmente a cargo de las emisoras para la Convivencia y la Reconciliación con el fin de fortalecer los procesos necesarios para informar sobre el contenido del Acuerdo, hacer seguimiento a su implementación y promover la convivencia y la reconciliación en los territorios.
- IV. A la Unidad de Implementación destinar recursos del Presupuesto General de la Nación para el funcionamiento de la CSIVI y el desarrollo su plan de acción con el fin de disminuir el apoyo de recursos de cooperación internacional.

Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz

La implementación del Acuerdo Final de Paz ha sido soportada tanto por los instrumentos de planificación como el Plan Marco de Planeación, así como por las diferentes fuentes de financiación establecidas en el CONPES 3932 de 2018 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018; este capítulo se enfoca en realizar un balance de los últimos años de implementación de la política pública, de acuerdo con la información disponible en las plataformas de recolección de información donde se identifica la focalización del gasto según su naturaleza y la entidad encargada de rastrear los recursos del trazador presupuestal “Construcción de Paz”.

Balance de Implementación

OCAD Paz:

El Sistema General de Regalías administra los recursos provenientes de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales de carácter no renovable definidos tanto por la Constitución Política de Colombia como en el artículo 22 de la Ley 2056 de 2020.

En el marco de este sistema, el OCAD Paz nace con el Acto Legislativo 04 de 2017 con el fin aprobar proyectos orientados al cumplimiento del Acuerdo de Paz, reglamentado a través del Decreto Ley 1534 de 2017 que estableció los criterios de priorización para dichos proyectos²⁴⁵ que cumplan con los requisitos establecidos por la secretaria técnica del OCAD Paz.

De igual manera, la Ley 2279 de 2022 estableció el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024, y en agosto del 2023 se reformuló la metodología de priorización de proyectos de inversión, definiendo criterios equitativos de distribución de recursos a partir de dos aspectos: equidad territorial (50 %) y pertinencia de la inversión (50 %); sobre los cuales se redistribuyó los recursos a través de unos techos presupuestales por subregión PDET para el bienio 2023-2024. Lo anterior, fue una recomendación realizada por la Procuraduría en su Cuarto y Quinto informe, la cual fue acogida por el Gobierno nacional.

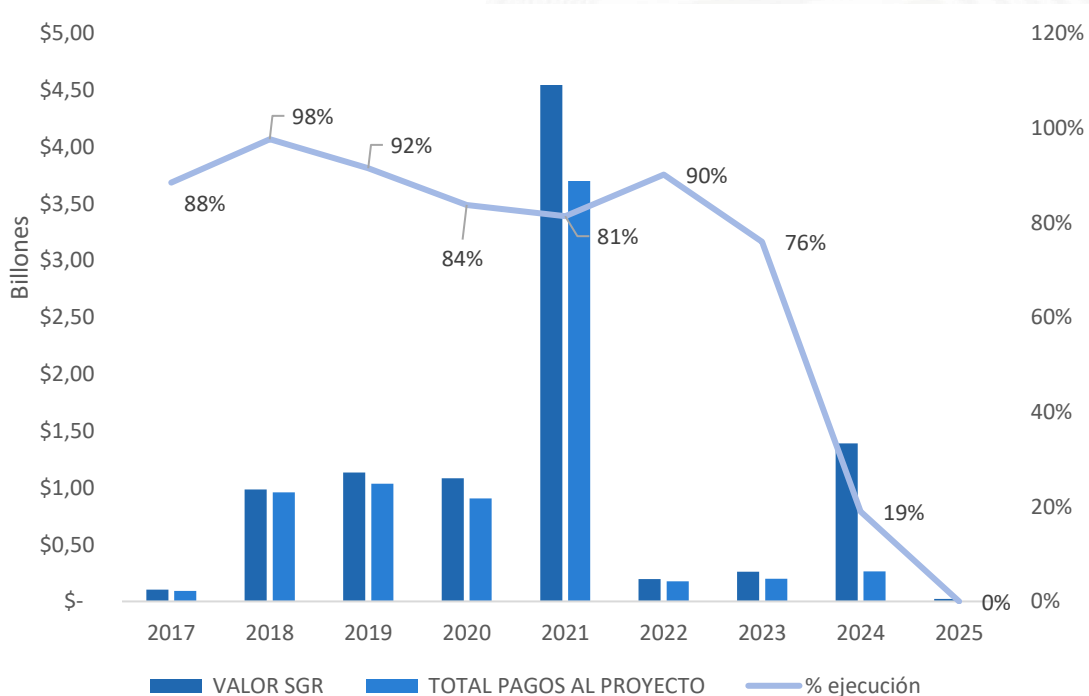
No obstante, este Ente de Control ha advertido en informes anteriores diferentes aspectos que el Gobierno nacional debe revisar en aras de garantizar una implementación adecuada de la política pública tales como: aprobaciones

²⁴⁵ “I) beneficio a la población de las entidades territoriales con mayor grado de afectación por el conflicto; II) inversión destinada a la sustitución o erradicación de cultivos ilícitos; III) inversión destinada a fortalecer el desarrollo económico y social en zonas rurales; y, IV) inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto” Numeral 4 Decreto 1534/2017.

de proyectos en municipio que no son PDET, concentración de recursos en varias subregiones y otras que han tenido una mínima participación de los recursos, proyectos con bajo avance físico y financiero, entre otros.

En cuanto a la ejecución del OCAD Paz, conforme a lo reportado por el DNP (2025) desde el año 2017 a la fecha de corte de este informe, el OCAD Paz ha aprobado 1.194 proyectos por un valor de \$9,7 billones; de los cuales 771 proyectos se encuentran terminados, 333 en proceso de ejecución y 90 están aprobados sin proceso de contratación iniciados.

Gráfica 29: Recursos asignados y pagados OCAD Paz, 2017 – 31 marzo 2025

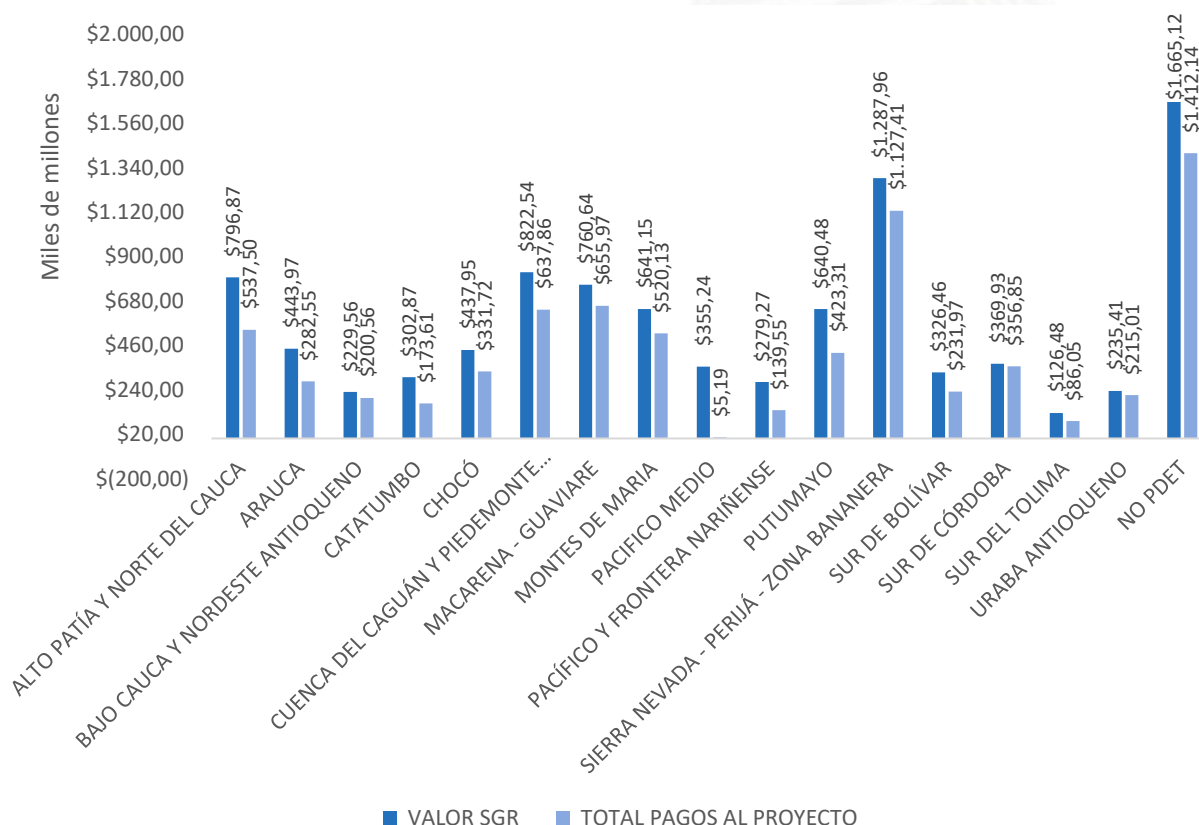


Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

La gráfica 29 **Gráfica 29** permite identificar el monto aprobado y pagado por vigencia mientras que en términos porcentuales está el nivel de ejecución por cada año; la línea de ejecución ilustra como los pagos realizados a los proyectos han venido disminuyendo desde el año 2023, llegando al 19 % en la vigencia 2024 donde se aprobaron 189 proyectos.

Es menester precisar que, en el año 2021 a través del Decreto 1782 se reglamentó el adelanto de los recursos del OCAD Paz y mediante el Decreto 1782 de 2020 se incorporó la suma de \$2,1 billones, correspondientes al adelanto para la Paz en el Presupuesto de Gastos del Sistema General de Regalías; por tal razón, en el año 2021 se aprobaron 351 proyectos por un valor de \$4,5 billones de pesos (DNP, 2025).

**Gráfica 30: Recursos OCAD Paz aprobados y pagos realizados por subregión
PDET 2017 - 31 de marzo 2025**



Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

En cuanto al análisis por subregión, la **Gráfica 30** muestra que el OCAD Paz ha aprobado 770 proyectos por un valor de \$8,05 billones (82,9 %) en municipios PDET y 424 proyectos por \$1,6 billones (17,1 %) en municipios no PDET; la subregión de Sierra Nevada y Perijá ha tenido la mayor participación (13,2 %) entre todas con 124 proyectos aprobados por \$1,28 billones de pesos, de los cuales se han pagado \$1,12 billones (87,5 %).

La subregión de Alto Patía y Norte del Cauca es la segunda subregión con la mayor participación (8,2 %) con 64 proyectos aprobados por \$796.866 millones y con pagos por \$537.498 millones (67,5 %); en contraste, la subregión de Pacífico Medio tiene la menor participación con 3 proyectos con un valor de \$355.237 millones con pagos por \$5.191 millones (1,5 %).

En términos de los recursos pagados de los proyectos en municipios PDET, la Procuraduría evidencia un promedio de pagos del 70,5 % y de los municipios no PDET del 84,8 %; así mismo se evidencia que, las regiones con el menor porcentaje de pagos son Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense con 1,5 % y 50 % de pagos respecto al monto total, respetivamente.

Con relación al avance físico de los proyectos aprobados por el OCAD Paz, de acuerdo con lo reportado (DNP, 2025), 177 proyectos por \$1,9 billones se encuentran entre el 0 % y 25 % de ejecución física y 896 proyectos por \$6,5 billones están entre el 75 % y el 100 %, como lo muestra la tabla 59

Tabla 58: Avance físico proyectos OCAD Paz

Rango de ejecución física	No. Proyectos	Valor SGR
0 %-25 %	177	\$ 1.910.684.053.827,77
25 %-50 %	49	\$ 566.463.386.325,05
50 %-75 %	72	\$ 728.321.081.416,83
75 %-100 %	896	\$ 6.516.435.747.401,69
Total	1.194	\$ 9.721.904.268.971,34

Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

Respecto a los proyectos con avance físico por debajo del 25 %, la Procuraduría identifica que, de los 177 proyectos, 34 proyectos han sido aprobados en bienios anteriores al 2023 por un valor de \$730.947 millones, en consecuencia, **la Procuraduría alerta sobre los seguimientos que realizan tanto el DNP como la CGR sobre el OCAD Paz y recomienda focalizar sus esfuerzos institucionales en estos proyectos con el fin de monitorear y alertar sobre las posibles problemáticas que se tengan en cuanto a su ejecución.**

Tabla 59: Aprobación de proyectos OCAD Paz por debajo del 25 % de avance físico

Vigencia	No. Proyectos	Valor SGR
2017	1	\$ 8.792.651.467,00
2018	3	\$ 21.452.681.723,19
2019	2	\$ 5.812.419.623,00
2020	3	\$ 26.237.935.241,51
2021	18	\$ 653.192.185.045,93
2022	7	\$ 15.459.595.165,01
2023	9	\$ 23.948.127.184,66
2024	132	\$ 1.135.006.543.215,77
2025	2	\$ 20.781.915.161,70
Total	177	\$ 1.910.684.053.827,77

Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2025)

Referente al avance financiero de los proyectos, este Órgano de Control ha identificado que **144 proyectos aprobados por el OCAD Paz se encuentran por debajo del 25 %** por un valor de \$1,5 billones y 880 proyectos se encuentran entre el 75 % y el 100 % por un valor de \$6,5 billones financiados por el SGR – OCAD Paz;

no obstante, la Procuraduría alerta sobre 7 proyectos de inversión²⁴⁶ en los departamentos de Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó y Tolima, que, en conjunto, tienen pagos superiores al valor total del proyecto por \$3.495 millones.

Tabla 60: Avance financiero proyectos OCAD Paz

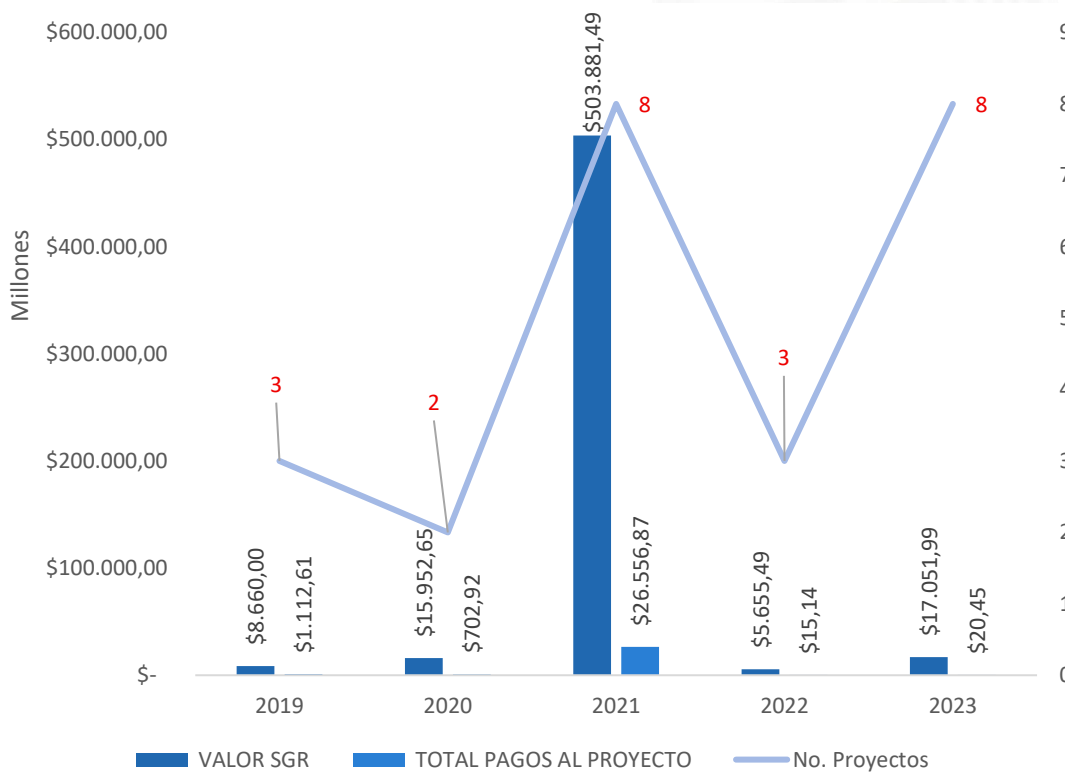
Rango de ejecución financiera	No. Proyectos	Valor SGR
0 %-25 %	144	\$ 1.519.474.862.610,65
25 %-50 %	82	\$ 791.703.971.551,21
50 %-75 %	81	\$ 803.014.072.214,20
75 %-100 %	880	\$ 6.589.018.938.894,34
Superior al 100 %	7	\$ 18.692.423.700,94
Total	1194	\$ 9.721.904.268.971,34

Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

Acerca de los proyectos con avance financiero del 25 %, este Ente de Control determinó que, 16 proyectos han sido aprobados en bienios anteriores al 2023 por \$534.149 millones de los cuales se han pagado en total \$28.387 millones, es decir, el 5,31 % del total de los recursos aprobados por el OCAD Paz; por tanto, la Procuraduría recomienda al DNP, la CGR, al Gobierno nacional y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, realizar las acciones que correspondan para intervenir desde sus competencias a estos proyectos, como lo muestra la siguiente gráfica.

²⁴⁶ Códigos BPIN: 20201301011950, 2021138100008, 20191301010196, 20191301010144, 2021270500004, 20181301011000 y 20201301011787.

Gráfica 31: Proyectos con ejecución financiera por debajo del 25 % por año de aprobación

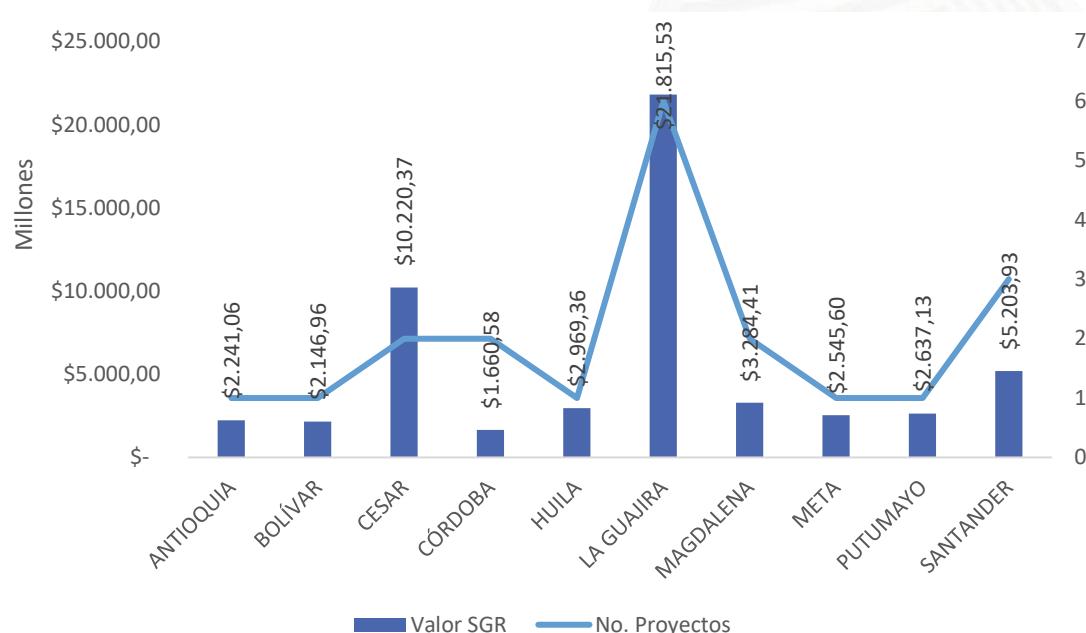


Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2025)

Continuando con el análisis sobre las alertas a los proyectos financiados por el OCAD Paz, la Procuraduría consultó al DNP sobre los hallazgos que ha encontrado en el marco de las visitas que esta entidad realiza a los proyectos y, según lo informado (DNP, 2025), se encuentran 20 proyectos en 10 departamentos²⁴⁷ en los que se presume graves irregularidades en su ejecución, financiados por un valor total en conjunto de \$54.724 millones, donde el departamento de La Guajira concentra 6 proyectos por \$ 21.815 millones como lo muestra la siguiente gráfica.

²⁴⁷ Antioquia, Bolívar, Cesar, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Santander.

Gráfica 32: Proyectos con presuntas irregularidades identificadas por el DNP



Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

Debido a lo expuesto, la Procuraduría recomienda al DNP dar traslado a las autoridades competentes sobre los hallazgos que permitieron categorizar a los proyectos con “Presuntas irregularidades graves en su ejecución” con la documentación que corresponda y los resultados de las visitas realizadas.

Ahora bien, con relación a las vigencias futuras, según lo reportado (DNP, 2025), el OCAD Paz ha autorizado desde el año 2020, 15 proyectos en 4 sectores: Agricultura, Minas y Energía, Transporte y Vivienda, por \$149.276 millones de un valor total de proyectos de \$322.362 millones, es decir, un 46 % del total aprobado (ver anexo).

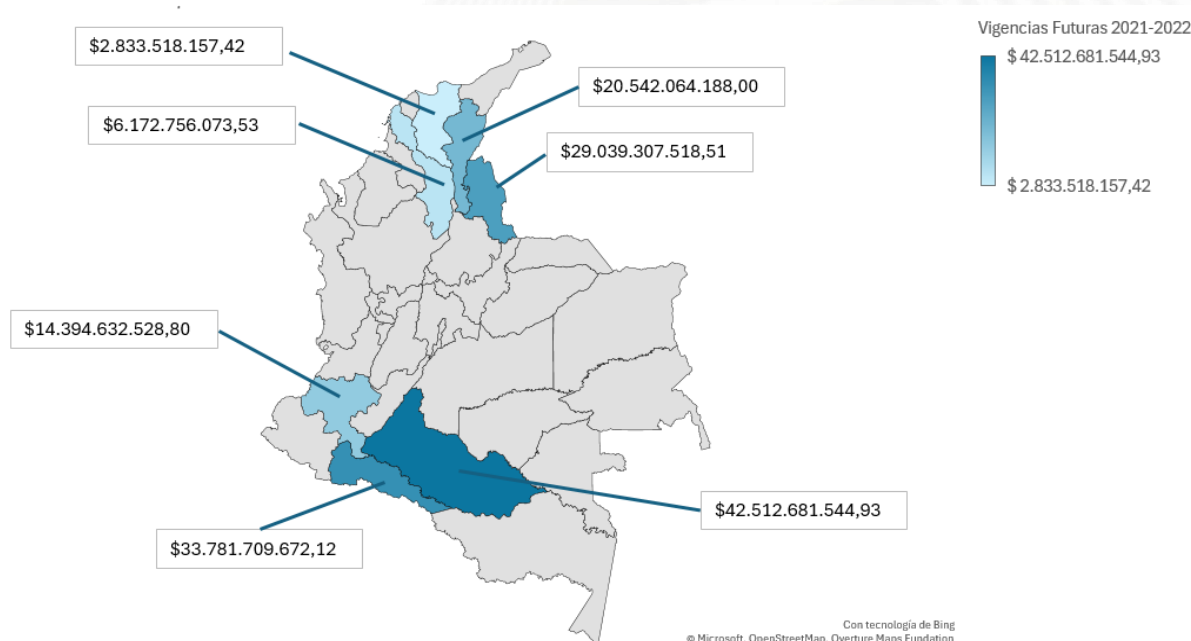
Tabla 61: Vigencias futuras aprobadas desde 2019 por sector

Sector	Valor Total del Proyecto	Vigencias Futuras 2021-2022
Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 11.964.882.894	\$ 3.809.618.713
Minas y Energía	\$ 49.483.580.913	\$ 7.422.537.143
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$ 17.633.981.972	\$ 14.394.632.528
Transporte	\$ 125.997.434.855	\$ 70.599.977.290
Vivienda, Ciudad y Territorio	\$ 117.282.581.010	\$ 53.049.904.007
Total SGP	\$ 322.362.461.644	\$ 149.276.669.683

Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

A nivel territorial, el **Mapa 1** muestra como las vigencias futuras se han concentrado mayoritariamente en el departamento del Caquetá, con \$42.512 millones con el 28 % de participación; seguido del Putumayo con \$33.718 millones, con el 22 % de participación del total; en contraste, el departamento con la menor participación es Magdalena con \$2.833 millones y Bolívar con \$6.172 millones con el 1,9 % y 4,1 % de participación, respectivamente.

Mapa 1: Regionalización de vigencias futuras - OCAD Paz



Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

La Procuraduría consultó al DNP sobre el estado de ejecución de estas vigencias futuras pero la entidad no remitió respuesta sobre el particular, por ende, este Órgano de Control exhorta al DNP a visibilizar esta información en sus portales digitales con el fin de favorecer el control social y veeduría ciudadana por parte de la ciudadanía interesada en general.

Presupuesto General de la Nación:

El Presupuesto General de la Nación (en el presente acápite se identificará en adelante como PGN), es una de principales fuentes de financiación para la implementación del Acuerdo de Paz para las entidades de orden nacional – unidades ejecutoras del PGN –, donde a través de los recursos de funcionamiento

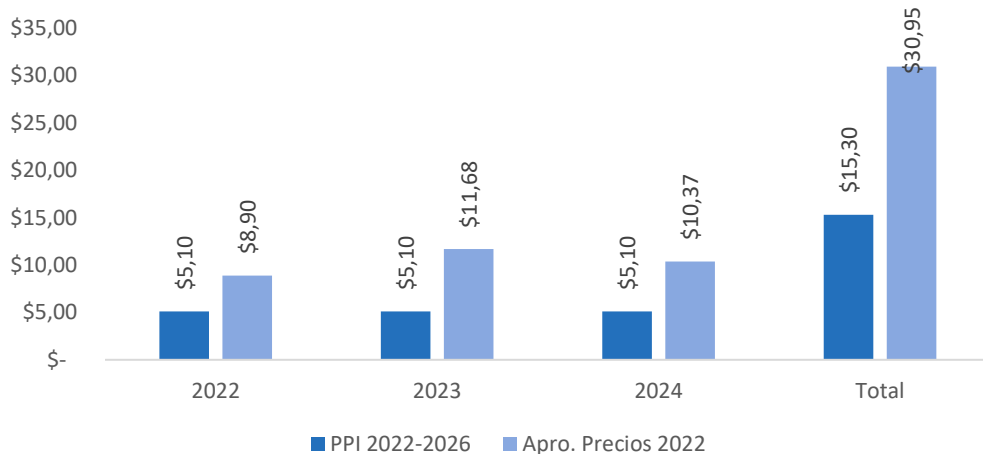
e inversión dan cumplimiento a los compromisos establecidos en el CONPES 3932 de 2018 – Plan Marco de Implementación. En anteriores informes, el Órgano de Control ha identificado como los recursos focalizados en el trazador presupuestal “Construcción de Paz” se han venido incrementando a través de cada vigencia, en especial los recursos de inversión, y como la mayoría de los recursos se han concentrado en la Reforma Rural Integral.

No obstante, se han realizado varios llamados a las unidades ejecutoras en cuanto a los recursos que no se logran ejecutar en el marco de la vigencia fiscal, atendiendo al principio de anualidad del Estatuto Orgánico del Presupuesto Público; así como también, se han alertado varios sectores rezagados en cuanto a su nivel de obligaciones y pagos, y, se ha advertido sobre la relación de los recursos distribuidos a través de la bolsa paz con la implementación del Acuerdo de Paz.

Teniendo en cuenta que en el Plan Plurianual de Inversiones -PP de la paz del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026²⁴⁸, se estableció un monto de \$20,4 millones por esta fuente de financiación para el cumplimiento de la política pública, la Procuraduría realizó un análisis de distribución de monto establecido en el PPI 2022-2026, el cual en promedio para los cuatro años sería de \$5,10 billones, comparándolo con los recursos del PGN focalizados en el trazador presupuestal “Construcción de Paz” en los años 2022 al 2024, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 33: Apropiación promedio PPI vs Apropiación real

²⁴⁸ Ley 2294 del 19 de mayo de 2023



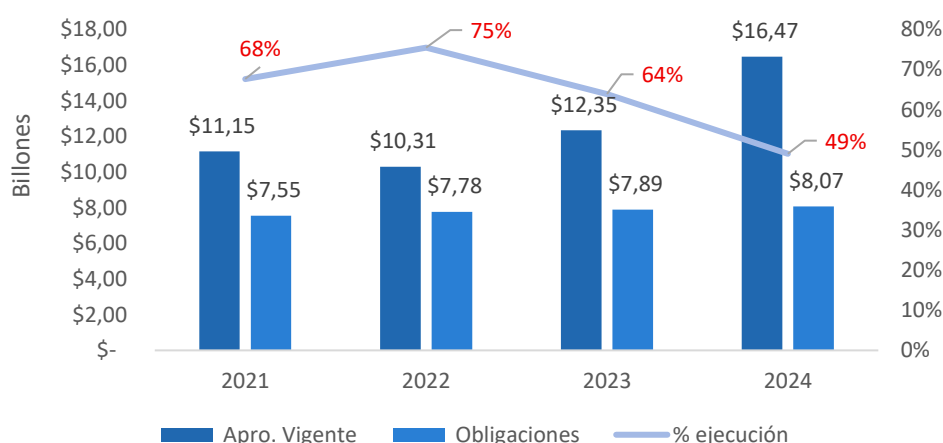
Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025), precios constantes 2022.

Derivado de la gráfica, este Ente de Control identificó, según lo reportado (MinHacienda, 2025) (DNP, 2025), que en los 3 años se han focalizado \$ 30,95 billones del PGN en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”, lo que implica una superación en \$ 10,55 billones de lo establecido en el PPI de la Paz sin tener en cuenta la vigencia 2025, por lo que la proyección realizada en el PPI fue sobreestimada al ritmo de la apropiación anual en el periodo de gobierno.

En cuanto al análisis de apropiación y ejecución, entendida como las obligaciones realizadas con los recursos del PGN, la Procuraduría ha identificado que los recursos apropiados en cada vigencia han venido incrementando desde el año 2023 teniendo su nivel más alto en la vigencia 2024. Aun así, el porcentaje de los recursos obligados ha venido disminuyendo desde el 2022.

Aunado a lo anterior, es menester precisar que el Ente de Control ha advertido sobre las disminuciones en los recursos apropiados en cada vigencia toda vez que, esto puede afectar el nivel de cumplimiento de los compromisos establecidos, tanto en el PMI como en los proyectos de inversión que tienen productos asociados a la política pública, en especial esta alerta se resalta en la vigencia 2024, con un nivel de ejecución del 49 % como lo evidencia la siguiente gráfica:

Gráfica 34: Apropiación vigente vs obligaciones 2021-2024



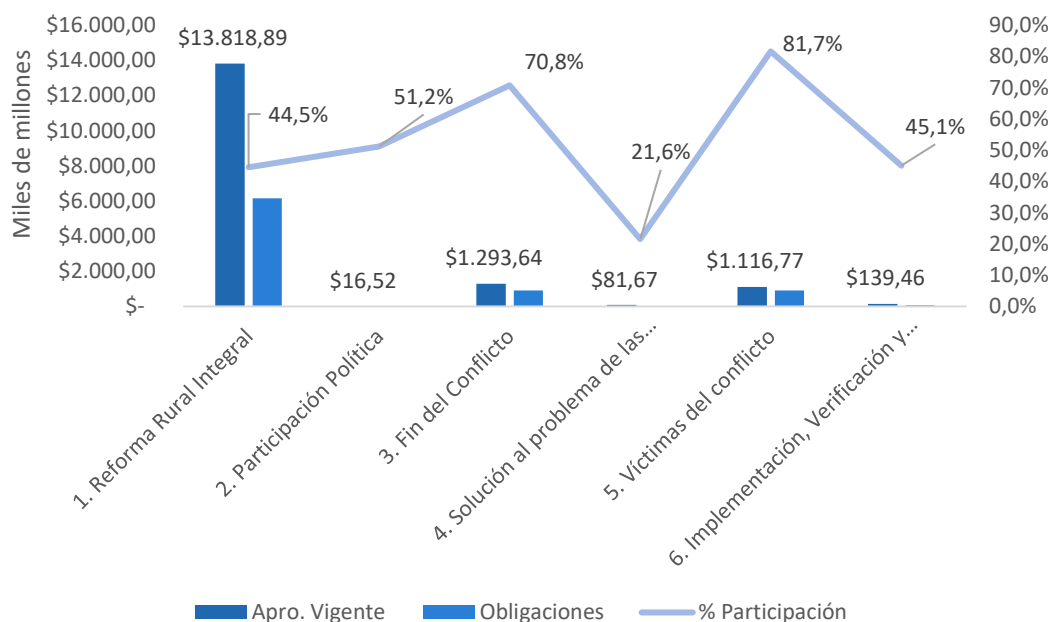
Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025), precios constantes 2024.

La Procuraduría alerta sobre la no ejecución de alrededor de \$8,4 billones en el año 2024, donde se ha tenido el menor porcentaje de ejecución de recursos del trazador presupuestal desde el 2021, y, en razón de esto, exhorta al Gobierno nacional, representado en la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz junto con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a realizar las actuaciones a las que haya lugar de manera preventiva y correctiva con el fin de evitar que este escenario se repita en el 2025.

Continuando con el análisis de ejecución a nivel de punto del Acuerdo de Paz, la Procuraduría identificó que el punto 1 – Reforma Rural Integral concentra la mayor cantidad de recursos del PGN 2024, apropiados en el trazador presupuestal con \$13.8 billones. En contraste, el punto que menor cantidad de recursos apropió en la vigencia en mención es el punto 2 – Participación Política con \$16.571 millones. En términos de ejecución, el punto 4 Solución al Problema de las Drogas y punto 1 Reforma Rural Integral realizaron las menores ejecuciones con el 21,6 %²⁴⁹ y 44,5 %, respetivamente, como lo muestra la siguiente gráfica:

²⁴⁹ Se precisa que si bien, los recursos del punto 4 provienen en su mayoría del PGN son ejecutados a través del Fondo Colombia en Paz a través de la subcuenta de sustitución.

Gráfica 35: Apropiación vigente vs obligaciones por punto AFP 2024

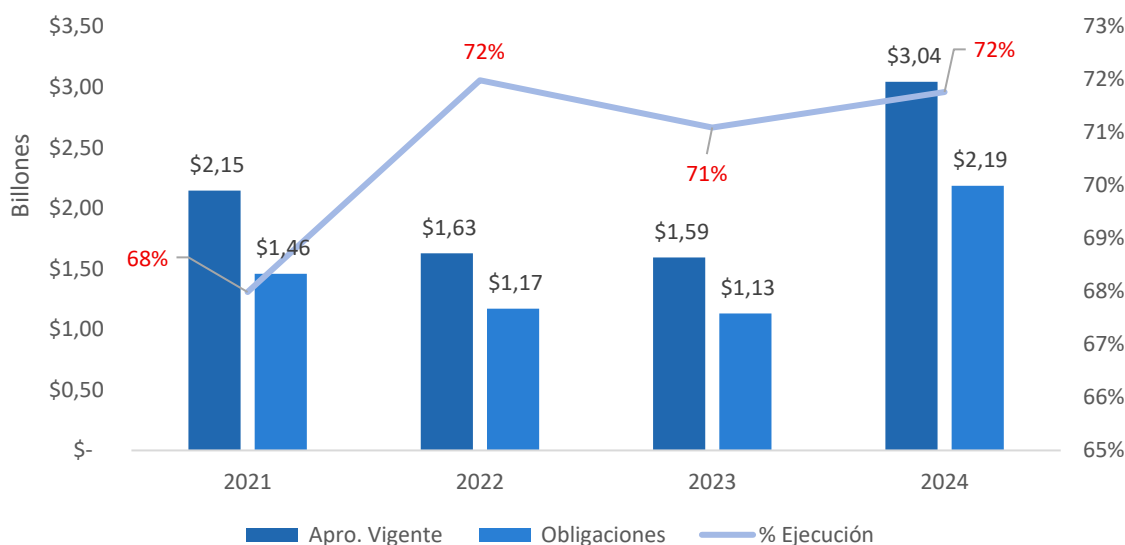


Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

Por lo que corresponde a los recursos de funcionamiento del PGN focalizados en el trazador presupuestal, según lo reportado (MinHacienda, 2025), desde el año 2022 se evidencia un incremento en los recursos de funcionamiento apropiados en el trazador presupuestal hasta llegar a los \$3,04 billones en 2024; sin embargo, la ejecución en términos de obligaciones ha tenido intervalos entre el 68 % y 72 % entre 2021 y 2022.

Al respecto, la Procuraduría realiza un llamado al Gobierno nacional para que evalúe el rezago de ejecución por \$859.718 millones de pesos, los cuales son la diferencia entre lo apropiación vigente y la obligación para la vigencia 2024, toda vez que, por la naturaleza operativa y corriente de los gastos de funcionamiento estos recursos deberían llegar a rangos de ejecución por encima del 72 %, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 36: Recursos de Funcionamiento, apropiación vigente vs obligaciones 2021-2024, precios constantes 2024



Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

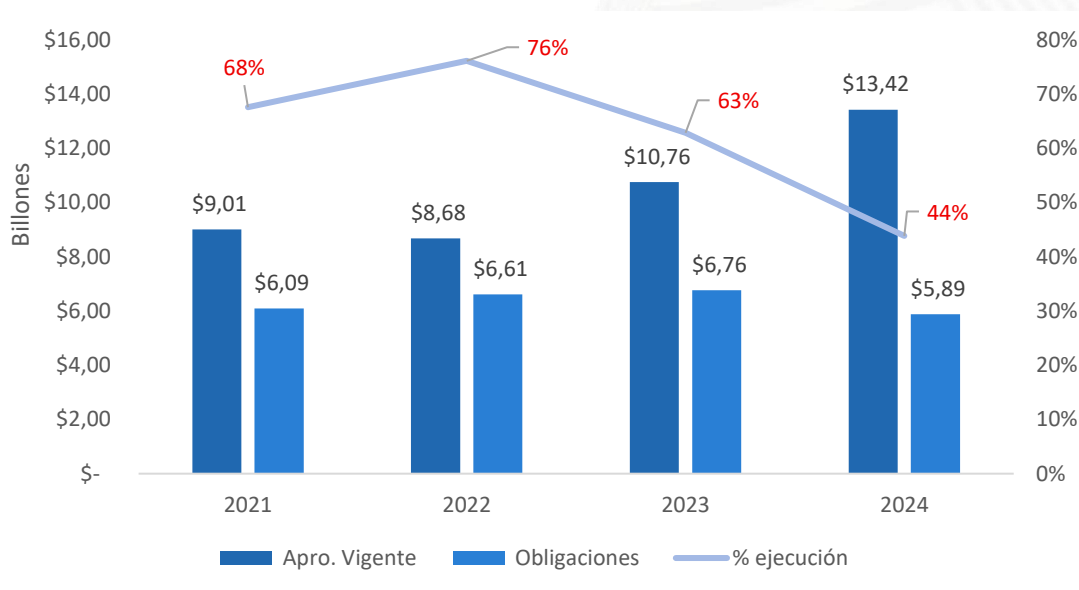
Con relación a los recursos de inversión del PGN focalizados en el trazador presupuestal, conforme a lo informado (DNP, 2025), la apropiación ha venido incrementando de manera considerable hasta llegar a los \$13,42 billones en 2024, siendo la mayor cantidad de recursos en el PGN para la implementación del Acuerdo de Paz; sin perjuicio de lo anterior, la ejecución ha venido disminuyendo desde 2021 con un 68 % hasta llegar al 2024 con el 44 %.

La Procuraduría ha venido alertando en sus anteriores informes sobre la baja ejecución de los recursos de inversión en el trazador presupuestal, toda vez que, esto afecta, no solo la implementación financiera del Acuerdo de Paz, sino también del cumplimiento de los compromisos establecidos en el PMI y el desfinanciamiento de otras políticas derivadas de lo acordado en La Habana, tales como: la implementación de las iniciativas PDET, la compra de tierras para los beneficiarios del RESO, la ejecución del Sistema Nacional de Reincorporación, el Programa de Protección Integral, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, la Política de Desmantelamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, entre otras tantas.

En consecuencia, la Procuraduría alerta sobre esta situación a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la CGR para que, en el marco de sus competencias, **adelanten las acciones necesarias para evaluar las razones por la no ejecución de estos recursos que en 2024 fueron de \$7,53 billones,**

diferencia entre la apropiación vigente y la obligación reportada por el DNP según cifras de las PIIP.

Gráfica 37: Recursos de inversión, apropiación vigente vs obligaciones 2021-2024, precios constantes 2024

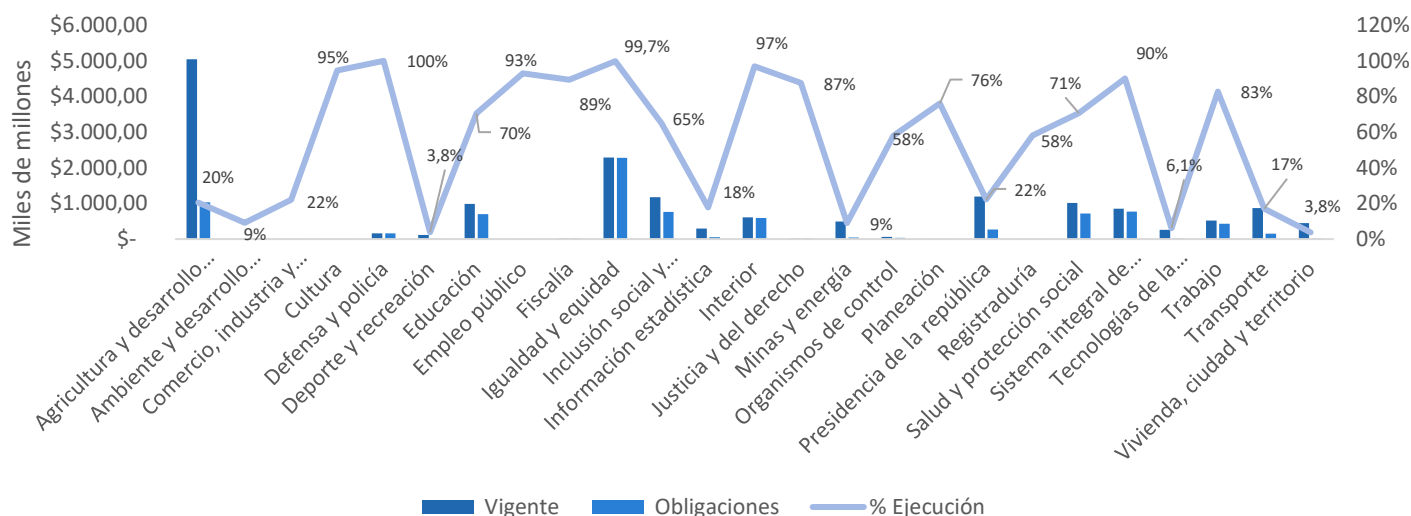


Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

Ahora bien, en cuanto al análisis del PGN 2024 focalizado en el trazador presupuestal evaluado a nivel de sector, evidencia como el sector Agricultura y Desarrollo Rural concentra la mayor cantidad de recursos con \$5 billones apropiados para las entidades adscritas o vinculadas a este sector, seguido del sector Igualdad y Equidad con \$2,2 billones apropiados.

Por lo que corresponde a la ejecución en términos de obligaciones, los sectores con más baja ejecución durante la vigencia 2024 son Vivienda, Ciudad y Territorio con el 4 %; Deporte y Recreación con el 4 %; Tecnologías de la Información con el 6 %, Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible con el 9 % para ambos sectores; sin embargo, la Procuraduría hace un llamado de atención especial al sector Agricultura y Desarrollo Rural toda vez que, siendo el sector con mayor apropiación de recursos solo realizó el 20 % de ejecución representado en \$1 billón de pesos, es decir que, alrededor de \$4 billones no se ejecutaron en este sector.

Gráfica 38: Ejecución PGN Construcción de Paz 2024 por sector



Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

Continuando con el análisis a nivel de entidad, la información reportada (DNP, 2025) (MinHacienda, 2025) da cuenta que 4 unidades ejecutoras del PGN, a saber: Computadores para Educar, la Defensoría del Pueblo, el Fondo Nacional Ambiental y el Fondo Nacional de Vivienda no ejecutaron ningún recurso apropiado en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”; y 16 entidades²⁵⁰ realizaron una ejecución menor al 50 % de los recursos apropiados en el trazador como lo evidencia la siguiente tabla:

Tabla 62: Ejecución PGN Construcción de Paz 2024 por Unidad Ejecutora

Entidad	Aprox. Vigente	Obligaciones	% ejecución
Agencia de Desarrollo Rural – ADR	\$ 590.591.414.493,00	\$ 225.380.320.228,37	38,2 %
Agencia de Renovación del Territorio -ART	\$ 128.022.918.931,00	\$ 95.436.079.134,42	74,5 %
Agencia Nacional de Minería – ANM	\$ 620.475.694,00	\$ 553.591.043,66	89,2 %
Agencia Nacional de Tierras - ANT	\$ 3.916.432.727.426,00	\$ 717.282.834.757,78	18,3 %
Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN	\$ 211.667.116.190,00	\$ 166.137.299.649,00	78,5 %

²⁵⁰ Presidencia de la República, DAPRE, U.A.E. de la Aeronáutica civil, MinAgricultura, MinVivienda, Mindeporte, MinMinas, IPSE, MinAmbiente, IGAC, ANT, Invías, Fondo Único de las Tecnologías de la Información, Registraduría Nacional, UARIV y ADR.

Entidad	Aprox. Vigente	Obligaciones	% ejecución
Centro de Memoria Histórica	\$ 7.824.951.376,38	\$ 6.208.302.926,32	79,3 %
Computadores para Educar CPE	\$ 199.986.488.294,00	\$ -	0,0 %
Contraloría General de la República	\$ 5.792.106.460,00	\$ 5.660.231.199,00	97,7 %
Defensoría del Pueblo	\$ 7.253.920.657,50	\$ -	0,0 %
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	\$ 472.724.898.280,00	\$ 2.227.898.280,00	0,5 %
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	\$ 984.227.425.837,00	\$ 685.932.748.932,00	69,7 %
Departamento Función Pública	\$ 746.211.282,00	\$ 692.948.349,32	92,9 %
Departamento Nacional de Planeación	\$ 1.709.001.628,00	\$ 1.298.922.267,00	76,0 %
Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito ²⁵¹	\$ -	\$ -	0,0 %
Fiscalía General de la Nación	\$ 21.869.587.813,00	\$ 19.524.973.572,00	89,3 %
Fondo Nacional Ambiental	\$ 7.504.217.480,00	\$ -	0,0 %
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda	\$ 208.869.191.539,02	\$ -	0,0 %
Fondo Rotatorio de la Registraduría	\$ 5.545.407.747,00	\$ 3.642.909.500,00	65,7 %
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	\$ 61.182.916.141,00	\$ 16.041.996.210,00	26,2 %
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA	\$ 348.300.000,00	\$ 235.650.770,00	67,7 %
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	\$ 2.283.363.778.398,00	\$ 2.275.994.574.669,58	99,7 %
Instituto de planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas -IPSE-	\$ 245.370.673.040,00	\$ 28.881.193.964,11	11,8 %

²⁵¹ La DSCI ejecuta los recursos asignados vía Fondo Colombia en Paz, el cual es analizado más adelante.

Entidad	Aprox. Vigente	Obligaciones	% ejecución
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	\$ 297.323.664.444,00	\$ 52.741.664.620,33	17,7 %
Instituto Nacional de Vías	\$ 766.305.900.772,00	\$ 147.123.951.801,85	19,2 %
Jurisdicción Especial para la Paz	\$ 672.099.998.922,90	\$ 606.329.433.479,30	90,2 %
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 445.705.492.247,66	\$ 11.956.492.231,00	2,7 %
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 9.291.777.667,00	\$ 1.119.612.407,00	12,0 %
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	\$ 2.095.372.563,00	\$ 2.095.372.563,00	100,0 %
Ministerio de Cultura	\$ 4.561.199.820,00	\$ 4.311.199.820,00	94,5 %
Ministerio de Justicia y del Derecho	\$ 12.929.311.489,00	\$ 11.528.470.771,00	89,2 %
Ministerio de Minas y Energía	\$ 249.190.125.728,00	\$ 15.358.239.647,00	6,2 %
Ministerio de Salud y Protección Social	\$ 1.015.867.718.632,00	\$ 717.441.036.927,00	70,6 %
Ministerio de Transporte	\$ 155.843.248,00	\$ 155.843.248,00	100,0 %
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$ 236.262.593.691,00	\$ 16.994.373.114,00	7,2 %
Ministerio del Deporte	\$ 111.936.575.893,40	\$ 4.268.720.213,07	3,8 %
Ministerio del Interior	\$ 52.175.840.977,00	\$ 33.414.238.778,17	64,0 %
Ministerio del Trabajo	\$ 3.153.144.762,00	\$ 2.360.038.898,04	74,8 %
Ministerio Educación Nacional	\$ 632.238.676.367,00	\$ 340.640.389.658,19	53,9 %
Parques Nacionales Naturales de Colombia	\$ 1.623.104.932,00	\$ -	0,0 %
Policía Nacional	\$ 164.553.917.258,00	\$ 164.498.995.184,00	100,0 %
Presidencia de la Republica	\$ 381.750.708.498,00	\$ 792.509.090,00	0,2 %
Procuraduría General de la Nación	\$ 48.892.740.229,00	\$ 30.187.981.447,00	61,7 %
Registraduría Nacional del Estado Civil	\$ 1.488.359.789,00	\$ 448.970.896,00	30,2 %
Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA	\$ 500.670.145.128,50	\$ 412.280.792.816,32	82,3 %
Superintendencia de Notariado y Registro	\$ 3.861.371.421,00	\$ 3.161.410.129,00	81,9 %
U.A.E. de Alimentación Escolar	\$ 357.817.256.308,00	\$ 356.812.764.415,00	99,7 %

Entidad	Aprox. Vigente	Obligaciones	% ejecución
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	\$ 84.128.659.060,00	\$ 71.547.799.651,00	85,0 %
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	\$ 105.044.361.953,00	\$ 1.298.898.461,00	1,2 %
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	\$ 12.307.204.452,00	\$ 12.207.545.987,00	99,2 %
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	\$ 897.005.121,00	\$ 851.551.150,95	94,9 %
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	\$ 182.714.678.544,54	\$ 68.529.908.211,24	37,5 %
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado - UBPD	\$ 183.371.021.035,00	\$ 164.567.203.505,02	89,7 %
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA	\$ 6.085.378.000,00	\$ 6.067.226.442,00	99,7 %
Unidad Nacional De Protección - UNP	\$ 558.790.759.762,00	\$ 558.790.759.762,00	100,0 %
Total	\$ 16.466.943.637.421,90	\$ 8.071.015.870.777,04	55,3 %

Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

En términos de recursos, este Ente de Control exhorta a la Agencia Nacional de Tierras, al Instituto Nacional de Vías, a la Agencia de Desarrollo Rural, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Presidencia de la República a realizar un plan de trabajo que permita evidenciar las acciones orientadas a mejorar de manera evidente la ejecución de los recursos focalizados en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”.

De manera paralela, la Procuraduría recomienda a la CGR incluir estas 16 entidades en las actuaciones de control que realice en el transcurso de la vigencia con el fin de advertir sobre los riesgos que conlleva la no ejecución de los recursos apropiados en el trazador presupuestal.

Aunado al análisis anterior, la Procuraduría insta al Ministerio de Defensa a focalizar los recursos que destina para el cumplimiento del Acuerdo de Paz en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”, ya que en los reportes generados por el MinHacienda y el DNP no aparecen recursos focalizados en el trazador; esto

preocupa al Órgano de Control toda vez que el Ministerio realiza importantes acciones, en especial, en el punto de Garantías de Seguridad.

Un aspecto que la Procuraduría ha venido analizando en sus informes ha sido la Bolsa Paz, la cual ha sido un instrumento para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realice la distribución de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz; sobre este particular, este Ente de Control se ha pronunciado en cuanto la dificultad de relacionar como los recursos distribuidos se relacionan con la implementación de la política.

En cuanto al 2024, según lo reportado (MinHacienda, 2025), por la bolsa paz se distribuyeron un total de \$1,1 billones solicitados por la Presidencia de la República, de los cuales \$700.000 millones corresponden a gastos de funcionamiento orientados a la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, el Fondo Colombia en Paz y el cumplimiento de la Ley 2272 de 2022, ley de Paz Total a través del Fondo de Programas Especiales para la Paz; y \$440.000 millones por recursos de inversión a cuatro proyectos de inversión: 3 proyectos²⁵² orientados a cumplir con los puntos de la Reforma Rural Integral en las subcuentas del Fondo Colombia en Paz del IGAC y de la ANT, y un proyecto²⁵³ para la Implementación de acciones, en el marco de los acercamientos, conversaciones, negociaciones y diálogos de paz nacional.

Tabla 63 Recursos focalizados en la Bolsa paz 2024

Entidad	Fuente	Monto Solicitado	Monto Distribuido	Compromisos	Monto ejecutado por el FCP
Presidencia de la República	PGN - Funcionamiento	\$ 529.710.430.993	\$529.710.430.993	\$529.710.430.993	\$440.608.430.993
Presidencia de la República	PGN - Funcionamiento	\$ 170.289.569.007	\$170.289.569.007	\$170.289.569.007	\$170.289.569.007
Presidencia de la República	PGN - Inversión	\$ 280.000.000.000	\$ 280.000.000.000	\$ 280.000.000.000	\$280.000.000.000
Presidencia de la República	PGN - Inversión	\$ 160.000.000.000	\$160.000.000.000	\$ 156.040.067.591	NO
Total		\$1.140.000.000.000	\$1.140.000.000.000	\$1.136.040.067.591	\$ 890.898.000.000

²⁵² Código BPIN 2018011000692, 2021011000047 y 2021011000049.

²⁵³ Código BPIN 202300000000383.

Fuente: Elaboración propia (DNP, 2025)

La Procuraduría advierte sobre los recursos distribuidos por la Bolsa Paz para la ejecución de la Ley 2272 de 2022, Paz Total, toda vez que, los diálogos con otros grupos armados ilegales no son compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz; en informes anteriores, este Ente de Control ha recomendado orientar la inversión de los recursos a la integralidad del Acuerdo Paz, en especial, en los compromisos establecidos en el PMI.

Fondo Colombia en Paz:

Uno de los principales instrumentos concebidos como eje articulador entre las diferentes fuentes de financiación para apoyar el posconflicto y el desarrollo sostenible en las zonas afectadas por el conflicto ha sido el Fondo Colombia en Paz – FCP²⁵⁴; por medio del Decreto 691 de 2017²⁵⁵, este fondo se creó como patrimonio autónomo del DAPRE regido por el derecho privado para el cumplimiento de los compromisos derivados del Plan Marco de Implementación y otras acciones de posconflicto.

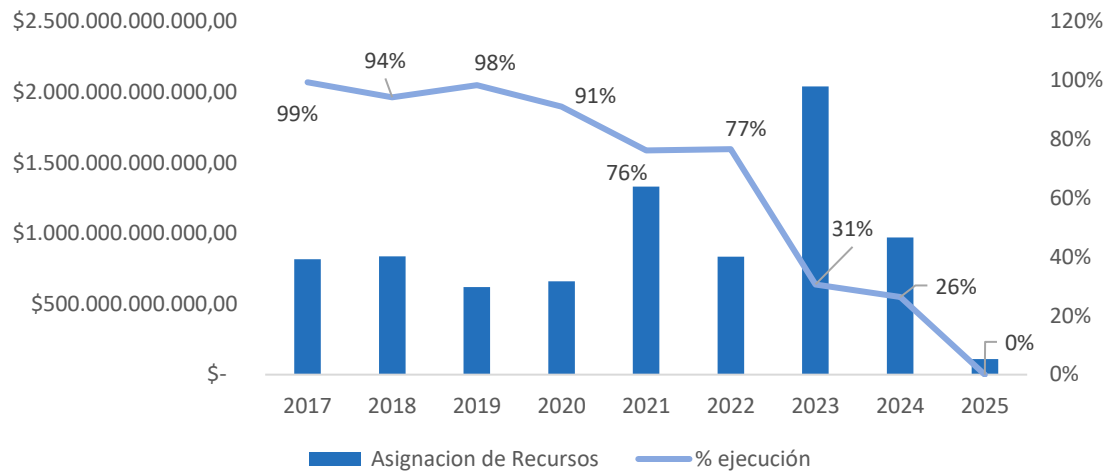
De acuerdo con lo reportado (FCP, 2025), desde la creación del FCP a la fecha de este informe, se han asignado \$8,2 billones²⁵⁶ de los cuales se han comprometido \$6,1 billones (74,97 %) y se han pagado \$5,4 billones (65,05 %) en las diferentes subcuentas que maneja el fondo. La Procuraduría al analizar las cifras reportadas, evidencia una disminución en el nivel de ejecución que ha venido realizando el fondo como lo muestra la siguiente gráfica:

²⁵⁴ CONPES 3850 DE 2015 establece el marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz.

²⁵⁵ “Por el cual se sustituye del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto Armado por el “Fondo Colombia en Paz” y su reglamentó su funcionamiento.

²⁵⁶ Por diversas fuentes de financiación como: Presupuesto General de la Nación (Funcionamiento e Inversión), convenios interadministrativos y recursos de cooperación internacional.

Gráfica 39: Recursos asignados vs recursos ejecutados 2017- 31 de marzo 2025



Fuente: Elaboración propia (FCP, 2025)

Respecto a las subcuentas del fondo (FCP, 2025), la Procuraduría encuentra que, de los recursos provenientes del PGN (Funcionamiento e Inversión) las cuentas que tienen el menor nivel de ejecución son Catastro Multipropósito, Agencia Nacional de Tierras (2) y Niñez y Adolescencia del ICBF; la cuenta de Servicio Social para la Paz cuenta con \$3.000 millones sin ningún recurso ejecutado.

Tabla 64: Recursos apropiados, comprometidos y pagados por subcuenta 2017 - 31 de marzo 2025

Subcuenta	Asignación de Recursos	Comprometido	Pagado	% ejecución
Servicio Social para la Paz	\$ 3.000.000.000,00	\$ -	\$ -	0 %
Catastro Multipropósito	\$ 178.000.000.000,00	\$ 66.606.827.178,52	\$ 34.967.664.633,84	20 %
Agencia Nacional de Tierras - ANT (2)	\$ 370.703.000.000,00	\$ 157.990.059.144,00	\$ 117.919.273.374,36	32 %
Niñez y Adolescencia ICBF	\$ 90.000.000.000,00	\$ 48.727.729.764,82	\$ 29.453.685.411,50	33 %
Primera Infancia ICBF	\$ 67.000.000.000,00	\$ 32.760.960.120,11	\$ 27.857.910.138,44	42 %

Subcuenta	Asignación de Recursos	Comprometido	Pagado	% ejecución
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET	\$ 1.536.101.000.000,00	\$ 1.175.428.978.882,06	\$ 756.048.359.547,56	49 %
Tejiendo Paz - Funcionamiento	\$ 228.863.816.724,71	\$ 151.014.613.902,61	\$ 133.210.232.097,03	58 %
Herencia Colombia	\$ 23.243.650.000,00	\$ 20.234.753.976,59	\$ 14.835.185.643,28	64 %
Sustitución	\$ 3.323.679.652.574,00	\$ 2.402.964.904.153,25	\$ 2.325.877.754.584,07	70 %
Implementación	\$ 92.896.589.011,83	\$ 73.472.081.511,83	\$ 67.091.452.285,02	72 %
Reincorporación	\$ 1.714.775.956.638,00	\$ 1.499.136.094.177,56	\$ 1.335.898.602.290,53	78 %
BID Préstamo	\$ 425.199.231.877,00	\$ 381.279.166.241,74	\$ 352.859.730.303,61	83 %
Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 116.218.250.000,00	\$ 102.592.512.234,03	\$ 100.710.327.671,06	87 %
Agencia Nacional de Tierras - ANT	\$ 2.847.065.533,95	\$ 2.847.065.533,95	\$ 2.847.065.533,95	100 %
Justicia Especial para la Paz	\$ 44.064.607.763,10	\$ 44.064.607.763,10	\$ 44.064.607.763,10	100 %
Colombia Sostenible	\$ 2.737.848.838,10	\$ 2.737.848.838,10	\$ 2.737.848.838,10	100 %
Sociedad de Activos Especiales - SAE	\$ 1.820.104.786,24	\$ 1.820.104.786,24	\$ 1.820.104.786,24	100 %
Estrategia De Respuesta Rápida	\$ -	\$ -	\$ -	-
Total general	\$ 8.221.150.773.746,93	\$ 6.163.678.308.208,51	\$ 5.348.199.804.901,69	65 %

Fuente: Elaboración propia (FCP, 2025)

Es menester precisar que, de acuerdo con el manual de contratación, las entidades o dependencias de entidades son las responsables de la solicitud de creación de las subcuentas, el diseño de políticas, ejecución y cumplimiento de

programas, proyectos y metas establecidos en los Planes y Proyectos Operativos (PPO); partiendo de este hecho, la Procuraduría consultó al FCP (FCP, 2025) sobre los recursos disponibles en diferentes subcuentas, entendido como recursos que no tienen un contrato asignado, y se notificaron valores disponibles – por todas las fuentes de financiación – por \$2,7 billones, de los cuales se encuentran programados \$1,2 billones en proceso contractuales que todavía adelantan las entidades responsables de las subcuentas y \$1,3 billones pendientes de programación, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 65: Recursos disponibles, programados y saldos por subcuentas del FCP

Subcuenta	Disponible	Valor Programado	Saldo por programar
Sustitución	\$ 910.234,00	\$ 894.564,00	\$ 15.670,00
Reincorporación	\$ 213.998,00	\$ 25.177,00	\$ 188.821,00
PDET	\$ 256.214,00	\$ 108.554,00	\$ 147.660,00
ANT 2019	\$ 532.647,00	\$ 109.733,00	\$ 422.914,00
BID Préstamo	\$ 42.046,00	\$ 42.046,00	-
Catastro Multipropósito	\$ 133.603,00	\$ 539,00	\$ 133.064,00
Tejiendo Paz - Funcionamiento	\$ 77.009,00	\$ 36.953,00	\$ 40.056,00
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	\$ 166.368,00	-	\$ 166.368,00
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	\$ 128.969,00	-	\$ 128.969,00
ADS	\$ 13.615,00	-	\$ 13.615,00
Implementación	\$ 18.985,00	\$ 7.923,00	\$ 11.062,00
Niñez y Adolescencia ICBF	\$ 5.353,00	\$ 5.298,00	\$ 55,00
Primera Infancia ICBF	\$ 28.398,00	\$ 25.703,00	\$ 2.695,00
KFW	\$ 4.720,00	\$ 381,00	\$ 4.339,00
JEP	\$ -	\$ -	\$ -
Atención Integral de las Víctimas	\$ 39.274,00	\$ -	\$ 39.274,00

Subcuenta	Disponible	Valor Programado	Saldo por programar
BID Facilidad	\$ 578,00	\$ 578,00	\$ -
Herencia Colombia	\$ 3.016,00	\$ -	\$ 3.016,00
Visión Amazonia	\$ -	\$ -	\$ -
Servicio Social para la Paz	\$ 3.000,00	\$ 3.000,00	\$ -
ANT	\$ -	\$ -	\$ -
Colombia Sostenible	\$ -	\$ -	\$ -
AFD	\$ 345,00	\$ -	\$ 345,00
SAE	\$ -	\$ -	\$ -
Zona ZEII Catatumbo - Catastro	\$ -	\$ -	\$ -
Zona ZEII Catatumbo	\$ -	\$ -	\$ -
Total	\$ 2.578.372,00	\$ 1.260.449,00	\$ 1.317.923,00

Fuente: Elaboración propia (FCP, 2025), cifras en millones de pesos.

La Procuraduría, en informes anteriores, ha advertido sobre la cantidad de los recursos disponibles en las subcuentas, ya que, si bien, dado el carácter de derecho privado que posee al FCP no le aplica el principio de anualidad del Estatuto Orgánico del PGN, el rezago de recursos puede afectar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz en el tiempo establecido.

Sin embargo, según lo explica el FCP (2025), los recursos administrados por el mismo pueden mantenerse como una RESERVA ESPECIAL (Valor líquido cero – MinHacienda)²⁵⁷, la cual funciona como una gran reserva para la ejecución de proyectos por parte de las subcuentas en aras de garantizar una planeación robusta a largo plazo (FCP, 2025). Frente a ello, es menester precisar que, existe un valor considerable de recursos que a la fecha no se ha ejecutado, solamente del PGN la Procuraduría identifica que \$1,8 billones se encuentran disponibles en las diferentes subcuentas; de igual manera, la programación de los recursos puede cambiar de acuerdo con las modificaciones del PPO que se presenten y aprueben ante el Consejo Directivo, por ello, los análisis deben basarse en lo efectivamente contratado y su respectivo avance.

²⁵⁷ Circular externa 035 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, la Procuraduría recomienda a las entidades responsables de cada una de las subcuentas mencionadas en la Tabla 65 acelerar la ejecución de estos recursos planificados y avanzar con prioridad bajo un plan de trabajo estructurado respecto de los saldos reportados a la fecha.

De igual manera, este Órgano de Control recomienda al Consejo Directivo del FCP diseñar una estrategia que permita establecer acciones concretas para el desarrollo de la función 9 establecida en el artículo 5 del Decreto 691 de 2017, en cuanto al control de la ejecución de los recursos.

Con relación a los contratos liquidados a través del FCP, conforme al reporte remitido (FCP, 2025), el fondo ha liquidado 7.214 contratos por un valor de \$3 billones de los cuales se han realizados pagos por \$2,8 billones y quedando con \$248.648 millones; por lo tanto, la Procuraduría exhorta al FCP y las entidades responsables de dichos contratos liquidados a la gestión de estos recursos pendientes.

Tabla 66: Relación de contratos liquidados con recursos asignados, pagados y pendientes

Estado	No. Contratos	Asignaciones	Pagos	Pendiente
Acta de Cierre	4304	\$ 430.792.457.825,05	\$ 430.447.233.164,65	\$ 345.224.660,40
Acta de Liquidación	856	\$ 1.445.882.969.962,67	\$ 1.439.021.253.661,83	\$ 6.861.716.300,84
Terminado	2051	\$ 1.174.202.149.192,94	\$ 932.761.029.040,44	\$ 241.441.120.152,50
Terminado-sin liquidación	3	\$ 248.382.907,80	\$ 248.382.907,80	\$ -
Total General	7214	\$ 3.051.125.959.888,46	\$ 2.802.477.898.774,73	\$ 248.648.061.113,73

Fuente: Elaboración propia (FCP, 2025)

Por último, este Ente de Control preguntó al FCP sobre los incumplimientos contractuales y determinó, según lo reportado (FCP, 2025), que actualmente se encuentran 37 contratos con incumplimientos, de los cuales 29 se ha logrado una liberación de recursos por \$94.096 millones de las subcuentas Ambiente y Desarrollo sostenible, PDET y Sustitución como se muestra a continuación:

Tabla 67: Subcuentas con contratos con incumplimientos legales

Subcuenta	No. Contratos	Valor Clausula Penal	Saldo de contrato	Saldo Liberado
Ambiente y Desarrollo Sostenible	4	\$ 993.791.741,00	\$ 31.900.000,00	\$ 10.974.605.483,00

BID-Préstamo	2	\$ 340.244.597,00	\$ 572.577.063,62	\$ -
ICBF	5	\$ 474.037.557,00	\$ 6.476.780.160,00	\$ -
KFW	1	\$ 39.507.183,15	\$ -	\$ -
Programas De Desarrollo Con Enfoque Territorial - PDET	20	\$ 6.663.676.858,69	\$ 61.966.669.980,06	\$ 16.753.766.952,03
Sustitución	5	\$ 6.951.993.039,60	\$ 81.661.060,00	\$ 66.367.874.212,10
Total General	37	\$ 15.463.250.976,44	\$ 69.129.588.263,68	\$ 94.096.246.647,13

Fuente: Elaboración propia (FCP, 2025)

La Procuraduría ha advertido en informes anteriores sobre las consecuencias que traen los incumplimientos contractuales, no solo por la dificultad que tienen las entidades responsables de las subcuentas en el trámite de liberación de recursos al no poder realizar una terminación unilateral del contrato²⁵⁸, sino también en el rezago que se genera en el cumplimiento de los productos y servicios pactados en los contratos; esto afecta la implementación de la política pública y obliga a las entidades en cambiar la planificación realizada en los PPO.

Por las razones mencionadas, la Procuraduría recomienda al FCP en conjunto con las entidades responsables mencionadas en la Tabla 67 establecer una estrategia que permita avanzar en el cumplimiento de los compromisos y la liberación de recursos que según corresponda.

Conclusiones

- El OCAD Paz ha aprobado un total de 1.194 proyectos por un valor de \$9,7 billones; de los cuales 771 proyectos se encuentran terminados, 333 en proceso de ejecución y 90 están aprobados sin proceso de contratación iniciados.
- De igual manera, 770 proyectos por un valor de \$8,05 billones (82,9 %) están en municipios PDET y 424 proyectos por \$ 1,6 billones (17,1 %) en municipios no PDET; así mismo, la subregión de Sierra Nevada y Perijá ha tenido la mayor participación (13,2 %) entre todas con 124 proyectos aprobados por \$1,28 billones mientras que la subregión de Pacífico Medio

²⁵⁸ Establecida en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, ya que, los términos de las terminaciones de los contratos las establece el manual de contratación del Fondo Colombia en Paz.

tiene la menor participación con 3 proyectos con un valor de \$355.237 millones.

- Del universo de proyectos, 177 proyectos por \$1,9 billones se encuentran entre el 0 % y 25 % de ejecución física, de los cuales, 34 proyectos han sido aprobados en bienios anteriores al 2023 por un valor de \$730.947 millones; y 144 proyectos aprobados se encuentran por debajo del 25 % de avance financiero, por un valor de \$1,5 billones, de los cuales 16 proyectos han sido aprobados en bienios anteriores al 2023 por \$534.149 millones, y, de estos, se han pagado en total \$28.387 millones.
- En cuanto a las irregularidades en los proyectos, **se identifican 20 proyectos en 10 departamentos²⁵⁹ en los que se presumen graves irregularidades en su ejecución, financiados por un valor total en conjunto de \$54.724 millones.**
- Las vigencias futuras aprobadas por el OCAD Paz se han concentrado mayoritariamente en los departamentos de Caquetá con \$42.512 millones y Putumayo con \$33.718 millones; en contraste, los que tiene menor participación han sido Magdalena y Bolívar con \$2.833 y \$6.172 millones, respectivamente.
- En relación con el Presupuesto General de la Nación, entre los años 2022-2024 se han focalizado \$ 30,95 billones del PGN en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”, lo que implica una superación en \$ 10,55 billones de lo establecido en el PPI de la Paz sin tener en cuenta la vigencia 2025.
- Para la vigencia 2024, se apropiaron recursos en el trazador por \$16,47 billones y se obligaron recursos por \$8,07 billones, obteniendo el menor porcentaje de ejecución de recursos desde 2021 y dejando alrededor de \$8,4 billones sin ejecutar en la vigencia.
- En el comportamiento del PGN focalizado en el trazador a nivel de punto del Acuerdo, la Procuraduría identificó que la Reforma Rural Integral concentra la mayor cantidad de recursos con \$13.8 billones; en contraste, la Participación Política con \$16.571 millones es el punto que menor cantidad de recursos apropió; y en términos de ejecución, la Solución al Problema de las Drogas y la Reforma Rural Integral realizaron las menores ejecuciones con el 21,6 %²⁶⁰ y 44,5 %.
- A nivel de sector, la Procuraduría identificó que el sector Agricultura y Desarrollo Rural concentra la mayor cantidad de recursos con \$5 billones apropiados, seguido del sector Igualdad y Equidad con \$2,2 billones apropiados; así mismo, los sectores con la menor ejecución son Vivienda, Ciudad y Territorio con el 4 %; Deporte y Recreación con el 4 %; Tecnologías

²⁵⁹ Antioquia, Bolívar, Cesar, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo y Santander.

²⁶⁰ Se precisa que si bien, los recursos del punto 4 provienen en su mayoría del PGN son ejecutados a través del Fondo Colombia en Paz a través de la subcuenta de sustitución.

de la Información con el 6 %; Minas y Energía, así como Ambiente y Desarrollo Sostenible con el 9 % para ambos sectores.

- No obstante, la Procuraduría hace un llamado de atención especial al sector Agricultura y Desarrollo Rural toda vez que, siendo el sector con mayor apropiación de recursos, solo realizó el 20 % de ejecución representado en un \$1 billón de pesos, es decir, que alrededor de \$4 billones no se ejecutaron en este sector.
- Acerca de la Bolsa Paz, la Procuraduría identifica que \$1,1 billones se distribuyeron por solicitud de la Presidencia de la República para el cumplimiento del acuerdo de paz para el funcionamiento del FCP, compromisos derivados del PNIS; sin embargo, se identificaron \$678.710 millones relacionados con el cumplimiento de compromisos de la Paz Total Ley 2272 de 2022.
- Desde la creación del FCP a la fecha de este informe, la Procuraduría determinó que se han asignado \$8,2 billones²⁶¹ de los cuales se han comprometido \$6,1 billones (74,97 %) y se han pagado \$5,4 billones (65,05 %) en las diferentes subcuentas que maneja el fondo; no obstante, las cuentas que tienen el menor nivel de ejecución son Catastro Multipropósito, Agencia Nacional de Tierras (2) y Niñez y Adolescencia del ICBF; la cuenta de Servicio Social para la Paz cuenta con \$3.000 millones sin ningún recurso ejecutado.
- Se identificaron recursos disponibles por \$2,7 billones, de los cuales se encuentran programados \$1,2 billones en procesos contractuales pendientes por ejecutar las entidades responsables de las subcuentas y \$1,3 billones pendientes de programación.
- La Procuraduría identificó que el FCP ha liquidado 7.214 contratos por un valor de \$3 billones, de los cuales se han realizado pagos por \$2,8 billones quedando con \$248.648 millones; de igual forma, se evidenciaron 37 contratos con incumplimientos, de estos, en 29 se ha logrado una liberación de recursos por \$94.096 millones de las subcuentas Ambiente y Desarrollo Sostenible, PDET y Sustitución.

Recomendaciones

- I. Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la Contraloría General de la República, se recomienda focalizar sus esfuerzos institucionales en monitorear y alertar sobre las posibles problemáticas que tienen los proyectos con avance físico y financiero por debajo del 25 %, en especial, aquellos han sido aprobados en los primeros años del OCAD Paz.

²⁶¹ Por diversas fuentes de financiación como: Presupuesto General de la Nación (Funcionamiento e Inversión), convenios interadministrativos y recursos de cooperación internacional.

- II. Al Departamento Nacional de Planeación, dar traslado a las autoridades competentes sobre los hallazgos que permitieron categorizar a los proyectos con “Presuntas irregularidades graves en su ejecución” con la documentación que corresponda y los resultados de las visitas realizadas.
- III. Al Departamento Nacional de Planeación, visibilizar esta información en sus portales digitales con el fin de favorecer en control social y veeduría ciudadana por parte de la ciudadanía interesada en general, en especial, las cifras relacionadas a la ejecución de las vigencias futuras aprobadas por el OCAD Paz.
- IV. A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a realizar las actuaciones a las que haya lugar de manera preventiva y correctiva con el fin de evitar que la baja ejecución de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se presentó en el 2024 se repita en la siguiente vigencia.
- V. A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz evaluar el rezago de ejecución por \$859.718 millones de pesos de los recursos de funcionamiento y de \$7,53 billones de inversión de las entidades que focalizaron recursos en el trazador presupuestal en 2024.
- VI. A la Unidad de Implementación y la Contraloría General de la República que, en el marco de sus competencias, adelanten las acciones necesarias para evaluar las razones de la no ejecución de estos recursos, que en 2024 fueron, diferencia entre la apropiación vigente y la obligación reportada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- VII. Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tomar las acciones que corresponda con sus entidades adscritas o vinculadas para mejorar la ejecución de recursos en el sector Agricultura, toda vez que el 20 % de \$4 billones no se ejecutaron en este sector, es decir, alrededor de \$1 billón.
- VIII. A la Agencia Nacional de Tierras, al Instituto Nacional de Vías, a la Agencia de Desarrollo Rural, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Presidencia de la República a realizar un plan de trabajo que permita evidenciar las acciones orientadas a mejorar de manera evidente la ejecución de los recursos focalizados en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”.
- IX. A la Contraloría General de la República focalizar el seguimiento de control fiscal a las 16 entidades que tuvieron bajas ejecuciones de los recursos focalizados en el trazador presupuestal.
- X. Al Ministerio de Defensa, a focalizar los recursos que destina para el cumplimiento del Acuerdo de Paz en el trazador presupuestal “Construcción de Paz” ya que, en los reportes generados por el MinHacienda y DNP no aparecen recursos focalizados en el trazador.

- XI. A las entidades responsables de las subcuentas del Fondo Colombia en Paz acelerar la ejecución de estos recursos planificados y avanzar con prioridad bajo un plan de trabajo estructurado respecto de los saldos reportados a la fecha.
- XII. Al Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz diseñar una estrategia que permita establecer acciones concretas para el desarrollo de la función 9 establecida en el artículo 5 del Decreto 691 de 2017, en cuanto al control de la ejecución de los recursos focalizados en el fondo.
- XIII. Al Fondo Colombia en Paz y las entidades responsables de las subcuentas establecer una estrategia que permita avanzar en el cumplimiento de los compromisos y la liberación de recursos según corresponda.

Capítulo de Género

Implementación del Enfoque de Género

El Acuerdo Final de Paz ha reconocido ampliamente el impacto diferenciado del conflicto armado en hombres y mujeres y, ante ello, incorporó el enfoque de género como uno de sus principios transversales con el propósito de contribuir a las garantías para la eliminación de las desigualdades e inequidades que han afectado históricamente a mujeres y personas en razón a su orientación sexual e identidad o expresiones de género no hegemónicas, buscando la igualdad y la no discriminación en la construcción de la paz.

Dada la relevancia de este enfoque diferencial, la Procuraduría ha incluido en los dos últimos informes un apartado especial para analizar los avances, logros y principales retos en la implementación del enfoque de género, el cual en el marco del PMI se mide a través de un grupo de indicadores que, distribuidos en cada uno de los puntos del Acuerdo, están marcados con la etiqueta género en SIPO.

Con estos análisis se pretende una vez identificados los rezagos, muchos de los cuales han sido ya advertidos, impulsar la realización, por parte de las entidades responsables, de acciones afirmativas que realmente materialicen el enfoque de género.

En consecuencia, esta sección del Informe muestra el comportamiento general de los mencionados indicadores, su balance de implementación durante los casi nueve años de implementación del Acuerdo y se analizan algunos casos específicos presentados punto por punto del Acuerdo. Finalmente, se presentan unas breves referencias a varios asuntos desde los cuales se identifica que el enfoque de género viene impulsándose, y por ende vale la pena destacar y mantener el respectivo seguimiento.

Balance de Implementación

El enfoque de género, transversal en el Acuerdo de Paz, se hace visible en el Plan Marco de Implementación mediante el seguimiento a un grupo de indicadores, 54 hasta hace algunos meses, y ahora un total de 67, que cuentan con la etiqueta de género dentro del sistema SIPO. Estos indicadores están distribuidos entre los seis puntos del Acuerdo.

En la siguiente tabla se muestra la distribución de estos indicadores desagregados en ambos grupos, los vigentes hasta antes del proceso de actualización del PMI que se materializó en la Adenda No. 1 al CONPES 3932 del 18 de diciembre de 2024, y los 13 creados en este proceso.

Tabla 68: Indicadores de Género en PMI y Porcentaje de avance en 2024

Punto del Acuerdo	Indicadores PMI vigentes	Porcentaje de avance en 2024	Indicadores con seguimiento finalizado	Indicadores creados en 2024	Total Indicadores PMI
Punto 1	22	46,92 %	4	5	27
Punto 2	9	14,29 %	3	4	13
Punto 3	2	50 %	8	0	2
Punto 4	13	36,13 %	0	2	15
Punto 5	3	66,67 %	0	1	4
Punto 6	5	100 %	3	1	6
Total	54	NA	18	13	67

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Se mantiene la concentración de los indicadores en el Punto 1 del Acuerdo con un total de 27 indicadores, que corresponde al 40 % del universo que permiten medir la transversalización del enfoque de género. Para el Punto 3 Fin del Conflicto no fueron creados nuevos indicadores, siendo el punto con menos indicadores en esta materia para hacer seguimiento.

Respecto al desempeño general durante la vigencia 2024 de los 54 indicadores vigentes para ese momento, se concluye que en promedio tuvieron un avance del 52,34 %, el cual apenas supera el cumplimiento de la mitad de las metas definidas para ese año en los 6 puntos del Acuerdo de Paz. En consecuencia, se observa, en el marco del PMI, **una muy baja ejecución de acciones para el impulso de este enfoque diferencial** que propende por la protección, el respeto y la efectiva garantía de los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas - OSIGD víctimas del conflicto armado,

Únicamente los Puntos 5 Víctimas y 6 Verificación están por encima de este promedio, pero solo los 5 indicadores del Punto 6 lograron cumplir las metas definidas en el 100 %.

Por el contrario, el Punto 2 Participación Política presentó en 2024 el más bajo desempeño en la implementación del enfoque de género. Al respecto cabe mencionar que con la actualización del PMI casi que se duplica el número de indicadores asociados a este Punto.

En este contexto vale la pena traer como insumo para el análisis sobre el cumplimiento de las metas de los indicadores del PMI en materia de género, el comportamiento que estos han tenido durante la implementación del Acuerdo. Para ello, se muestra en la siguiente tabla el porcentaje de avance que ha presentado, en cada año de implementación, cada uno de los seis puntos:

Tabla 69: Comportamiento Indicadores PMI – Género por Punto del AFP

AÑO	Porcentaje de avance general Indicadores Género PMI. Punto 1 AFP	Porcentaje de avance general Indicadores Género PMI. Punto 2 AFP	Porcentaje de avance general Indicadores Género PMI. Punto 3 AFP	Porcentaje de avance general Indicadores Género PMI. Punto 4 AFP	Porcentaje de avance general Indicadores Género PMI. Punto 5 AFP	Porcentaje de avance general Indicadores Género PMI. Punto 6 AFP
2017	65,78 %	14,29 %	0,00 %	14,29 %	100,00 %	0,00 %
2018	44,81 %	39,33 %	0,00 %	27,27 %	98,00 %	50,00 %
2019	61,69 %	68,91 %	50,00 %	45,49 %	65,67 %	66,67 %
2020	61,43 %	62,50 %	100,00 %	65,62 %	61,79 %	100,00 %
2021	67,67 %	62,50 %	100,00 %	47,09 %	56,98 %	100,00 %
2022	66,69 %	50,00 %	100,00 %	50,26 %	74,36 %	100,00 %
2023	54,14 %	37,15 %	100 %	23,53 %	58,62 %	100,00 %
2024	46,92 %	14,29 %	50,00 %	36,13 %	66,67 %	100 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

Como se observa, el comportamiento ha estado, todos los años, por debajo de lo esperado, salvo en lo relacionado con el Punto 6 Verificación, el cual, durante los últimos cuatro años, ha cumplido al 100 % lo planeado en sus indicadores PMI.

En general es visible que no hay cumplimientos superiores al 80 %, lo cual permite concluir que, el enfoque de género en el Acuerdo de Paz no viene implementándose conforme se previó a través de la formulación del PMI.

Ahora bien, respecto a la creación de nuevos indicadores para complementar el seguimiento al enfoque de género, mediante la Adenda antes mencionada se crean los siguientes indicadores:

Tabla 70: Indicadores de Género creados en 2024

Punto del Acuerdo	Indicadores PMI vigentes	Entidad Responsable
Punto 1	Incidencia de la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina	Ministerio de Igualdad y Equidad
Punto 1	Planes Nacionales Sectoriales de la RRI que cuentan con un plan de acción con enfoque de género	Ministerio de Igualdad y Equidad
Punto 1	Mujeres rurales formadas sobre derechos y acceso a la justicia	Ministerio del Derecho y la Justicia
Punto 1	Mujeres campesinas y en sus diversidades de las zonas rurales matriculadas en formación técnica, tecnológica y universitaria.	Ministerio de Educación Nacional
Punto 1	Proyectos con enfoque de género implementados en territorios PDET	Agencia de Renovación del Territorio
Punto 2	Medidas para evitar que las tareas de cuidado/reproductivos obstaculicen la participación de las mujeres en la planeación/formulación de políticas a nivel local/territorial	Ministerio de Igualdad y Equidad
Punto 2	Personas que participan anualmente en el proceso de fortalecimiento sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana con enfoque de género	Ministerio del Interior
Punto 2	Campañas con acceso a financiación con enfoque de género	Consejo Nacional Electoral
Punto 2	Campañas con acceso a espacios en medios regionales, con enfoque de género.	Consejo Nacional Electoral
Punto 4	Organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en territorios PNIS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
Punto 4	Formación en prevención de las violencias de género asociadas a las drogas, con enfoque étnico implementado	Ministerio de la Igualdad y la Equidad

Punto del Acuerdo	Indicadores PMI vigentes	Entidad Responsable
Punto 5	Mujeres buscadoras que participan de acciones humanitarias de búsqueda adelantadas por la UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
Punto 6	Plan de Trabajo de la Instancia Especial de Mujeres concertado y con garantía presupuestal anual y oportuna	Unidad de Implementación del Acuerdo Final

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la Adenda No.1 al Conpes 3932

Se destaca de estos nuevos indicadores la participación de dos entidades que antes no tenían responsabilidades dentro del PMI, el Consejo Nacional Electoral que busca impulsar la participación política de las mujeres y superar los obstáculos históricos que impiden la participación directa y en igualdad de condiciones de las mujeres en los procesos políticos, la resolución de conflictos y de consolidación de la paz. Y la segunda entidad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas.

Así mismo, incluir dentro del PMI planes de trabajo anuales de la Instancia Especial de Mujeres impulsa las disposiciones del punto 6.1. del Acuerdo Final, que establece la creación de esta instancia para contribuir a la implementación del enfoque de género, pues se estima que esta formalización de herramientas concretas de acción fortalecería la institucionalidad que respalda el enfoque.

A continuación, se presenta un breve análisis para cada uno de los puntos del Acuerdo, con base en el comportamiento de los indicadores del PMI asociados a cada uno de ellos.

Punto 1. Reforma Rural Integral

Los indicadores en materia de adjudicación y formalización de tierras, como el A.G.1 que se mide en hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras, si bien ya cuentan con las fichas técnicas sobre las fuentes de procesos administrativos que permiten diferenciar la gestión de adjudicación de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales (con y sin ocupación previa), los reportes de las vigencias 2023, 2024 y 2025 están en proceso de revisión y ajuste por el DNP para ser cargados en la plataforma SIIPO. Esta misma situación se presenta con los indicadores con metas trazadoras de la estrategia de Acceso a Tierras.

Los reportes de cumplimiento del indicador A.G.3 Mujeres beneficiarias del subsidio integral, si bien, están disponibles en la plataforma SIIPO hasta la vigencia 2022 porque la ficha técnica se encuentra en proceso de ajuste y aprobación por el DNP; no obstante, el reporte realizado por la ANT indica que se ha avanzado en la entrega de 971 subsidios desde 2017 hasta el 31 de diciembre

de 2024 para la compra de tierras que beneficia a las mujeres rurales. Cabe aclarar que los subsidios entregados no corresponden a la modalidad creada en virtud del Acuerdo de Paz (Subsidio Integral de Acceso a Tierras – SIAT); en cambio, corresponde a la descongestión de las solicitudes de adjudicación de subsidios de figuras anteriores a la firma del Acuerdo de Paz como: Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) y Subsidio Integral de Desarrollo de Reforma Agraria (SIDRA).

En cuanto a las hectáreas adjudicadas y formalizadas para mujeres rurales, que mide el indicador A.G.4, si bien ya cuentan con las fichas técnicas sobre las fuentes de procesos administrativos que permiten diferenciar la gestión de adjudicación de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales (con y sin ocupación previa), los reportes de las vigencias 2023, 2024 y 2025 están en proceso de revisión y ajuste por el DNP para ser cargados en la plataforma SIPO. Esta misma situación se presenta con los indicadores con metas trazadoras de la estrategia de Acceso a Tierras (A.MT.2).

El porcentaje de mujeres rurales que acceden a líneas de crédito especiales para la compra de tierras, contemplado en el indicador A.G.5, se cumplió mediante la Resolución 6 de 2024 aprobado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

El indicador A.G.6 que reporta los mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento, cuenta con acciones de promoción y pedagogía para formar conciliadores, así como, campañas en jornadas móviles de acceso a la justicia y convivencia, realizadas por la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, las actividades no guardan una relación directa con conflictos asociados al uso y tenencia de la tierra.

Para el indicador A.G.7.1 y A.G.7.2. relacionados con el acceso de mujeres y organizaciones (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra. Si bien se reportan trimestralmente personas que acceden como beneficiarios a la conciliación en derecho y equidad para solucionar conflictos, y sobre ese total se calcula el porcentaje de mujeres que participan, es necesario especificar los tipos de conflictos que se resuelven por la conciliación, para determinar cuáles corresponden a la tipología de tenencia y uso de la tierra.

Punto 2. Participación Política

Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

El Acuerdo Final de Paz contempló en su punto 2.3 una serie de medidas orientadas a garantizar una mayor participación en la política nacional, regional y local. Estas medidas buscan fortalecer la democracia mediante la inclusión de sectores históricamente excluidos, promoviendo condiciones de equidad y seguridad para el ejercicio de los derechos políticos.

En este marco, el enfoque de género adquiere una relevancia particular, en tanto permite visibilizar y atender las barreras específicas que enfrentan las mujeres, las personas LGBTIQ+, los pueblos y comunidades étnicas, la población campesina, las víctimas del conflicto y las personas con discapacidad. Asegurar su participación efectiva implica no solo el reconocimiento formal de sus derechos, sino también la adopción de acciones afirmativas que fortalezcan sus capacidades de liderazgo e incidencia en la vida pública.

En el Plan Marco de Implementación el enfoque de género dentro del subpunto 2.3 se evalúa mediante dos indicadores vigentes, cuyo avance de cumplimiento es el siguiente:

El primero de ellos es el B.G.7, que mide la implementación de programas de liderazgo político y social dirigidos a miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables. Este indicador tiene como propósito dotar a la ciudadanía de conocimientos, herramientas, habilidades y destrezas que aporten a su desarrollo personal, social, político y cultural. Se busca, de este modo, favorecer su reconocimiento como sujetos de derechos con capacidad de incidir en las decisiones públicas y de apropiarse de los espacios de participación. La implementación del programa se evalúa a través de talleres que deben abordar, como mínimo, los siguientes temas: sistema político, marketing político y comunicaciones, día de elecciones, financiación de campañas y transparencia electoral, y formulación de proyectos. El indicador adquiere especial importancia porque permite verificar si las organizaciones más vulnerables están siendo efectivamente incluidas en los programas de formación ofrecidos por el Estado, con miras a alcanzar condiciones reales de equidad en el ejercicio de sus derechos políticos.

A pesar de su relevancia, desde el año 2022 no se registran avances cuantitativos en el SIIPO, y los reportes cualitativos no se han actualizado desde septiembre de 2023. Con el fin de conocer avances recientes, la Procuraduría consultó directamente al Ministerio del Interior (2025), el cual reportó la realización de los siguientes talleres dirigidos a mujeres lideresas:

- Cuatro talleres con el Partido Comunes: tres para mujeres lideresas (en Bogotá) y uno para mujeres electas.
- Un taller con la Fundación Casa Mujer.
- Dos talleres con la organización Redmupaz.

- Un taller con mujeres de diferentes organizaciones (sin especificar).
- Un taller con organizaciones de mujeres en San Andrés.
- Un taller con ASOPROVICMA (Maní, Casanare).
- Dos talleres con mujeres lideresas en Yopal (Casanare).
- Un taller con la Fundación Mujer y Vida (Quibdó, Chocó).
- Un taller con lideresas de distintas organizaciones (sin localización específica).
- Un taller de empoderamiento político denominado “Cambios con transformación” (Espinal, Tolima).

Estas actividades, según el Ministerio, se desarrollaron en territorios diversos, incluidos Bogotá D.C., San Andrés, Tolima, Casanare y Chocó, e involucraron tanto a organizaciones sociales como a partidos políticos. No obstante, la respuesta no incluyó el número de participantes ni datos desagregados por tipo de población, pertenencia organizativa o temática abordada. Tampoco se reportaron acciones dirigidas a otras poblaciones contempladas en la ficha técnica del indicador, como población LGBTI, pueblos étnicos, personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado o población campesina. Adicionalmente, no se especificó si los contenidos de los talleres cubrieron efectivamente las áreas temáticas exigidas por el indicador.

En ese contexto, si bien se reconoce que los talleres desarrollados con enfoque en mujeres lideresas constituyen un avance en el cumplimiento parcial del indicador B.G.7, persisten limitaciones importantes que impiden considerar su implementación como integral. Al respecto, se presentan una serie de recomendaciones que se desarrollan en el apartado correspondiente.

El segundo indicador corresponde al B.G.8, tiene como objetivo central incorporar a las mujeres en temas de derechos políticos y formas de participación política y ciudadana a través de la creación e implementación de un programa de formación. A diferencia del indicador B.G.7, que mide la inclusión de poblaciones vulnerables en general en programas de liderazgo político y social, el B.G.8 se enfoca exclusivamente en mujeres, con énfasis en el reconocimiento de sus derechos políticos y el fortalecimiento de sus capacidades para participar activamente en espacios institucionales y ciudadanos. Mientras el B.G.7 exige una mirada integral y diversa en cuanto a poblaciones objetivo, el B.G.8 delimita su alcance a mujeres, y evalúa su implementación a través del número de escuelas de formación desarrolladas a nivel nacional. Estas escuelas deben estar orientadas a promover la comprensión del sistema político, el ejercicio del derecho al voto, la incidencia en procesos de decisión pública y la apropiación de mecanismos de participación.

Al igual que en el caso del indicador B.G.7, desde la vigencia 2022 no se han reportado avances cuantitativos en el SIPO y los últimos reportes cualitativos datan de septiembre de 2023. Debido a ello, la Procuraduría solicitó al Ministerio del Interior información actualizada sobre los programas de formación adelantados sobre los derechos políticos y las formas de participación política y ciudadana de las mujeres, incluyendo el número de mujeres participantes y las zonas del país donde se llevaron a cabo las actividades. En respuesta, el Ministerio (2025) informó que, durante 2024 y el primer trimestre de 2025, se desarrollaron varias líneas de acción formativa bajo distintas metodologías y con participación de mujeres en diversos territorios. La información proporcionada fue extensa y fragmentada, pero permite destacar lo siguiente:

- Se desarrollaron ocho talleres de liderazgo político y social “Liderazgo y negociación política”, incluyendo actividades con el Partido de la U, el Partido Comunes (lideresas y mujeres electas), el Partido Colombia Justa Libres y organizaciones sociales en Putumayo y Cauca.
- Se realizó un taller de empoderamiento político denominado “Cambios con transformación” en el municipio de Espinal, Tolima.
- Se llevaron a cabo treinta y cinco talleres adicionales bajo la misma línea de liderazgo político y social, con organizaciones sociales, entidades territoriales, juntas de acción comunal, grupos étnicos y partidos, en departamentos como Cauca, Sucre, Tolima, Cundinamarca, Casanare, La Guajira, Cesar, Valle del Cauca, Arauca, Chocó y Bogotá, entre otros.
- En la Escuela Virtual participaron 108 personas en el módulo sobre política pública de participación ciudadana.
- Se implementaron setenta y cuatro talleres con metodologías de empoderamiento político para mujeres, desagregados en varias sublíneas, entre ellas:
 - Talleres de Empoderamiento Político a las Mujeres (8), en municipios de Casanare y Atlántico.
 - Talleres “Transformación en nuestro territorio” (14), realizados en Bogotá, Meta, Boyacá, Cundinamarca, La Guajira, Risaralda, Antioquia, y otros departamentos.
 - Talleres “Transformación en nuestro territorio” dirigidos a mujeres lideresas (18), con presencia en Casanare, Atlántico, Córdoba, Tolima, Antioquia y varias localidades de Bogotá.
 - Talleres “Transformación en nuestro territorio” lideresas (33), en ciudades como Cali, Floridablanca, Santa Marta, Popayán, Quibdó, Cúcuta, Buenaventura, Caquetá, Lebrija, y también en diversas dependencias del Ministerio del Interior en Bogotá.
 - Finalmente, durante el primer trimestre de 2025 se realizaron seis talleres presenciales específicamente enfocados en derechos

políticos y formas de participación ciudadana de la mujer, en los municipios de Aguazul (Casanare), Chía (Cundinamarca) y Usme (Bogotá), con dos talleres en cada localidad.

Pese al volumen de actividades reportadas, el Ministerio no incluyó el número total de mujeres participantes, ni información desagregada sobre su pertenencia a partidos u organizaciones sociales, ni los criterios empleados para definir qué actividades pueden considerarse efectivamente como “escuelas de formación”, de acuerdo con la definición técnica del indicador. Por lo tanto, si bien existe una amplia oferta institucional de talleres y asistencias técnicas orientadas al empoderamiento político de las mujeres, no se cuenta con los elementos necesarios para evaluar de manera precisa el grado de cumplimiento del indicador B.G.8, tal como está formulado en el Plan Marco de Implementación.

Ahora bien, dentro del punto 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana y respecto al indicador “Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados” (B.G.2), según SIIPO presenta un porcentaje de avance general por estrategia del 31,58 %.

Señala en su ficha técnica que, en el marco de la Adenda 1 de 2024 al documento CONPES 3932, se amplió la fecha fin del indicador hasta el año 2031. Este indicador se incluyó en el proceso de actualización del PMI, modificándose la fecha de finalización.

En el SIIPO reporta avance cuantitativo hasta la vigencia 2022 y cualitativo a 30 de junio de 2023. Ante esta situación MinInterior manifestó:

“El proceso de reporte de avances cuantitativos y cualitativos para los indicadores B.152 y B.G.2 del Plan Marco de Implementación (PMI) en el Sistema de Información y Seguimiento a la Inversión Pública (SIIPO), ha enfrentado diversas complejidades que han impactado la oportunidad de la información. Reconocemos la importancia de un reporte preciso y puntual para la toma de decisiones y el seguimiento efectivo de nuestras metas. Sin embargo, la rigurosidad técnica de la plataforma y de sus parámetros de aprobación, han sido en parte causa de estas dificultades. No obstante, dentro de los procesos de mejora continua hemos realizado mesas internas de trabajo con el fin de establecer estrategias y planes de choque para la normalización de los reportes y mejorar así los índices de oportunidad. También se debe tener en consideración que, la apertura de la plataforma solo se realiza por unos días al mes, situación que disminuye los tiempos para el reporte” (MinInterior, 2025).

El indicador B.G.3. Estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGTBI, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto,

implementada; según SIPO presenta un porcentaje de avance general del 50 % con reporte cuantitativo del 100 % hasta el año 2023 y cualitativo hasta el tercer trimestre de 2024, señalando en su ficha técnica que, en el marco de la Adenda 1 de 2024 al documento CONPES 3932, se amplió la fecha fin del indicador hasta el año 2031. Este indicador se incluyó en el proceso de actualización del PMI, modificándose la fecha de finalización.

Ahora, en lo relacionado con el avance cualitativo del tercer trimestre de la vigencia 2024, en la ficha técnica de este indicador se señala:

“... En septiembre, se presentó el borrador del plan de acción; la consolidación y aprobación de este permitirá una mejor articulación de acciones a nivel territorial, buscando un impacto integral en las poblaciones objetivo de la política.

De manera paralela, desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior se está elaborando un instrumento con las acciones que se desarrollarán a nivel nacional y cómo se deberán articular con los entes territoriales frente a la PPRCNE, el cual se entregará a los territorios priorizados”.

Según lo informado por MinInterior “durante el primer trimestre del 2025, se está consolidando la información para realizar el debido reporte en la plataforma SIPO” (MinInterior, 2025).

El indicador B.G.4. Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas; en el SIPO presenta un porcentaje de avance general del 50 % iniciando sus acciones a partir del 2021, según su ficha técnica con una (1) estrategia que se desarrollará en cada uno de los años, para un total de dos (2) estrategias en el cuatrienio, sin embargo, existe solo el reporte en SIPO de la ejecución de una (1) en la vigencia 2023 que mide el avance cuantitativo de ese año.

En el marco de la Adenda 1 de 2024 al documento CONPES 3932 se amplió la fecha fin del indicador hasta 2031.

MinInterior informa que: “en el 2024, el Ministerio del Interior y el sistema de medios públicos Radio y Televisión Nacional de Colombia (RTVC) definieron los contenidos de la campaña de comunicaciones enmarcada en la Política de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. Estos contenidos tienen como finalidad fortalecer una cultura de reconocimiento recíproco entre la diversidad, con el objetivo de erradicar la estigmatización y facilitar la convivencia, promoviendo el trabajo armonioso entre el Estado, el Gobierno y la Sociedad Civil en busca de la reconciliación y la construcción de paz” (MinInterior, 2025).

El indicador B.G.5. Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos, implementada; teniendo en cuenta lo registrado en SIPO, describe un porcentaje de avance general del 60 %, iniciando en 2019 y terminando en 2021 con la ejecución de sus cuatro (4) metas globales, aun así, este fue retomado, en el marco de la Adenda 1 de 2024 al documento CONPES 3932, ampliando la fecha fin del indicador hasta 2031.

Acorde con lo expuesto en el resumen ejecutivo de resultados del proceso de actualización del PMI (DNP, Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y Componente COMUNES de la CSIVI, 2024), este indicador se retoma atendiendo la siguiente premisa:

“Para el Gobierno del Cambio y todos los actores involucrados en el proceso de revisión resulta fundamental que, a través del PMI, se dé el seguimiento preciso a todas las medidas que buscan alcanzar la profundización de la democracia y la apertura política, tal y como el Acuerdo Final de Paz lo planteó. Para ello, estos ajustes a indicadores retoman iniciativas legislativas estratégicas para la participación política y ciudadana. También se apunta a garantizar la participación política de mujeres incluyendo nuevos compromisos frente a la financiación de campañas”²⁶².

Punto 3. Fin del Conflicto

A este punto del Acuerdo de Paz están asociados dos indicadores del PMI, identificados con los códigos, C.G.1 y C.G.2., y durante el proceso de actualización del PMI no fueron creados nuevos indicadores y se extendió la vigencia hasta 2031 del indicador “Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado” (C.G.2).

Respecto a este último indicador, a cargo de la Defensoría del Pueblo, se destaca que durante la vigencia 2024 se presentaron 17 alertas tempranas con cobertura a 19 departamentos y 143 municipios. Y dentro de algunas de ellas se advierten riesgos dirigidos a mujeres y población OSIG, y entre conductas vulneratorias se han identificado la violencia basada en género, violencia sexual y explotación sexual. Este indicador tiene un porcentaje de cumplimiento para la vigencia 2025 del 100 %.

Por su parte el indicador “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones

²⁶² Resumen Ejecutivo - Proceso de Actualización del Plan Marco de Implementación (PMI): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera - DNP, Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y Componente Comunes de la CSIVI, página 21.

sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado” (C.G.1) no cuenta con reporte en SIPO dado el cambio de su fecha fin, razón por la cual, es indispensable que se actualice.

Con base en esta información, el porcentaje de avance durante la vigencia 2025 del punto 3 Fin del Conflicto, es de 50 % en los temas relacionados con la reincorporación política, social y económica, así como las garantías de seguridad de la población signataria del Acuerdo de Paz.

Punto 4. Solución a las Drogas Ilícitas

De los 13 indicadores de PMI asociados a este punto, 8 indicadores ya completaron la fecha fin, por tanto, no fueron objeto de seguimiento en SIPO durante el 2024. Sin embargo, tres de ellos (D.G.11, D.G.3 y D.G.5) fueron modificados en el proceso de actualización del PMI extendiendo las fechas fin, hasta las vigencias 2026 (D.G.11, D.G.3) y 2031(D.G.5). Por lo que, si bien no hay información disponible en SIPO sobre el avance cualitativo y cuantitativo de estos, se espera que la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, entidad responsable de su cumplimiento y reporte, registre en SIPO los reportes a que hay lugar.

De los indicadores restantes se destaca que la transversalización del enfoque de género en la implementación del PNIS, según informó la DSCI, se centró en garantizar el acceso, uso y control de recursos para las mujeres en su transición a economías lícitas, mediante el cual hubo los siguientes logros:

- Durante 2024 se implementaron 38 Espacios de Cuidado Itinerantes en 26 municipios de 8 departamentos, creando condiciones para que las mujeres pudieran participar activamente en sus proyectos productivos.
- Se promovió la participación femenina a través de la socialización de rutas de protección y se fortalecieron alianzas interinstitucionales para mejorar la respuesta del Estado frente a las necesidades de las mujeres en el proceso de sustitución de cultivos ilícitos.
- Se consolidó la estrategia "Mujeres Seguras, Paz Asegurada", enfocada en reducir los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las mujeres en su tránsito hacia economías lícitas, incentivando la participación paritaria de mujeres en la implementación del PNIS mediante jornadas de sensibilización sobre los beneficios del enfoque de género y el fortalecimiento de su rol en la toma de decisiones dentro de las comunidades.
- Respecto a la línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia (Indicador D.G.10) se logró la publicación en 2024 del documento Capítulo "Política de Drogas desde la Perspectiva de las Mujeres" y el estudio "Análisis del consumo de sustancias psicoactivas con enfoque de género".

Se observa que el indicador “Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres” (D.G.12) no tiene reporte cuantitativo ni cualitativo.

Punto 5. Víctimas

Respecto al indicador “Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos” (E.G.2), el cual cumplió con las metas establecidas, se observa que en el PMI y en el CONPES 4031 de 2021²⁶³ se diseñaron indicadores para medir la atención psicosocial a mujeres que guardan alguna similitud pero que, en concreto, miden lo mismo.

Particularmente llama la atención el comportamiento del indicador “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3).

Este indicador reporta un avance de cero (0) en el cumplimiento de la meta de 2024, que era de cuatro (4) Planes de Retorno y Reubicación para comunidades no étnicas implementados en la vigencia con enfoque territorial y de género. Se advierte que, desde que entró en vigor el indicador (año 2019), solo se han reportado avances en 2022, cuando se cumplió la meta en un 100 % con cuatro (4) Planes. Entre 2019 y 2021 el indicador no reporta avances y en 2023 fue también cero (0).

Preocupa lo manifestado por la UARIV en el reporte cualitativo del 31/12/2024 respecto a que en esa vigencia se cerraron 13 Planes de Retorno y Reubicación, pero no se contó con comunidades acompañadas bajo el enfoque territorial y de género, pues se considera que todos los planes deberían contener estos enfoques.

Punto 6. Verificación

Los dos indicadores vigentes en este punto del Acuerdo de Paz tuvieron durante el 2024 un avance del 100 %, cumpliendo las metas fijadas para el año. En el caso particular del indicador O.G.3 se había fijado como meta realizar dos sesiones de la Alta Instancia de Género, y se logró llevar a cabo tres sesiones.

En estas sesiones se contó con alta participación de las entidades responsables de la implementación del PMI y se realizaron balances al respecto. Ahora bien, con la creación de un nuevo indicador se contará en adelante con la formulación de Planes de Acción, lo que fortalecerá la gestión de esta instancia para que logre mayor incidencia en el impulso de las medidas de género.

De igual manera, el Ministerio de Igualdad y Equidad realizó informes semestrales de seguimiento al avance sobre las medidas para la

²⁶³263 Política Nacional de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas

transversalización del enfoque de género en los planes y programas del Acuerdo de Paz, aunque uno de ellos aún no está disponible en la página web de ese Ministerio (según se informó en el reporte cualitativo de SIPO, se encuentra en proceso de publicación en la página de la entidad).

Estos documentos permiten a esa cartera conocer con detalle el estado de avance y con base en el mismo, impulsar aquellas acciones más rezagadas.

Consideraciones sobre la implementación del Enfoque de Género

Arquitectura institucional

Con la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad en el año 2023 (Ley 2281 de 2023) y las disposiciones del Decreto 438 del 5 de abril de 2024, este Ministerio asumió las funciones y compromisos que tenía a su cargo la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, quien lideraba la gestión de las disposiciones sobre género del Acuerdo de Paz.

En este sentido, esta cartera ministerial, que es un organismo principal del sector central de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, y rector del sector, debió encargarse de esta materia.

No obstante, mediante la Sentencia C-161 de 2024 la Corte Constitucional indicó que durante el trámite de la Ley 2281 de 2023 no se cumplió con los requerimientos sobre el análisis de impacto fiscal de la creación del nuevo ministerio (vicios de trámite), por lo que le concedió al Gobierno nacional dos legislaturas (2024-2025 y 2025-2026) para presentar nuevamente el proyecto de ley.

El Gobierno nacional radicó el 30 de abril de 2025 el Proyecto de Ley para garantizar Continuidad del Ministerio de Igualdad en Colombia para el 2026.

En consecuencia, el mencionado trámite legislativo determinará, en alguna medida, la arquitectura institucional sobre la cual reposará la responsabilidad de la transversalización del enfoque de género, para lo cual, por su puesto, es y seguirá siendo indispensable la articulación interinstitucional y la aplicación del principio de concurrencia y complementariedad.

Este asunto resulta de vital importancia dada la necesidad de fortalecer los liderazgos institucionales que promuevan efectivamente la transversalización del enfoque de género, y la optimización del funcionamiento de las instancias existentes para ello, tales como la Alta Instancia de Género de Gobierno y la Instancia Especial de Mujeres que pretenden garantizar la participación efectiva de las mujeres y la promoción de sus derechos.

Resulta relevante en este punto mencionar que, en el marco del proceso de actualización del PMI y con el objetivo de robustecer el rol de estas instancias, se creó un nuevo indicador “Plan de Trabajo de la Instancia Especial de Mujeres

concertado y con garantía presupuestal anual y oportuna” bajo la responsabilidad de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (DAPRE).

Plan de Acción Nacional Mujeres, Paz y Seguridad, Resolución 1325

Durante el periodo del presente informe, se destaca la formulación del primer Plan de Acción Nacional Mujeres, Paz y Seguridad, derivado de la Resolución 1325 que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad en el año 2000, como un reconocimiento de la comunidad internacional a la grave afectación que padecen las mujeres en todas sus diversidades en el marco de los conflictos armados.

El objetivo general de este Plan es “implementar acciones en el cumplimiento de la Resolución 1325 de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad para que las mujeres en sus diversidades en Colombia continúen siendo agentes y lideresas en la construcción y mantenimiento de la paz y puedan disfrutar de una vida autónoma, en paz, libre de discriminación, desigualdad y violencia” y es el resultado de un trabajo participativo liderado por el Ministerio de Igualdad y Equidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el apoyo técnico de ONU Mujeres.

El Plan se proyectó para implementarse durante los próximos 10 años (2024-2034) y se estructuró en 7 líneas temáticas, 11 resultados y 105 acciones. Las líneas temáticas son las siguientes:

1. Línea temática 1: Mujeres guardianas de paz y participantes en las negociaciones para la construcción de la paz y la seguridad humana en los contextos territoriales urbanos y rurales.
2. Línea temática 2: Salud y bienestar integral para mujeres y niñas en sus diversidades, incluyendo las prácticas ancestrales y comunitarias con énfasis en la salud mental para la construcción de paz y seguridad.
3. Línea temática 3: Vida libre de violencias contra las mujeres y las niñas, con énfasis en violencias políticas, violencias sexuales y reproductivas y violencias por prejuicios motivados por la orientación sexual expresión e identidad de género de las víctimas en contextos de conflicto y post acuerdo.
4. Línea temática 4: Acceso a las justicias de las mujeres y niñas víctimas de todas las violencias, especialmente las violencias políticas, sexuales, reproductivas y basadas en la orientación sexual, expresión e identidad de género de las víctimas desde un enfoque interseccional, para la reparación y no repetición en situaciones de conflicto y post acuerdo.

5. Línea temática 5: Protección del territorio de las acciones de grupos armados e industrias extractivas generadoras de violencias contra las mujeres.
6. Línea temática 6: Autonomía económica de las mujeres para la construcción de paz y seguridad en contextos territoriales urbanos y rurales.
7. Línea temática 7: Movilidad humana: mujeres desplazadas, refugiadas y migrantes.

Este instrumento, si bien representa una oportunidad adicional para articular acciones a favor de la garantía de los derechos de las mujeres y logró la concurrencia de las entidades con responsabilidad en la materia, debe guardar alineación con los demás instrumentos de planeación vigentes para la implementación del Acuerdo de Paz, así como usar mecanismos de seguimiento que permitan identificar su aporte a las metas propias del PMI.

Actualización de la Ley Mujer Rural

Se expidió la Ley 2462 de 2025 "Por medio de la cual se modifica la ley 731 de 2002 y se adoptan medidas afirmativas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca; y se dictan otras disposiciones", la cual evidencia el propósito de impulsar decididamente la garantía de los derechos de las mujeres rurales, campesinas, de la pesca en todas sus modalidades, y la priorización de aquellas de bajos recursos económicos, o que, por razones del conflicto armado, el despojo de tierras o de las situaciones socioeconómicas han tenido que migrar del territorio rural.

Con este ámbito de aplicación se reconoce a todas aquellas mujeres afectadas por razones del conflicto armado.

Este marco jurídico establece como mujer rural, campesina y pescadora todas aquellas sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde vivan, sus sistemas de vida están organizados alrededor de la cultura rural, y a partir de ello se espera la priorización de las mujeres de bajos recursos económicos para que gocen del ejercicio pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, políticos, ambientales y territoriales reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Así pues, será definitivo para la transversalización del enfoque de género el seguimiento a los mecanismos de instrumentalización de esta Ley que contempla acciones de financiación, fomento de la educación rural, recreación, deporte, saberes y cultura, salud, entre otros. Y principalmente, tal como se contempla en el artículo 26A, la armonización de la Ley con los acuerdos de paz.

Mesa Técnica Interinstitucional sobre Participación Política de las Mujeres Víctimas - CITREP

En el marco de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2021 y con el objetivo de fortalecer la garantía de participación política de las mujeres víctimas del conflicto armado, se vienen coordinando acciones de cara a las próximas elecciones para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), que son una medida para la ampliación democrática.

Con el liderazgo de la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz se instauró la Mesa Técnica Interinstitucional sobre la Participación Política de las Mujeres. Esta mesa cuenta con la participación de los Ministerios del Interior, Igualdad, el DNP, la UARIV, el CNE, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Defensoría del Pueblo y esta Procuraduría Delegada.

En esta Mesa, que cuenta con un plan de trabajo acordado, se han articulado acciones a través del diálogo permanente para realizar actividades pedagógicas y estratégicas, tales como la elaboración de un documento técnico con consideraciones relevantes para avanzar en acciones afirmativas para la superación de las desigualdades políticas que enfrentan las mujeres víctimas.

Se espera que este trabajo mancomunado redunde en la elección de un mayor número de mujeres en el proceso electoral de 2026 para las circunscripciones transitorias, que para el primer período 2022-2026, solo conto con 3 mujeres en las 16 curules.

Conclusiones

- Respecto al desempeño general durante la vigencia 2024 de los 54 indicadores vigentes para ese momento, **se concluye que en promedio tuvieron un avance del 52,34 %**, el cual apenas supera el cumplimiento de la mitad de las metas definidas para ese año en los 6 puntos del Acuerdo de Paz. En consecuencia, **se observa, en el marco del PMI, una muy baja ejecución de acciones para el impulso de este enfoque diferencial que propende por la protección, el respeto y la efectiva garantía de los derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas - OSIGD víctimas del conflicto armado.**
- Con base en la información disponible en SIIPO, que da cuenta de los indicadores PMI asociados, los puntos del Acuerdo de Paz con mayor transversalización del enfoque de género son los Puntos 5 Víctimas y 6 Verificación. Por el contrario, el Punto 2 Participación Política presentó en 2024 el más bajo desempeño en la implementación del enfoque de género con un porcentaje de avance del 14,29 %, seguido del Punto 4 Solución a las drogas Ilícitas que alcanzó en 2024 el 36,13 %.
- A través de la Adenda No. 1 al CONPES 3932 se crearon 13 indicadores con enfoque de género en el PMI. Estos involucran nuevas entidades que antes no tenían indicadores asignados y temáticas relevantes para el impulso de

medidas afirmativas. Al respecto, resulta indispensable completar el proceso de actualización que incluye la formalización de ajustes a las fichas técnicas y el registro de los reportes a que haya lugar en el sistema de información.

- Se observa **un muy bajo nivel de registro oportuno de los reportes de los indicadores en SIPO**, lo que dificulta el seguimiento a la implementación.
- Resulta indispensable el fortalecimiento de la arquitectura institucional para la implementación del enfoque de género en las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz. Esto es, el impulso de los liderazgos necesarios, para lo cual resultará decisivo el resultado del trámite del proyecto de Ley para garantizar la continuidad del Ministerio de la Igualdad, así como el fortalecimiento de las instancias vigentes, para lo cual, se espera que, con la formulación de los Planes de Acción creados en el nuevo indicador PMI, se optimice su funcionamiento.
- Para el indicador A.G.11 Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas, se muestra la necesidad de fortalecer la capacidad técnica y la coordinación de las entidades territoriales, así como, de priorizar la inclusión efectiva del enfoque de género en los planes de salud rural.
- Para el indicador A.G.12 Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales, se observa la ausencia total de implementación en los planes de desarrollo con enfoque territorial con el plan nacional de salud rural, en este indicador se refleja la necesidad de fortalecer capacidades técnicas, mejorar la coordinación territorial y garantizar un seguimiento riguroso mediante el aplicativo MAITE para que los compromisos con enfoque de género se traduzcan en resultados concretos.
- En el indicador A.G.13 Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada, se destacó el fortalecimiento en el acompañamiento a las Instituciones de Educación Superior (IES) en el segundo semestre de 2024, mediante una estrategia de equidad e igualdad, que buscaba promover herramientas con enfoque de género, masculinidades corresponsables y mayor acceso de mujeres a programas no tradicionales.
- Para el indicador A.G.14 Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas y financiadas, se observa que superó ampliamente la meta establecida para 2024, alcanzando un avance del 342,86 %. Este resultado refleja la consolidación de acciones con impacto territorial significativo, especialmente en zonas rurales y PDET, que han

fortalecido el tejido organizativo de mujeres desde un enfoque solidario y comunitario.

- El indicador A.G.15 Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas presenta un avance significativo, con resultados sostenidos y un fortalecimiento efectivo de las organizaciones de mujeres, especialmente en zonas rurales y PDET.
- Aunque se logró un alto cumplimiento en 2021 en el indicador “Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres creadas, apoyadas, financiadas o fortalecidas que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo” (A.G.16), la falta de solicitudes por parte de otras entidades y una metodología dependiente de terceros impidieron avances posteriores, lo que compromete la continuidad del indicador.
- El cumplimiento del indicador B.G.7 es parcial, dado que el programa no ha incluido a otras poblaciones vulnerables establecidas en su ficha técnica, como personas LGBTI, pueblos y comunidades étnicas, población campesina, víctimas del conflicto y personas con discapacidad.
- No se cuenta con evidencia de que los talleres implementados en el marco del indicador B.G.7 hayan incorporado los contenidos temáticos definidos como obligatorios, lo que dificulta verificar su alineación con los objetivos del indicador.
- La ausencia de información cuantitativa desagregada sobre los participantes limita el análisis del alcance del programa del indicador B.G.7, impidiendo establecer su cobertura efectiva y el cumplimiento del enfoque diferencial.
- No se han reportado avances cualitativos ni cuantitativos en el SIPO respecto a la implementación del programa del indicador B.G.7 desde el año 2022, lo que afecta la trazabilidad y transparencia del proceso.
- El Ministerio del Interior ha implementado diversas estrategias de formación política y ciudadana dirigidas a mujeres en múltiples territorios del país, lo que refleja un esfuerzo institucional importante en el marco del programa asociado al indicador B.G.8.
- Las actividades reportadas están distribuidas en varias líneas metodológicas, pero no se especifica cuántas de ellas corresponden efectivamente a “escuelas de formación” según los criterios del indicador B.G.8.
- La ausencia de información sobre el número total de mujeres participantes y su vinculación a partidos u organizaciones sociales impide establecer el impacto del programa del indicador B.G.8 en términos de cobertura y representatividad.

- No se han actualizado los registros del programa en el SIPO desde 2022 en lo cuantitativo ni desde septiembre de 2023 en lo cualitativo, lo que restringe la trazabilidad institucional del indicador B.G.8.
- La desactualización en la información y el reporte inoportuno de los avances cualitativos y cuantitativos de los indicadores: B.G.2., B.G.3 y B.G.4 en el SIPO, por parte de la entidad responsable (MinInterior), no refleja la realidad de sus avances e impide el seguimiento, medición de las acciones y cumplimiento de los objetivos de estos. Asimismo, se transgrede uno de los propósitos del PMI, el cual es el mejoramiento de la eficiencia, la comunicación y la toma de decisiones en los proyectos formulados para cada indicador. De igual forma, para la entidad que lidera estos indicadores, no se visualiza de manera cuantitativa las gestiones realizadas detalladas en sus reportes cualitativos en las respectivas vigencias sin registro de avance.

Recomendaciones

Al Ministerio de Salud y Protección Social

- I. Respecto al indicador A.G.11 se recomienda establecer mecanismos claros de seguimiento y brindar apoyo técnico continuo para acelerar la implementación del PNSR, asegurando que las políticas diseñadas se traduzcan en resultados concretos que beneficien a las poblaciones más vulnerables.
- II. En el indicador A.G.13 Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada, se recomienda que el Ministerio de Educación Nacional establezca una metodología clara y estandarizada para el seguimiento del indicador A.G.13. Esto permitirá mejorar la rendición de cuentas y orientar mejor las acciones para aumentar la participación de mujeres en disciplinas no tradicionales, aprovechando los datos y el acompañamiento a las IES ya en marcha.

A la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)

- III. Para el indicador A.G.14, se recomienda dar continuidad a esta línea de trabajo, promoviendo tanto la creación de nuevas organizaciones como la reactivación de formas asociativas existentes, con el fin de ampliar la cobertura y sostenibilidad de estas iniciativas en los territorios.
- IV. Para el indicador A.G.15, se recomienda a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) consolidar el trabajo territorial con enfoque diferencial, mejorar el seguimiento al impacto y sostenibilidad de las organizaciones solidarias lideradas por mujeres, incluir activamente a organizaciones no formalizadas en los procesos de

fortalecimiento, y ampliar el alcance y uso de los instrumentos PASO y SEAS como herramientas clave para el acompañamiento técnico y la gestión del conocimiento.

- V. Para el indicador A.G.16, es fundamental implementar una metodología efectiva y clara para el indicador que disminuya su dependencia de solicitudes externas, y además establecer acuerdos formales con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que garanticen un flujo continuo de iniciativas.

Al Ministerio del Interior

- VI. Ampliar el alcance del programa del indicador B.G.7 para incluir acciones dirigidas a todas las poblaciones vulnerables definidas en su ficha técnica.
- VII. Garantizar que los talleres desarrollados en el marco del indicador B.G.7 incluyan los contenidos mínimos establecidos: sistema político, marketing político y comunicaciones, día de elecciones, financiación de campañas, transparencia electoral y formulación de proyectos.
- VIII. Consolidar y reportar una base de datos desagregada del programa del indicador B.G.7 que permita identificar el número total de participantes, su pertenencia a partidos u organizaciones sociales, el tipo de población atendida y la zona geográfica de ejecución.
- IX. Reactivar y mantener actualizada la información en el SIPO sobre el estado de implementación del indicador B.G.7, dando cumplimiento a los compromisos de seguimiento, monitoreo y transparencia del Acuerdo Final de Paz.
- X. Reportar de forma clara y desagregada el número de mujeres participantes por actividad, su pertenencia organizativa o política, y su localización territorial, para facilitar el análisis del enfoque diferencial del programa.
- XI. Actualizar en el SIPO los reportes cualitativos y cuantitativos del indicador B.G.8, garantizando la disponibilidad pública de la información y el cumplimiento de los compromisos de seguimiento del Acuerdo.
- XII. Priorizar el registro de la información de avances al respecto del informe cuantitativo de los años 2023 y 2024 y, cualitativo de la vigencia 2024 del indicador B.G.2, así como el registro de la información del avance cuantitativo del 2024 del indicador B.G.3, y para el indicador B.G.4., los reportes cuantitativos para las vigencias 2021, 2022 y 2024. Esto con el fin de contar con indicadores actualizados que permitan medir el desarrollo de las actividades contenidas para el logro de las metas puntualizadas durante cada vigencia aplicable a cada indicador.

- XIII. Al DNP, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, CSIVI y entidades involucradas que lideran los indicadores del punto de participación política, sometidos a ajustes (MinInterior) y responsables de los nuevos (Ministerio de Igualdad y Equidad, Consejo Nacional Electoral y MinInterior) es de imperiosa necesidad, dentro del proceso de actualización del PMI, la culminación de las fases: 4 (Aprobación de nuevas fichas técnicas, ajuste a las fichas técnicas existentes y actualización de registros de avance), 5 (Implementación y ajuste del PMI en SIIPO) y 6 (Presentación y socialización de la información actualizada en SIIPO); con el objeto de poder desarrollar de manera fidedigna, el seguimiento a indicadores que muestren el real avance de estos, fortaleciendo los mecanismos de participación ciudadana inclusiva desde una perspectiva de género.

Al Ministerio de la Igualdad

- XIV. Respecto al Plan de Acción Nacional Mujeres, Paz y Seguridad que está orientado a las mujeres en su diversidad para la construcción y mantenimiento de la paz, hacer un estricto seguimiento a las acciones formuladas para cada una de las líneas temáticas, no solo para impulsar el logro de los resultados propuestos sino también lograr la alineación con las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz.

Al Ministerio de Agricultura:

- XV. Promover la armonización de la Ley 2462 de 2025 con los acuerdos de paz, con el fin de optimizar los mecanismos de implementación.

Capítulo Étnico

En el capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz, el Gobierno nacional y las FARC-EP reconocen que:

“(…) los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus Derechos Humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones (Acuerdo de Paz, 2016)”.

De igual manera reconocen “que los pueblos étnicos deben tener el control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones, y es fundamental incorporar la perspectiva étnica y cultural, para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia” (Acuerdo de Paz, 2016).

En virtud de lo anterior, el capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz es la guía a través de la cual se debe abordar de manera integral el cumplimiento de dicho Acuerdo en sus diferentes componentes, en lo que tiene que ver con los pueblos étnicos.

La implementación del Acuerdo Final de Paz debe ser transversalizada como lo establece el mismo, tanto desde el enfoque diferencial étnico, como desde los enfoques de género con perspectiva interseccional, mujer, familia y generación; buscando resarcir el daño causado a una población altamente afectada por el conflicto armado en Colombia.

En tal sentido, la Procuraduría Delegada con Funciones de Control de Gestión 4: para Asuntos Étnicos, presenta el informe correspondiente al periodo comprendido entre el 30 de marzo de 2024 y el 30 de marzo de 2025, en el cual se realiza un análisis estructural y general frente a los diferentes ítems tratados en el Acuerdo, en materia de reforma rural integral, participación, garantías de seguridad, solución del problema de drogas ilícitas, y víctimas del conflicto; así como particular, en relación con los temas y comunidades a los cuales hace referencia de manera específica el capítulo étnico.

En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes principios: a la libre

determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente (Acuerdo de Paz, 2016).

Por tales razones es necesario evaluar, si las políticas, programas y proyectos ejecutados o en curso en el marco del Acuerdo Final de Paz están generando transformaciones reales y sostenibles en los pueblos étnicos, o si, por el contrario, están limitándose a ejercicios formales sin un impacto estructural en los territorios.

El cumplimiento de estos compromisos debe ser entendido como una oportunidad estratégica para fortalecer la gestión institucional en los diferentes niveles territoriales, buscando reducir las brechas estructurales de desigualdad e inequidad, prevenir el racismo, la violencia y el desplazamiento forzado, y mejorar de manera sustantiva las condiciones de vida de los pueblos étnicos en los territorios; garantizando la reparación y no repetición.

Este informe es nuevamente un llamado a las instancias creadas en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, a la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz, a la Unidad Administrativa para la Implementación del Acuerdo Final de Paz y a la Vicepresidencia de la República; con el fin de que se puedan diseñar, implementar y evaluar de manera pertinente y adecuada, los planes, proyectos y actividades previstos para la atención de los pueblos étnicos en el marco del cumplimiento del Acuerdo, atendiendo a una coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial más eficiente.

Salvaguardas y Garantías

Las salvaguardas contenidas en el Acuerdo son instrumentos jurídicos, políticos y culturales que buscan asegurar que toda política pública, proyecto o acción derivada del proceso de paz respete la autonomía, la cosmovisión, el sistema normativo propio y la integridad territorial de los pueblos étnicos. En ese sentido, deben entenderse como una garantía de seguridad de derechos dirigida a los pueblos étnicos reconocidos por la Constitución colombiana como sujetos de especial protección, cuya integridad debe ser preservada frente a acciones con potencial de daño (Procuraduría, 2023).

Estas salvaguardas son también garantías institucionales de no repetición diseñadas para prevenir la reconfiguración de formas estructurales de exclusión en la fase de post acuerdo. Entre ellas se destacan la consulta previa, libre e informada; la objeción cultural como expresión del pluralismo jurídico; la

participación incidente en todos los niveles del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Defensoría del Pueblo, 2024).

La consulta previa, entendida como un diálogo intercultural, tiene como propósito asegurar la participación real, oportuna y efectiva de los pueblos étnicos en las decisiones sobre proyectos, obras o actividades y medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos, protegiendo así su identidad cultural.

Durante el periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025, los avances en la implementación del enfoque étnico han sido desiguales. Según el más reciente informe del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (cuarto trimestre de 2024), apenas el 17 % de las disposiciones con enfoque étnico han sido completamente implementadas, mientras que un 49 % se encuentran en fase de implementación intermedia, lo cual, contrastado con el promedio general del Acuerdo, cuya implementación total alcanzó el 38 %, evidencia un rezago estructural en el cumplimiento de las medidas étnicas, agravado por limitaciones institucionales, presupuestales y de voluntad política (Instituto Kroc, 2024).

Dicho rezago ocurre en un contexto de persistente vulnerabilidad. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en su informe anual publicado en enero de 2025, alertó que el 52 % de los líderes sociales asesinados en Colombia durante 2024 pertenecían a comunidades étnicas, y que los desplazamientos forzados afectaron principalmente a pueblos indígenas y afrodescendientes en departamentos como Chocó, Cauca, Nariño y Putumayo (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2025). La Defensoría del Pueblo, por su parte, emitió múltiples alertas tempranas entre agosto y noviembre de 2024 advirtiendo sobre la intensificación de conflictos armados y disputas por el control territorial en al menos 30 territorios étnicos colectivos, donde la presencia de actores armados ilegales ha deteriorado las condiciones de seguridad y limitado el ejercicio de los derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 2024).

A ello se suma la crisis en la garantía del derecho a la tierra. Según cifras de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), publicadas en febrero de 2025, apenas un 22 % de las solicitudes de formalización de territorios étnicos priorizados han registrado avances desde 2020, debido a problemas técnicos en la georreferenciación, superposición de títulos y falta de resolución de conflictos catastrales (Agencia Nacional de Tierras, 2025).

Pese a estos desafíos, las salvaguardas continúan siendo herramientas fundamentales para el diálogo entre el Estado y los pueblos étnicos, en tanto buscan viabilizar una implementación intercultural y respetuosa de la diversidad. En el último año, las garantías de consulta previa, libre e informada han sido el

eje de las principales discusiones entre el Gobierno nacional y las organizaciones étnicas, sin embargo, persisten obstáculos en su aplicación práctica: la falta de sostenibilidad presupuestal de los espacios de consulta, las dificultades logísticas en territorios rurales, y la ausencia de mecanismos claros de seguimiento a los acuerdos adoptados en estos escenarios limitan su impacto estructural (Defensoría del Pueblo, 2024).

Asimismo, la transversalización del enfoque étnico en componentes clave como la participación política, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la sustitución de economías ilícitas, los programas de reincorporación y las garantías de seguridad sigue siendo parcial. Un marco de garantía de derechos que requiere especial atención de los responsables de la implementación del Acuerdo es precisamente esta transversalización por los enfoques étnico, de género, mujer, familia y generación (Procuraduría, 2023). Por ello, este informe reza que, aunque se han promovido pilotos de enfoque diferencial en algunas regiones, no existe aún una política pública robusta ni indicadores diferenciados que permitan medir los impactos específicos de la implementación sobre los pueblos étnicos (Instituto Kroc, 2024).

El enfoque interseccional — que reconoce las múltiples formas de discriminación que enfrentan personas con identidades cruzadas, como mujeres negras, indígenas y Rrom — sigue siendo escasamente incorporado en las políticas públicas derivadas del Acuerdo de Paz. Las mujeres pertenecientes a pueblos étnicos, especialmente en zonas rurales y afectadas por el conflicto armado, enfrentan barreras estructurales agravadas por la interacción de factores como género, etnicidad, clase y ubicación geográfica. Esta situación limita gravemente su acceso a derechos fundamentales como la salud, la tierra, la justicia y la participación política. Según ONU Mujeres (2024), al menos 120 mujeres étnicas denunciaron violencia de género relacionada con el conflicto durante el año 2024, pero menos del 10 % recibió atención integral oportuna por parte del Estado.

A pesar de los compromisos internacionales asumidos por Colombia, persisten vacíos normativos e institucionales que impiden garantizar la participación efectiva y con voz propia de las mujeres étnicas en la implementación del Acuerdo. Informes de ONU Mujeres y de la Instancia Especial de Mujeres para el seguimiento al enfoque de género han señalado que los espacios de consulta y toma de decisiones no aseguran condiciones equitativas ni reflejan adecuadamente sus realidades y demandas. Esta exclusión obstaculiza la aplicación del enfoque interseccional y limita el desarrollo de políticas públicas que respondan de forma pertinente y transformadora a sus necesidades (ONU Mujeres , 2024; Procuraduría, 2023; Instancia Especial de Mujeres , 2024).

Aunado a lo anterior, se tiene que los mecanismos de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 carecen de indicadores específicos para evaluar avances con pueblos étnicos. La información desagregada por pertenencia étnica es escasa y no permite un monitoreo efectivo de impactos diferenciales.

Conclusiones

- La implementación del Capítulo Étnico continúa siendo baja frente al promedio general del Acuerdo de Paz, reflejando un rezago estructural, que no solo revela desigualdad en la ejecución de este, sino que pone en riesgo su legitimidad frente a las comunidades históricamente excluidas.
- Los espacios de consulta nacional han funcionado de manera intermitente, con dificultades logísticas y presupuestales, afectando su participación efectiva y vulnerando el principio de igualdad. Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2024) ha señalado que, en múltiples casos, la consulta previa ha sido reducida a un trámite administrativo sin impacto real en el diseño ni ejecución de las políticas implementadas; lo cual contradice el principio de consentimiento libre, previo e informado, y vacía de contenido los compromisos asumidos por el Estado con los pueblos étnicos.
- Persisten barreras para la formalización de tierras colectivas. Según la Agencia Nacional de Tierras (2025), más del 70 % de los casos relacionados con territorios étnicos están estancados por falta de decisiones políticas, problemas de georreferenciación o presiones de actores ilegales.
- El enfoque de género no ha sido transversalizado de forma efectiva en la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz. Las mujeres pertenecientes a pueblos étnicos continúan enfrentando condiciones de exclusión y violencia estructural, agravadas por la convergencia de factores como género, etnicidad, clase y ruralidad, quienes siguen siendo invisibilizadas y ello, refuerza la vulnerabilidad de estas mujeres y evidencia la falta de políticas públicas con enfoque diferenciado, territorial e interseccional. Las brechas en el acceso a tierras, salud, educación, protección y participación política siguen siendo amplias, y se ven acentuadas por la débil articulación entre las instituciones responsables de los enfoques étnico y de género. Sin su participación plena y efectiva, no será posible avanzar en una implementación del Acuerdo que garantice justicia, equidad y reparación transformadora para las mujeres étnicas.

Recomendaciones

En virtud del análisis anterior, se recomienda:

- I. Al Ministerio del Interior a través de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, fortalecer los mecanismos de articulación con las organizaciones étnicas representativas para garantizar el funcionamiento regular, digno y autónomo de los espacios de consulta, incluyendo asignaciones presupuestales específicas de acuerdo con competencias.
- II. Al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación incluir indicadores diferenciados en el Sistema de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, que permitan evaluar avances con pueblos étnicos en todos los componentes del Acuerdo, en línea con el principio de no regresividad.
- III. A la Agencia Nacional de Tierras dar impulso al proceso de formalización de territorios étnicos priorizados, asignando personal técnico especializado y fortaleciendo sus capacidades territoriales, en coordinación con las autoridades tradicionales.
- IV. A la Unidad Nacional de Protección propender por el fortalecimiento y mejora de los esquemas de protección colectiva dirigidos a comunidades étnicas en situación de riesgo, en cumplimiento del Auto 266 de 2017 de la Corte Constitucional. Lo anterior, integrando de manera efectiva el enfoque cultural y diferencial en los mecanismos de prevención temprana, con el fin de garantizar respuestas adecuadas a las realidades territoriales, sociales y organizativas de los pueblos étnicos, y asegurar la protección integral de sus derechos colectivos e individuales.
- V. A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en articulación con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad y las demás entidades responsables de la implementación del Acuerdo, promover la adopción de un plan nacional de acción con enfoque étnico, de género e interseccional. Este plan debe garantizar la participación efectiva, la protección y la reparación integral de las mujeres y personas LGBTIQ+ pertenecientes a pueblos étnicos, respetando sus sistemas normativos propios y reconociendo las múltiples formas de discriminación que enfrentan. Asimismo, debe contar con recursos asignados, indicadores diferenciados y una participación de sus organizaciones representativas, asegurando la transversalización de estos enfoques en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas relacionadas con el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Punto 1: Reforma Rural Integral

Dentro del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” se definió prestar especial atención a la protección de los derechos fundamentales, entre otros, de los pueblos étnicamente diferenciados.

Como parte de las consideraciones del punto uno (1) se reconoce que estas comunidades son parte esencial para que se realice una “transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola”, esto en el marco del cumplimiento y seguimiento del principio del bienestar y buen vivir²⁶⁴ que tiene como objetivo la “erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía”.

La Procuraduría General de la Nación, en informes anteriores, ha prestado especial atención a la materialización de las medidas consagradas en el marco del plan de implementación, abordándolo desde una perspectiva integral.

Balance de la implementación

Con el fin de realizar un monitoreo adecuado al Acuerdo Final de Paz, en virtud del punto 6, numeral 6.1.1, se estableció el desarrollo de una herramienta denominada “Plan Marco de Implementación” cuyo propósito, de acuerdo con lo allí indicado es “garantizar la implementación de todo lo acordado - políticas, normas, planes, programas- y facilitar su seguimiento y verificación”.

Dicho plan fue aprobado en el año 2017 y actualizado en el mes de noviembre del año 2024. Actualmente, cuenta con una plataforma impulsada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)²⁶⁵ denominada SIPO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto), a través de la cual los actores

²⁶⁴ Bienestar y buen vivir: el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades (Acuerdo Final para la Paz pág. 12).

²⁶⁵ Decreto 1778 de 2020 “Que en el artículo 2.1.1.7.2.2. del Decreto 1081 de 2015, se establece: “Corresponde de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o quien haga sus veces, en coordinación con las demás entidades del Gobierno nacional, la administración, operación, implementación y actualización del SIPO. El Sistema se alimentará de información del Gobierno nacional, y de aquellas otras fuentes que posean o procesen información confiable relativa a la implementación del Acuerdo Final y de las acciones para el posconflicto, para que sean fuente de información y de estadísticas, en lo que resulte pertinente.

Que el Consejo Nacional de Política y Económica y Social, en el Documento CONPES referido anteriormente, además de aprobar los instrumentos de seguimiento al cumplimiento del Acuerdo Final, recomendó al Departamento Nacional de Planeación - DNP coordinar el adecuado funcionamiento del SIPO y su interoperabilidad con otros sistemas de información hasta 2031, a partir de los desarrollos normativos requeridos”.

concernidos deben reportar el avance de los indicadores asociados al cumplimiento de los compromisos.

En línea con lo anterior, el reporte de avances en los indicadores a través del SIPO es esencial para el seguimiento al Acuerdo de Paz, debido a que esta herramienta fue diseñada por el Gobierno para tal fin y cuenta con el respaldo de un marco jurídico para su desarrollo.

En este sentido, para la revisión de los indicadores desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa, se realizó la verificación correspondiente en el SIPO y se solicitó a las diferentes entidades un informe de cumplimiento de los compromisos, correspondiente al periodo comprendido entre marzo de 2024 y marzo de 2025.

Se establecieron cien (100) indicadores con enfoque poblacional étnico, de los cuales veintisiete (27) corresponden al punto 1 “Reforma Rural Integral”. Su nivel de avance cuantitativo durante el periodo indicado se precisa a continuación:

- **A.E.5:** Este indicador se reporta como cumplido desde el año 2018, antes de la fecha límite (2017 – 2028). No obstante, en la información cualitativa se señala que el cumplimiento no se debe al avance del proyecto de ley -el cual no fue posible concertar-, sino a la existencia del actual Fondo de Tierras. La entidad expresa: “el indicador se da por cumplido porque el actual Fondo de Tierras responde a las necesidades en materia de tierras de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de acuerdo con lo establecido en el decreto Ley 902 de 2017”. Al revisar la información documental de cumplimiento del indicador, no se encontró ningún soporte.
- **A.E.12:** Aunque este indicador figura con un avance del 100 %, el cumplimiento de acuerdo con lo registrado se llevó a cabo en el año 2020 fuera del periodo previsto (2017 – 2018). Al revisar la información documental de cumplimiento del indicador, se observa que no se adjuntó ningún soporte.
- **A.E.13:** El sistema muestra un avance acumulado para el año 2024 del 0 %. Al acceder a la plataforma se observa un dato en relación con el porcentaje de avance para el año 2023, pero no consta el porcentaje cuantitativo -en este espacio hay un guion (-), generándose así una información confusa e inconsistente. Confirmándose ello al exportar los datos, donde se observa un valor cuantitativo del 136.3 %.

Siguiendo esta línea, se obtiene dentro del reporte general visualizado en la página un avance cuantitativo del 100 %, sin embargo, para el año 2024 no se reportó información ni cuantitativa ni cualitativa.

- **A.E.17:** En relación con este indicador se muestra cumplido para el año 2022 (dentro del periodo 2017–2026). Sin embargo, al revisar el sistema, el avance promedio se encuentra en un 90 %, y al observarse el detalle del mismo la

meta para el año 2022 está en 1.0 al igual que el avance cualitativo, con un avance respecto de la meta del 100 %, lo cual denota una posible falla general en el sistema de reporte y avance por porcentajes.

- **A.E.18:** Se reporta como cumplido en el año 2021 fuera de la fecha límite establecida (2017 – 2018). Al revisar la información no se encontró soporte documental que respalde dicho cumplimiento.
- **A.E.19:** Se indica cumplimiento en el año 2021 dentro del plazo estipulado (2017 – 2031). Sin embargo, en la valoración cualitativa se reporta por parte de la entidad: “(...) los planes nacionales de: conectividad rural, asistencia técnica, vivienda, zonificación y agua potable y saneamiento básico; por la naturaleza de los bienes o servicios ofertados, no desarrollaron acciones diferenciadas (...)”.
- **A.E.24:** En el reporte general visualizado en el SIPO, este indicador figura con un avance cuantitativo del 100 %. Sin embargo, al revisar el detalle correspondiente al año 2024, se evidencia que el avance acumulado cuantitativo es de 28,83 % mientras que el avance respecto a la meta se presenta como del 100 %. Cuando se analiza inicialmente el detalle de los datos se puede extraer que algunos son referenciados del avance cuantitativo y otros del avance respecto a la meta. Esta diferencia sugiere que el sistema integra datos referenciados desde dos fuentes distintas: algunos vinculados al avance acumulado y otros al cumplimiento frente a la meta establecida. En consecuencia, se identifica una falta de unificación en el reporte de la información.

Se resalta, que este indicador tiene información cualitativa del primer trimestre del 2025.

- **A.E.2, A.E.4, A.E.6, A.E.7, A.E.8, A.E.10, A.E.11, A.E.14, A.E.15, A.E.21 y A.E.27:** Según el reporte general del SIPO estos indicadores presentan un avance cuantitativo del 100 %. No obstante, se tienen las siguientes observaciones: En el caso de los indicadores **A.E.15 y A.E.21**, aunque en el reporte general visualizado en la página se registra un avance cuantitativo del 0 %, se ha verificado que estos indicadores han tenido avances en reportes correspondientes a años anteriores. Esto evidencia que el sistema prioriza la visualización del avance anual, sin integrar adecuadamente un porcentaje acumulado general del periodo total del indicador.

En este sentido, se considera pertinente que el reporte general del SIPO permita consultar tanto el avance anual como el avance acumulado total, dado que actualmente estos datos solo son accesibles a través de la revisión detallada de cada indicador, lo que dificulta el seguimiento integral y puede inducir a interpretaciones erróneas del nivel real de cumplimiento.

Respecto al indicador **A.E.6**, no cuenta con información cuantitativa, y solo reporta información cualitativa correspondiente al año 2023.

- **A.E.1, A.E.3, A.E.9, A.E.20:** En relación con estos indicadores las cifras dadas en el reporte general visualizado en la página no coinciden con el avance cuantitativo, esto conforme a la información detallada y exportada disgregada según los datos de la meta acumulada, ni en el avance acumulado y tampoco en el porcentaje de avance respecto de la meta.
- **A.E.23, A.E.25, A.E.26:** Un dato importante, como se ha advertido anteriormente, se relaciona con el reporte cuantitativo de las cifras con un dato superior a la meta, si bien es importante realizar el reporte, para evitar confusiones, sería pertinente que se reportara solo en la información cualitativa.
Por su parte, los indicadores **A.E.25 y A.E.26** cuentan con información cualitativa del primer trimestre del 2025.
- **A.E.22:** En cuanto a este indicador la cifra dada en el reporte general visualizado en la página corresponde al 70,79 %, no obstante, en la información detallada para el año 2024 dentro de la casilla correspondiente se encuentra un guion (-) y al exportar la información se refleja el dato en el avance cuantitativo para este periodo.
- **A.E.16:** En cuanto a este indicador la cifra dada en el reporte general visualizado en la página corresponde a 89,93 %, no obstante, en la información detallada para el año 2024 dentro de la casilla correspondiente se encuentra un guion (-) y al exportar la información se refleja el dato en el avance cuantitativo para este periodo.

Según el análisis realizado por la Delegada, de los veintisiete (27) indicadores con enfoque poblacional étnico establecidos en el punto uno (1) del Acuerdo Final de Paz, se identificó el siguiente estado de avance:

Indicadores cumplidos: Se reporta el cumplimiento de cinco (5) indicadores. No obstante, tres (3) de ellos no cuentan con soporte documental cargado en la plataforma SIPO que permita evidenciar su desarrollo, lo cual limita la posibilidad de verificación efectiva del cumplimiento informado.

Indicadores con algún nivel de avance: Trece (13) indicadores presentan algún grado de avance, aunque con observaciones relevantes:

Cuatro (4) reportaron información cualitativa correspondiente al primer trimestre de 2025, a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Seis (6) indicadores presentan reporte cualitativo de avance para el año 2024 con un valor de 0 %.

Uno (1) de los indicadores únicamente cuenta con reporte de avance correspondiente al año 2020.

Indicadores sin avance cuantitativo: Nueve (9) indicadores no presentan avance cuantitativo:

Ocho (8) son responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Uno (1) corresponde al Ministerio del Interior.

De estos, siete (7) cuentan con información cualitativa registrada.

En este contexto se resalta la recomendación formulada por la Agencia Nacional de Tierras en el informe presentado el 8 de mayo de 2025 ante esta Delegada, en el cual señala lo siguiente:

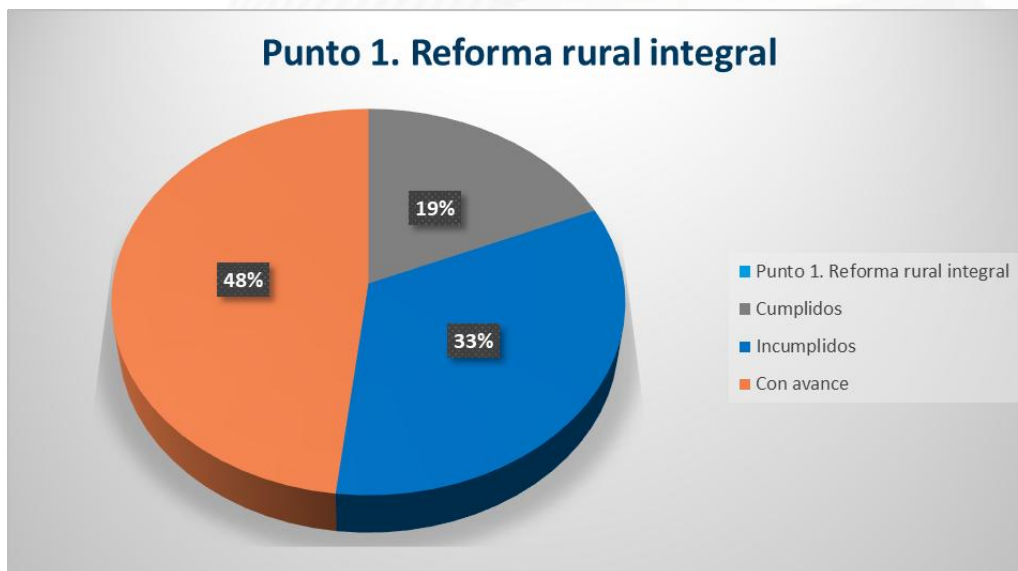
“(…) se presenta la necesidad de realizar modificación en las fichas técnicas vigentes en SIIPO, ajustando criterios de medición, metas y valores de línea base, con el fin de dar cumplimiento a lo pactado en cada uno de los indicadores del Plan Marco de Implementación y de las metas establecidas en el marco de la Reforma Rural Integral” (ANT, 2025).

No obstante, se advierte que, a la fecha, no se ha realizado la incorporación en SIIPO de los nuevos indicadores ni de las modificaciones establecidas mediante el documento de actualización al Plan Marco de Implementación (PMI), tal como se indicó en apartados anteriores.

Ilustración 40:

Estado Indicadores Punto 1: RRI Análisis SIIPO a 31 de marzo de 2025

Total: 27



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

Esta revisión evidenció que, para el periodo indicado, la plataforma SIIPO presenta falencias significativas en cuanto a la disponibilidad y claridad de la información pública de consulta para la ciudadanía en general. Se trata de una

herramienta poco amigable, lo que dificulta su alineación con los principios de transparencia, control social y lucha contra la corrupción. La falta de claridad y estandarización en la presentación de los datos limita su utilidad como mecanismo de seguimiento efectivo y debilita su consolidación como instrumento de garantía del derecho a la información.

Tabla 71: Recomendaciones Específicas PGN Enfoque Étnico Punto 1 RRI

1: Reforma Rural Integral enfoque étnico	5
Acogida Parcialmente	4
Acogida Totalmente	1
No Acogida	0

Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

Indicadores Ministerio de Agricultura

Los indicadores a cargo de esta cartera presentan un cumplimiento del 100 %, de acuerdo con la información registrada en el SIIPO. Sin embargo, en el sexto informe de seguimiento, este ente de control formuló la siguiente recomendación:

“Al Ministerio de Agricultura: para que la Reforma Rural Integral impacte de manera pertinente, equitativa e integral a todos los pueblos étnicos, lo que debe redundar en la reducción de las condiciones de pobreza, marginalidad y exclusión a las cuales han estado sometidos, garantizando la protección de sus territorios colectivos”.

En atención al requerimiento elevado, el Ministerio de Agricultura (2025) informó que, no obstante el cumplimiento de los indicadores, han adelantado acciones orientada al cumplimiento del “Acuerdo Final de Paz” y su capítulo étnico, así:

- Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios: Se destaca el proyecto de inversión denominado: “Servicio financiero y gestión del riesgo para el sector agropecuario y rural sostenible, la agro industrialización y la producción agroalimentaria Nacional” con un horizonte 2024-2027 para las políticas transversales de “equidad de la mujer, grupo étnicos NARP, seguridad alimentaria, construcción de paz 1.1.1 acceso a la tierra, construcción de paz 24.1.6.4 acceso a financiamiento y grupo étnicos pueblo Rrom”.
- Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: “Actualmente, el Plan de acción para la vigencia 2025 se encuentra en ajuste. Dentro su

formulación, se está fortaleciendo la visibilidad del enfoque étnico y de género, con el propósito de realizar capacitaciones, talleres, foros y escuelas de campo dirigidas a asociaciones de usuarios beneficiarias de distritos de riego y/u organizaciones beneficiarias”.

- Avances en la implementación del enfoque étnico en políticas, programas y/o proyectos: “Con la reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria, Desarrollo Rural y Reforma Rural Integral, en adelante SINRADR, mediante el Artículo 51 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1406 de 2023, se establecieron ocho subsistemas, los cuales, de conformidad con el Acuerdo 001 de 2024 de la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, deben diseñar y actualizar anualmente un plan de acción”, en el cual definirán las líneas estratégicas que respondan al cumplimiento del objetivo y alcance del subsistema, y bajo el cual se establecerán acciones, actividades y compromisos completos que den respuestas a las conflictividades y necesidades trazadas por las entidades articuladas en el Subsistema.
- Subsistema ocho (8) del SINRADR: “De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; delimitación, uso, manejo y goce de los mismos, y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios”, para la vigencia 2024 contó con un plan de acción en el cual se determinaron objetivos asociados a la consolidación de los derechos territoriales, el fortalecimiento de la producción con base en las formas propias de los pueblos y comunidades étnicas, así como la articulación y fortalecimiento de los escenarios de concertación, dado que estos son los espacios donde de gobierno a gobierno se toman decisiones que refuerzan el actuar institucional.
- Dirección de Capacidades Productivas y Generación de ingresos: “Frente a los avances en la implementación e incorporación del enfoque étnico en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (...) Estos planes han sido formulados con criterios de focalización y priorización que incluyen elementos de enfoque diferencial, dentro de los cuales se destaca el enfoque étnico (...)”.

En el marco de las acciones adelantadas para una implementación completa de la Reforma Rural Integral, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2025) hace alusión a la articulación con otras entidades del orden nacional, puntualmente menciona los proyectos liderados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, llevados a cabo en los territorios que pertenecen a los

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, como son: “Programa Artesanos para la Paz, y Programa de Desarrollo Comercial para Pueblos” (talleres en inclusión financiera, capacidades comerciales, diseño, entrega de activos productivos y participación en espacios comerciales).

Igualmente, el Ministerio señala los programas liderados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS). Resaltando: “Estos avances evidencian el compromiso institucional con la implementación progresiva y efectiva del enfoque étnico en los instrumentos de política pública asociados a la Reforma Rural Integral, así como el interés por continuar fortaleciendo su incorporación de manera transversal en todos los niveles de planeación, ejecución y seguimiento” (Ministerio de Agricultura, 2025).

Dentro de los compromisos institucionales destacados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se encuentra la inclusión de una línea étnica en el manual operativo vigente para el programa ‘Ruralidad para la vida’ que ya cuenta con una “categoría específica para la identificación y seguimiento de acciones dirigidas a minorías étnicas”.

Así mismo, relaciona para la vigencia 2025 los programas denominados “Alianzas Productivas” y “Ruralidad para la Vida”; y, respecto a este último, manifiesta:

“Se espera que este proyecto beneficie a aproximadamente 60.000 hogares (equivalente a unas 184.800 personas), de los cuales se proyecta una distribución inclusiva con un 15 % de beneficiarios pertenecientes a pueblos indígenas, 20 % a población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP), y 1 % al pueblo Rom. Es importante precisar que tanto los porcentajes de focalización como el presupuesto están proyectados para un horizonte de seis años, hasta 2030, por lo que los recursos e impactos correspondientes al año 2025 representan una parte proporcional del total” (Ministerio de Agricultura, 2025).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su calidad de entidad rectora del sector, ha adelantado esfuerzos relevantes para articular acciones orientadas al desarrollo de la Reforma Rural Integral, incluyendo la incorporación progresiva del enfoque étnico. Sin embargo, como se detallará más adelante, dichos avances constituyen apenas un primer paso. La inclusión efectiva del enfoque étnico en los programas, planes y proyectos del sector requiere de un compromiso institucional sostenido y articulado por parte de todas las entidades que lo conforman.

Indicadores Agencia Nacional de Tierras (ANT)

La Agencia Nacional de Tierras tiene a su cargo el desarrollo de doce (12) indicadores, de los cuales, conforme a la información presentada previamente, ocho (8) no registran avance y cuatro (4) se encuentran con algún nivel de avance.

Los indicadores que presentan algún nivel de avance son los siguientes:

- “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas” **(A.E.1)** – SIPO: sobre este punto la última información cualitativa se registra el 30 de septiembre de 2023 con una proporción del 31 %, que corresponde a un 100 % de cumplimiento de la meta respecto al avance, sin embargo, dentro de la información reportada por la entidad se avanzó un 40 %, teniendo en cuenta que de la meta de 45.408,4778 se realizó la entrega de 18.352,4488 hectáreas.

Adicionalmente se reportó por parte de la ANT, en el informe del 8 de mayo de 2025, un avance para el 2024 del 30 %, teniendo en cuenta que la meta para dicha anualidad correspondía a 75.408,4778 de las cuales fueron entregadas 22.458,2903 hectáreas.

- “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva” **(A.E.3)** – SIPO: en relación con este indicador la última información cualitativa se registra el 30 de junio de 2023 con un avance del 0,6 que corresponde a un 26.2 % de cumplimiento de la meta respecto al avance, sin embargo, dentro de la información reportada por la entidad se avanzó un 92 % teniendo en cuenta que, de la meta de 7.605,8793, se avanzó en la entrega del 6.992,4981 hectáreas.

En estos términos, se reportó por parte de la ANT, en el informe del 8 de mayo de 2025, un avance para el 2024 del 39 % teniendo en cuenta que la meta para dicha anualidad correspondía a 21.319,8793 de las cuales fueron entregadas 8.262,6511 hectáreas (estos datos no se encuentran en el SIPO).

- “Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos” **(A.E.9)** – SIPO: para este indicador la última información cualitativa se registra el 30 de septiembre de 2023 con un avance del 56,1 que corresponde a un 78,41 % de cumplimiento de la meta respecto al avance, sin embargo, dentro de la información reportada por la entidad se avanzó un 70 % teniendo en cuenta que, de la meta de 296 actos administrativos, se avanzó en la expedición de 207.

Se reportó por parte de la ANT en el informe del 8 de mayo de 2025 un avance para el 2024 del 77 % teniendo en cuenta que la meta para dicha

anualidad correspondía a 377 actos administrativos, de los cuales fueron expedidos 291 (Datos de los cuales no obra evidencia en el SIIPO).

La última actualización de información cualitativa en el SIIPO para este indicador corresponde al 30 de septiembre de 2023, registrando un avance del 136,3 %, equivalente a un cumplimiento del 148,15 % respecto a la meta establecida. No obstante, según la información reportada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el avance real alcanzado sería del 178 %, considerando que, frente a la meta de 963.325 hectáreas, se han formalizado 1.713.531,81 hectáreas.

Adicionalmente, en el informe presentado por la ANT el 8 de mayo de 2025, se reportó un avance del 178 % correspondiente al año 2024, frente a una meta anual de 991.402 hectáreas, de las cuales se formalizaron 1.767.238,94 hectáreas. Cabe señalar que estos datos no han sido aún cargados al SIIPO, lo que evidencia un desfase entre la información institucional actualizada y la disponible en el sistema, afectando la trazabilidad y el seguimiento adecuado del cumplimiento de este indicador.

Respecto a los indicadores sin avance, la información que se presenta a continuación fue extraída del informe presentado por la Agencia Nacional de Tierras, sin que se haya reportado información cuantitativa en el SIIPO:

- “Porcentaje de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras” **(A.E.2)**: se relacionan por parte de dicha entidad avances porcentuales desde el año 2017 al 2024, donde para este último periodo de una meta de trescientos setenta y siete (377) solicitudes se avanzó en ciento noventa y ocho (198), para un porcentaje del 53 %.
- “Porcentaje de las solicitudes priorizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras” **(A.E.4)**: para este indicador se reporta avances porcentuales desde el año 2017 al 2024, donde para este último periodo de una meta de ciento noventa y dos (192) solicitudes se avanzó en setenta y nueve (79), para un porcentaje del 41 %.
- “Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados” **(A.E.4)**: se establecieron niveles de avance por parte de la entidad para los años 2023 y 2024, con un porcentaje de cumplimiento del 100 % en los citados periodos.
- “Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación” **(A.E.11)**: se

establecieron niveles de avance por parte de la entidad para los años 2022, 2023 y 2024, con un porcentaje de cumplimiento del 100 % en los citados periodos.

La ANT dio respuesta al requerimiento de esta entidad a través del documento denominado “Informe de Avance del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (30 de marzo 2025)” en los siguientes términos:

“Por otra parte, el Gobierno nacional ha iniciado diferentes procesos que venían con rezagos institucionales en los más de 7 años de implementación y que priman la participación de las comunidades en las políticas públicas que transforman el territorio colombiano. Se avanzó en la compra de tierras para comunidades étnicas, se adelantaron procesos de concertación y consulta previa para los programas de armonización y reincorporación con comunidades Indígenas, Afro y Rrom, y se diseñó un proceso para avanzar en el desminado humanitario en territorios donde antes no se podía ingresar por razones de seguridad pero que a su vez son los que más necesitan de este procedimiento.

A pesar de estos esfuerzos, el Capítulo Étnico enfrenta notables desafíos en su implementación. Actualmente, presenta un avance del 42,5 %, muy por debajo del 76,71 % esperado, lo que evidencia un rezago significativo y señala una amplia brecha en comparación con otros enfoques poblacionales y territoriales contemplados en el Acuerdo.

Adicionalmente, la percepción general de los compromisos vinculados al Capítulo Étnico como acciones aisladas, constituye un obstáculo para la integralidad de su implementación. Esto destaca la urgente necesidad de un esfuerzo institucional adicional que permita integrar de manera cohesionada estos compromisos en las actividades cotidianas de las entidades responsables. Además, es necesario fortalecer la participación de las comunidades étnicas en el impulso y seguimiento de este capítulo y avanzar en la asignación y seguimiento a los recursos necesarios para su implementación, garantizando un cumplimiento efectivo y la rendición transparente de cuentas sobre la inversión realizada en esta área clave del Acuerdo de Paz” (ANT, 2025) (Subrayado fuera de texto).

Dentro del informe citado, la Agencia Nacional de Tierras relaciona los avances en la formalización a comunidades étnicas en el periodo comprendido entre marzo de 2024 y marzo de 2025.

Formalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural de Pueblos Étnicos

En el citado informe, la Agencia Nacional de Tierras presenta información detallada sobre el total de hectáreas formalizadas y los actos administrativos emitidos, discriminados por tipo de comunidad étnica —pueblos indígenas y

comunidades negras—, según corresponda a los procedimientos de ampliación, constitución y titulación colectiva. Al respecto, la entidad señala lo siguiente:

“La Subdirección de Asuntos Étnicos avanzó en la formalización de 361.476,3827 hectáreas a comunidades étnicas en 25 departamentos del país beneficiando así a alrededor de 37.500 familias de 125 comunidades”.

“Durante la vigencia 2024 la Agencia Nacional de Tierras avanzó con la expedición de 84 actos administrativos de formalización para comunidades indígenas y 35 actos dirigidos a territorios colectivos de comunidades negras que abarcan un total de 351.924,2285 hectáreas formalizadas en el país. En lo corrido de la vigencia 2025, se han expedido 6 actos administrativos de formalización a comunidades étnicas, 5 de ellos dirigidos a comunidades indígenas y 1 para comunidades negras, con un total de 9.552,1542 hectáreas. Los acuerdos y resoluciones avanzan con la fase de publicación y notificación, así como el posterior trámite de registro ante las ORIP correspondientes” (ANT, 2025).

En estos términos, y de conformidad con el Plan de Acción de la Agencia Nacional de Tierras para el año 2024, se reporta la asignación de recursos, así: \$342.688.753.674 para la “formalización de tierras y fomento del desarrollo rural para comunidades indígenas” y \$281.233.017.459 para la “formalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras”.

En relación con los datos reportados por la ANT, se observan variaciones significativas en los procesos de formalización de tierras dirigidos a comunidades étnicas en el periodo comprendido entre los años 2023 y 2025, así: en los procesos de ampliación de resguardos, entre 2023 y 2024, se registró un aumento del 102,37 %, por el contrario, en los procesos de constitución de nuevos resguardos, se evidenció una disminución del 81.22 %, lo que en total equivale a una reducción de hectáreas formalizadas en el año 2024 de un 25,65 %.

En lo que respecta a los procesos de titulación colectiva de comunidades negras, se reporta una diferencia porcentual entre los años 2023 y 2024 del 76,44 %, lo que representó una reducción para el año 2024 del 52,88 %, por el contrario, en lo corrido del año 2025 el porcentaje diferencial entre el año 2023 y 2025 corresponde a un 58,60 %, lo que equivale a un aumento en el año 2025 de un 41,56 %.

Tabla 72: Procedimientos de Ampliación, Constitución y Titulación Colectiva años 2023, 2024 y 2025

COMUNIDADES INDÍGENAS			
	2023 ³	2024	2025

Ampliación	138.527 (ha)	280.838,6691 (ha)	17,7303 (ha)
Constitución	320.005 (ha)	60.081,4094 (ha)	9.483,8802 (ha)
Total	458.532 (ha)	340.920, 0785 (ha)	9.501,6105 (ha)
COMUNIDADES NEGRAS			
	2023	2024	2025
Titulación Colectiva	35.705 (ha)	11.004,15 (ha)	50,5437 (ha)

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras. En estos términos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informó:

“Al respecto, para la vigencia 2024, la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de tierras de la Nación avanzó en materia de derechos territoriales de pueblos indígenas y comunidades negras con la aprobación de Acuerdos en su Consejo Directivo, así:

- Constituyó 47 resguardos indígenas.
- Amplió 35 resguardos indígenas.
- Tituló colectivamente 40 Consejos Comunitarios de comunidades negras” (Ministerio de Agricultura, 2025).

Según el informe ya mencionado, se tiene que la Agencia Nacional de Tierras ha realizado proceso de formalización de tierras en un total de 25 departamentos, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

- **Ampliación:** Amazonas, Antioquia, Caldas, Caquetá, Cauca, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle Del Cauca, Vaupés y Vichada (distribuido en 15 departamentos, con un total de 37 actos administrativos expedidos)
- **Constitución:** Amazonas, Antioquia, Arauca, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Nariño,

Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre, Tolima y Vichada (distribuido en 20 departamentos, con un total de 52 actos administrativos expedidos).

- **Titulación Colectiva:** Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, La Guajira, Putumayo y Valle del Cauca (distribuido en 11 departamentos, con un total de 36 actos administrativos expedidos).

Un punto relevante a destacar en el marco de los procesos de ampliación y saneamiento para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras es la expedición del Decreto 0129/2024 "Por el cual se adiciona el Título 25 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; se adoptan mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados y poseídos ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se dictan otras disposiciones".

Este instrumento normativo representa un avance significativo en el reconocimiento de los derechos territoriales de estas comunidades, al establecer lineamientos claros para la formalización, protección y seguridad jurídica de los territorios colectivos, así como para la garantía del acceso efectivo a la tierra.

Procedimientos de Seguridad Jurídica Dirigidos a Comunidades Étnicas

La Agencia Nacional de Tierras aborda los procedimientos de seguridad jurídica con el propósito de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los individuos frente al Estado en materia de acceso a la tierra, así como de brindar protección legal a la propiedad, particularmente en contextos colectivos y rurales. Estas actuaciones se enmarcan en los lineamientos del Acuerdo Final de Paz y del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, orientándose a prevenir y mitigar conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, facilitar procesos de formalización y consolidar condiciones de estabilidad territorial que contribuyan al desarrollo rural integral y a la construcción de una paz estable y duradera.

Para este propósito, la ANT cuenta con diferentes procedimientos orientados a garantizar el derecho al acceso a la tierra y la protección jurídica sobre la propiedad, especialmente en favor de las comunidades étnicas. Entre estos se destacan:

- Análisis técnico y jurídico como soporte en la toma de decisiones.
- Deslinde y clarificación de tierras étnicas.
- Medidas de protección y seguridad jurídica.

Compra de Predios a Comunidades Étnicas y Gestión de Predios que se Encuentran en Procedimiento de Compras

Se reporta la compra de 138 predios para comunidades indígenas, correspondientes a un total de 21.551,9900 hectáreas, y 25 predios para comunidades negras, equivalentes a 5.319,6103 hectáreas. En total, se adquirieron 163 predios con enfoque étnico, que suman 26.871,6003 hectáreas.

En lo referente a comunidades indígenas, el mayor número de predios comprados se concentra en el departamento del Cauca (32), seguido por Valle del Cauca (27) y Caquetá (18). En cuanto a superficie adquirida, el mayor porcentaje de hectáreas corresponde a Vichada (6.762,7340 ha), seguido por Valle del Cauca (5.574,1158 ha) y Meta (1.594,7569 ha).

Respecto a las comunidades negras, la mayor compra de predios se realizó en el departamento de Nariño (8), seguido de Cauca (7) y La Guajira (5). En particular, Nariño concentró el 70 % del total de hectáreas adquiridas para estas comunidades, con un total de 3.720,5616 hectáreas.

En relación con la “gestión de predios que se encuentran en procedimiento de compra”, se identifican 536 predios para comunidades indígenas que abarcan una extensión de 100.520,8805 hectáreas, y 185 predios para comunidades negras, que suman 25.305,7761 hectáreas.

Fondo de Tierras

En lo que respecta al Fondo de Tierras, se observa que en el informe presentado a este ente de control no realizó un análisis directo del cumplimiento de los indicadores asociados. En su lugar, la entidad se limitó a remitir las cifras contenidas en la matriz denominada “Reporte Fichas Actualmente aprobadas-SIPO”.

Dentro del documento presentado para el indicador A.E.1 y A.E.3 los últimos reportes dados en esta plataforma hacen referencia a la información cualitativa del año 2023, lo cual es reiterado en el informe presentado por la Unidad de Implementación del Acuerdo Final a la MPC y a la IEANPE el 28 de enero de 2025.

A.E.1: “El porcentaje de avance de este indicador corresponde a 961.611 Ha que representa el 32 % de avance de la meta que obedece a 3,000.000 Ha, beneficiando a 33.520 familias, con corte al 30 de septiembre de 2023. Durante el tercer trimestre de la vigencia 2023 se culminaron 5 procedimientos: 3 de constitución y 2 de ampliación, formalizando un área de 24.468 Has, beneficiando a 377 familias de los resguardos indígenas San Gabriel, Dachi Bedea, Ukwe Kiwe, Inga de Condagua, Titanho Nijaamu La Libertad ubicados en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Amazonas”.

A.E.3: “El porcentaje de avance acumulado de este indicador corresponde a un área formalizada de 16.663 Ha, que representa el 0,6 % del avance de la meta que obedece a 3.000.000 de hectáreas, beneficiando a 6.481 familias, con corte al 30 de Junio de 2023. Para el segundo trimestre de la vigencia 2023 no se avanzó en la meta y no se registraron casos de titulación a comunidades Narp, sin embargo, se avanzó en temas de gestión como practicar visitas técnicas de levantamiento de información; realizar estudios jurídico, geográfico, agronómico y/o antropológico; y, realizar avalúos comerciales”.

Por su parte, la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, presentó el 10 de enero de 2025 ante la Corte Constitucional el informe correspondiente a la sesión técnica del Auto 1899 de 2024, proferido en el marco del seguimiento a la Sentencia SU-288-2022, en el cual se resaltó:

“Fondo de Tierras: es caracterizado como un mecanismo fundamental para el acceso a tierras, vinculado a la meta de adjudicación de 3 millones de hectáreas. Esto implica que, bajo un enfoque estricto, solo deberían incluirse bienes disponibles para adjudicación, dejando fuera aquellos destinados a procesos de formalización o regularización. Sin embargo, los reportes sobre este punto incorporan un concepto amplio del Fondo, que agrupa indistintamente tierras relacionadas tanto con las metas de adjudicación (3 millones) como de formalización (7 millones).

Según los datos reportados, el 40.93 % de los predios del Fondo tiene ocupaciones y el 59 % carece de información, lo que indica que la mayoría de estos bienes están vinculados a acciones de saneamiento, formalización o recuperación, más que a la redistribución directa de tierras. Este enfoque amplio responde a la caracterización establecida en el Decreto 902 de 2017, que incluyó todos los inmuebles administrados por la ANT, sin una delimitación clara entre bienes para redistribución y para formalización.

Los reportes sobre los avances utilizan el concepto amplio al analizar las cifras de avances, lo que genera inconsistencias en la interpretación y reporte de los resultados.

Por tanto, se recomienda una definición clara y diferenciada del Fondo de Tierras en sus dos conceptos: uno restringido, limitado a bienes disponibles para adjudicación en el marco de la meta de 3 millones, en un sentido más acorde a lo que establece el Acuerdo de Paz: la creación de un banco de tierras que estén disponibles y desocupadas para facilitar la redistribución de la propiedad rural; y otro amplio, que incluya bienes destinados a formalización o regularización. Esto permitiría evitar

distorsiones en las cifras y mejorar la precisión en el monitoreo de los avances relacionados con las metas del Acuerdo de Paz”.

Es decir, si las condiciones para integrar el Fondo se limitan a predios libres de ocupaciones, los avances en el fondo solo corresponderían al 0.001 % de lo reportado por la ANT, y 0.007 % de la meta de los 3 millones. En suma, no hay claridad conceptual sobre los requerimientos para integrar bienes al Fondo de Tierras: además de la distinción entre sentido estricto y sentido amplio del fondo, para fines de redistribución y formalización, se requiere para todos los casos culminar la caracterización, de modo que se clasifiquen en rigor las rutas (acceso, formalización o saneamiento). No puede seguir valorándose como avances la mera identificación de predios, con un amplio margen de incertidumbre sobre la existencia de bienes, extensiones, ocupaciones, entre otras” (Subrayado fuera de texto) (Procuraduría, 2025).

Pueblo Rrom dentro de los procesos de tierras

Un factor esencial para el cumplimiento de los indicadores **A.E.6** y **A.E.8** en relación con la formalización y acceso a tierras del pueblo Rrom, radica en la construcción del instrumento normativo a través del cual se pueda materializar este enfoque diferencial.

Si bien la participación de esta comunidad está reconocida en distintos instrumentos contemplados en la Reforma Rural Integral se encuentra descrita a través de diferentes instrumentos contenidos en la RRI, la puesta en marcha de dichas medidas presenta un rezago significativo, lo cual ha derivado en una vulneración sistemática de los derechos del pueblo Rrom, comunidad étnica con reconocimiento constitucional.

En relación con lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural publicó el 25 de marzo de 2025 la memoria justificativa y el proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Título 28 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Programa Especial de Acceso a Tierras Integral para el pueblo étnico Rrom o Gitano” (Ministerio de Agricultura, 2025). Esto con el fin de recibir los respectivos comentarios hasta el 4 de abril de 2025, en estos términos se está en la etapa de publicidad y consulta que hace referencia a la publicación del proyecto para comentarios, la revisión por órganos consultivos y el ajuste del texto en dado caso de realizarse.

Indicadores Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2025) tiene a cargo el desarrollo de tres (3) indicadores. De estos, uno (1) se encuentra cumplido y dos (2) en estado de avance, de conformidad con lo indicado previamente.

Los indicadores que presentan avances son los siguientes:

A.E.15 Porcentaje de territorios étnicos con levamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades (IGAC) - SIPO: el último dato reportado corresponde a los avances descritos en el informe presentado a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, no obstante, posteriormente se evidencian avances adicionales que no han sido actualizados en la plataforma.

A.E.16 Porcentaje de instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP (IGAC) – SIPO: en relación con este punto se evidencia inicialmente que el porcentaje de cumplimiento puede estar no ajustado a la realidad de su implementación según se describirá más adelante.

El 22 de abril se expidió el Decreto 0462 de 2025, “Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas (...)”.

En este sentido, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi señala las razones de la demora en esta acción, lo cual se debió a la falta de coordinación institucional, lo cual, conlleva a que las demás obligaciones por parte de las diferentes entidades enmarcadas en la implementación del catastro multipropósito presenten un retraso, como ejemplo, a mencionar:

- Entidades Territoriales y DNP: del avance de este marco legal depende la integración de los planes de ordenación territorial y en general de los instrumentos de planificación rural.
- Sector Agricultura y Desarrollo Rural: así mismo representa un atraso en consecución de los recursos para la coordinación y financiación para la intervención en los territorios.

Igualmente, se informó que el proceso de concertación con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras realizado a través del Espacio Nacional de Consulta Previa dio como resultado la protocolización del instrumento normativo el día 16 de agosto de 2024.

Posteriormente, según el informe presentado se realizaron reuniones de seguimiento a lo acordado como parte del cumplimiento de la ruta metodológica en su IV etapa denominada “seguimiento y cierre” los días 22, 24, 27 y 29 de agosto de 2024, en las cuales:

“se concertó la estrategia de comunicación para la difusión de lo protocolizado y se concertó el instrumento operativo para los procesos de formación y/o actualización catastral con enfoque multipropósito para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en virtud de

lo establecido en el instrumento normativo protocolizado en la consulta previa, libre e informada” (IGAC, 2025).

El IGAC se encuentra en el proceso de avance de los trámites administrativos para la sanción del decreto correspondiente, a partir de lo cual, las últimas acciones desarrolladas por este son las siguientes:

“Para el mes de marzo de 2025 se recibieron observaciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la memoria justificativa y al documento de decreto, a partir de lo cual se realizaron ajustes a la memoria justificativa y se respondieron a los comentarios en ambos documentos que ya fueron remitidos al DAPRE. Se espera desarrollar un espacio de reunión para dejar estos documentos en sus últimas versiones para avanzar en el proceso de sanción.

Es de anotar que no se cuenta todavía con el concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a quienes desde septiembre del año pasado se les ha enviado correos y radicados, pero no se ha logrado un espacio de reunión ni se ha recibido respuesta. Se espera que una vez se cuente con el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda se radique la versión final en el DAPRE solicitando el aval para la gestión de las firmas” (IGAC, 2025).

En términos generales, se ha dado cumplimiento a la recomendación realizada al instituto, advirtiendo que las demoras en la sanción de los instrumentos normativos pueden generar retrasos en el cumplimiento de las obligaciones asignadas a las otras entidades, y, en consecuencia, en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz. Por tanto, su pronta expedición es de carácter prioritario.

En relación con el desarrollo del indicador **A.E.16**, la medición cuantitativa se determina a partir del porcentaje de instrumentos del sistema de catastro que incorporan la variable étnica. No obstante, al revisar la información cualitativa, se observa que esta se fundamenta en acciones en curso para la incorporación de dicha variable, lo cual sugiere que, en la práctica, aún no existen instrumentos que la integren plenamente. En ese sentido, aunque para el año 2024 se reportó un avance del 89.93 %, los datos cualitativos indican que el alcance real sería del 95 %.

De lo anterior, se evidencia que la variable étnica aún no ha sido incorporada en los instrumentos del sistema de catastro, razón por la cual no es posible realizar una medición efectiva del indicador. No obstante, ello no significa que no se hayan adelantado acciones orientadas a su incorporación progresiva.

Indicadores Agencia de Renovación del Territorio (ART)

La Agencia de Renovación del Territorio (ART, 2025) tiene a cargo el desarrollo de cinco (5) indicadores, los cuales se encuentran en proceso de avance y con la información cualitativa dentro del SIPO reportada según el periodo de actualización definido en la ficha técnica de los indicadores.

La ART como ente articulador y coordinador intersectorial a nivel nacional y territorial con diversos actores públicos, privados, academia y de cooperación internacional, tiene como misionalidad:

“La transformación de los territorios PDET*, PNIS** y otros mayormente afectados por la violencia y la presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana, fortaleciendo la participación incidente de las comunidades y los enfoques diferenciales étnicos, poblacionales y de género para el cierre de brechas y el buen vivir de sus habitantes” (ART, 2025).

Así mismo:

“(…) priorizados en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En ese contexto, desde la ART se garantiza la participación efectiva, el diálogo, la consulta y la concertación con los pueblos y representantes de las comunidades étnico-raciales de las subregiones PDET, a través del desarrollo del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) en las 15 subregiones que cuenta con esta instancia protocolizada; asimismo, la ART garantiza el agenciamiento de las solicitudes y temas prioritarios de pueblos étnicos de los territorios PDET a través del desarrollo de los Encuentros Nacionales de Secretarías Técnicas de los MEC” (ART, 2025).

En esta línea, en relación con el desarrollo de los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, señala:

“Durante las vigencias 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023, la ART trabajó de manera coordinada con las autoridades tradicionales y representativas de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras y Afrocolombianas a fin de concertar los medios y rutas necesarios para garantizar la participación efectiva y se construyeron Lineamientos Técnico -Operativos Subregionales con los grupos étnicos para la implementación, ejecución, y seguimiento del componente étnico de los PDET” (ART, 2025).

En relación con el periodo de corte (30 de marzo de 2025) señalado para el presente informe manifiesta que se realizaron las siguientes acciones, teniendo en cuenta las 15 subregiones que cuentan con el Mecanismo Especial del Consulta protocolizado:

- “Desarrollo de 02 sesiones del MEC en 14 de las 15 Subregiones PDET”.
- “Durante el primer trimestre se realizó la primera sesión del Mecanismo Especial de Consulta- MEC con la participación de las autoridades étnicas

del Mecanismo Especial de Consulta y autoridades étnicas de los territorios, en 14 subregiones PDET”, donde se da como resultados entre otros “la socialización y retroalimentación de la propuesta de metodología para el proceso de revisión y actualización del PATR, con énfasis en el momento 1, construcción de un acuerdo interétnico entre las autoridades étnicas de la subregión, definiendo los criterios que orientarían su participación en el proceso de revisión y actualización del PATR”.

Durante el segundo semestre del año 2024 se realizaron 15 sesiones MEC de las subregiones PDET (...) con el objetivo de: co-construir los criterios políticos para la incorporación del enfoque étnico, de género antirracista y mujer, familia y generación en el capítulo de programas y proyectos de los PATR revisados y actualizados hacia la transformación territorial a partir de los Planes de Vida y de Etnodesarrollo de los pueblos y comunidades étnico-raciales en los territorios PDET”; entre los cuales se resalta el siguiente resultado: “diálogo entre las autoridades étnicas de 14 subregiones PDET con las entidades para avanzar en la articulación y definición de rutas de trabajo conjunto. Durante estos espacios, se asumieron compromisos en respuesta a las solicitudes planteadas por los delegados y autoridades participantes, los cuales buscan dar respuesta a las necesidades y preocupaciones expresadas por las comunidades étnicas y otros actores locales, relacionado con el derecho al acceso a tierras, el registro de cabildos, consejos comunitarios de comunidades negras, procesos de actualización de auto censos, entre otros” (Subrayado fuera de texto).

- Para el año 2025 se realizó el “primer trimestre de la presente anualidad se desarrolló un (1) encuentro de carácter nacional con las secretarías técnicas del Mecanismo Especial de Consulta, durante los días 23 y 24 de enero de 2025 en la ciudad de Bogotá (...) y tuvo como objetivo definir y estructurar la ruta de trabajo para impulsar la implementación del enfoque étnico en los territorios PDET durante el año 2025, en el marco del proceso de revisión y actualización del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR)”.
- Igualmente, para el año 2025 realizó “la primera sesión del Mecanismo Especial de Consulta- MEC con la participación de las autoridades étnicas en las subregiones de: Alto Patía y Norte del Cauca, Catatumbo, Putumayo y Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño” (ART, 2025).

En relación con el “marco del fortalecimiento técnico operativo del Mecanismo Especial de Consulta (MEC), (...) para los procesos de actualizaciones

de los PATR²⁶⁶ y de la construcción del capítulo de programas y proyectos”, se informó que, durante el año 2024 se llevaron a cabo tres (3) eventos de carácter nacional, dos (2) en el mes de octubre y uno (1) en el mes de junio, de los cuales se resaltan los siguientes resultados:

- “Construcción de una ruta metodológica con enfoque diferencial étnico para el análisis de instrumentos propios de planeación étnica y alineación con esquema de Capítulo de Programas y Proyectos de los PATR.
- Identificación de 150 documentos de planeación propia de pueblos indígenas y comunidades negras o afrocolombianas de las 15 subregiones PDET: planes de vida, planes de etnodesarrollo, planes de salvaguarda, planes de manejo ambiental, políticas públicas.
- Socialización y retroalimentación de la propuesta de construcción de capítulo étnico de programas y proyectos de los PATR actualizados con autoridades étnicas de 14 MEC” (ART, 2025).

En seguimiento a la mesa de trabajo desarrollada los días 23 y 24 de enero de 2025, se adquirieron los siguientes compromisos:

- “Desarrollar jornadas de capacitación con autoridades étnicas sobre OCAD Paz y Obras por Impuestos.
- Construir y desarrollar una agenda de incidencia con instituciones nacionales y delegado/as del MEC para movilización de iniciativas y proyectos étnicos.

²⁶⁶ “Desde el 2023 la ART viene trabajando en la actualización de los PATR dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 4 inciso final del Decreto ley 893 de 2017. De acuerdo con la Resolución 1318 de 2023, este proceso consta de dos fases: (i) construcción metodológica y alistamiento operativo y (ii) ejecución. En la etapa de construcción metodológica y alistamiento se definieron los lineamientos metodológicos y conceptuales para orientar el proceso a partir de la finalidad, objetivos, criterios y enfoques establecidos en el Acuerdo de Paz para la implementación de los PDET y los diez componentes establecidos en el Decreto Ley 893 de 2017 para los PATR. Esta fase contempló el desarrollo de espacios de participación para la concertación y retroalimentación de la metodología” Respuesta 4 de abril ANT.

“La ejecución corresponde al desarrollo de la revisión y actualización de los PATR siguiendo lo definido en la etapa de alistamiento y se desarrolla en tres momentos, a saber:

El punto de partida: este primer momento tiene por objeto establecer un balance general de los PDET, evaluar la implementación de las iniciativas de los PATR, revisar los diagnósticos y visiones municipales y subregionales y revisar la cualificación y calificación de las iniciativas.

La Re-Visión. Este segundo momento busca adoptar la propuesta preliminar de estructura de programas y proyectos.

Transformando territorios. Este tercer momento tiene por objetivo protocolizar y adoptar los PATR revisados y actualizados con la definición final del capítulo de programas y proyectos, su esquema de seguimiento y ruta de implementación”.

- Hacer gestión conjunta para la búsqueda de fuentes de financiación de proyectos étnicos.
- Desarrollar dos sesiones del MEC en el año: una por cada semestre.
- Garantizar la finalización en la estructuración de proyectos étnicos estructurados por la ART.
- Mantener la contratación de los roles de enlaces étnicos y apoyos a la secretaria técnica del MEC.
- Continuar y finalizar el proceso de revisión y actualización del PATR” (ART, 2025).

En relación con la “implementación de estrategia de estructuración e implementación de proyectos étnicos en las 15 subregiones PDET”, se señala:

“A partir del diálogo permanente con las autoridades étnicas que hacen parte del MEC, la ART definió una estrategia para la movilización de iniciativas propias étnicas que consta de dos acciones concretas: 1. La estructuración de proyectos étnicos con la participación de profesionales y organizaciones étnicas, así como otras postuladas y avaladas por las autoridades indígenas, negras, afrocolombianas y/o delegados en el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) de cada subregión PDET; 2. La definición de disponer el 30 % de recursos de inversión asignados por la fuente PGN a la ART-FCP para financiar proyectos étnicos.

Esta estrategia permitió la contratación de 44 profesionales y algunas organizaciones étnicas para estructuración de proyectos étnicos, quienes, a corte de 31 de diciembre del 2024, han trabajado en la formulación de 115 proyectos que responden a las necesidades específicas de los pueblos y comunidades étnicas del territorio. De estos proyectos, 92 se encuentran en proceso de estructuración y 23 en actualización.

Adicionalmente, para el cierre de la vigencia 2024 se inició la implementación de 62 proyectos con enfoque étnico, los cuales fueron identificados y seleccionados para su actualización e implementación por medio de una participación incidente con los Mecanismos Especiales de Consulta o cuentan con iniciativas PATR con marcación étnica. Estos proyectos étnicos son respuesta directa a las priorizaciones de las autoridades que conforman los MEC, así como, a las necesidades y demandas de los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de los territorios PDET” (ART, 2025).

En lo que atañe a las iniciativas con “ruta de implementación activa – RIA” la entidad informa:

“Se logró la inclusión de 7.971 iniciativas en los Planes de Desarrollo Territorial, de las cuales 2.697 iniciativas son propias y común étnicas y el 42 % de ellas se identifican como propias étnicas, de las cuales 529 tienen RIA. La meta de movilización de iniciativas étnicas es de 8.580, incluyendo las Nukak y las Jiv para este cuatrienio. De esta meta a 31 de diciembre de 2024 se han activado 3.622 iniciativas, que representa el 42,2 % de cumplimiento y la meta para el año 2025 es de 5.014” (ART, 2025).

Desde el enfoque interseccional de Género, Mujer y Familia expresa que se han realizado, entre otras, las siguientes acciones:

- “Primer Encuentro Nacional De Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores De Paz De Territorio PDET” en la ciudad de Bogotá del 16 al 18 de enero del 2024, para el fortalecimiento de las capacidades, incidencia política y representatividad de las mujeres y sectores LGBTQ+ en los espacios de participación (...) con la intervención “de más de 158 mujeres rurales, negras, afrocolombianas, palenqueras, indígenas, campesinas, víctimas, firmantes y sectores LGBTQ+, (...) de las 16 subregiones PDET”.
- Alianza Estratégica ART-Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para el Desarrollo del Curso Virtual 'Territorios PDET con Enfoque de Género, Antirracista e Interseccional: Pedagogía para la Paz Total', a través de la plataforma dispuesta por la ESAP.
- Espacios de formación y capacitación en los territorios PDET: resaltan departamentos como Guaviare, Putumayo, Sur de Córdoba y Montes de María, donde se desarrollaron dichas actividades.
- “Definición de incorporar programas y proyectos específicos de género en el marco del capítulo de programas y proyectos que se viene trabajando en el 2025”, esto en el marco de los PATR.
- En ejecución proyecto "Fortalecimiento y reconocimiento a las parterías étnicas tradicionales del Pacífico: una labor para la vida y la paz total" (ART, 2025).

En relación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados mediante el Decreto 893 de 2017, los cuales se definen como un “instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados (...) de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final”, se precisa que dichos programas son coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

“Así las cosas, en el artículo 3 del mismo decreto, se definió la cobertura geográfica de este programa coordinado por la Agencia, estableciendo 170 municipios agrupados en 16 subregiones en todo el país”.

La intervención integral que se coordina desde la ART se materializa en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Los PATR hoy se encuentran compuestos por una serie de iniciativas propuestas por las comunidades en un proceso participativo realizado en cada municipio y subregión PDET. Estas iniciativas se clasificaron en tres tipologías: 1. No étnicas; 2. Común étnicas; 3. Propias étnicas; a su vez, las iniciativas propuestas se encuentran organizadas en 8 grandes grupos temáticos, denominados pilares, que hoy agrupan 33.007 iniciativas.

De ahí que se coincida en que el PDET como instrumento de Planeación y los PATR como herramientas para materializar acciones de transformación en los territorios priorizados son “indispensables para avanzar en los territorios étnicos en la consecución de una paz estable y duradera, así como en la reducción de inequidades con desarrollo territorial étnico, participativo, inclusivo y equitativo. No obstante, recordamos que la responsabilidad para su implementación es de diversos actores, niveles y sectores del Gobierno Nacional, el sector privado, la cooperación internacional, donde la ART únicamente desempeña su rol articulador y de coordinación” (ART, 2025).

Por su parte, en relación con los MEC como instrumento de participación dentro de los PDET, la Agencia señala:

“Sin embargo, no han sido garantizados por las entidades competentes, de manera que las decisiones adoptadas por las comunidades en el ejercicio de su autonomía y autodeterminación sean consideradas para la elaboración y seguimiento de los PDET de manera pertinente y adecuada.

(...) la ART garantiza la participación efectiva, el dialogo, la consulta y la concertación con los pueblos y representantes de las comunidades étnico-raciales de las subregiones PDET, a través del desarrollo del Mecanismo Especial de Consulta (MEC).

(...) asimismo, la ART garantiza el agenciamiento de las solicitudes y temas prioritarios de pueblos étnicos de los territorios PDET a través del desarrollo de los Encuentros nacionales de secretarías técnicas de los MEC” (ART, 2025).

De conformidad con estas definiciones y aclaraciones, dicha entidad establece que sus funciones y obligaciones se han desarrollado entre otros, en los siguientes términos:

“Concertación con el MEC de proyectos étnicos a ser financiados o gestionada su financiación, en el marco del acuerdo de disponer el 30 % de recursos asignados por la fuente PGN a la ART-FCP para estos propósitos.

Despliegue de acciones encaminadas al fortalecimiento de capacidades a los miembros del MEC.

Garantías de participación y construcción conjunta de todos los insumos y productos del proceso de revisión y actualización del PATR, con énfasis en la revisión y cualificación de iniciativas, y el capítulo étnico de programas y proyectos.

(...) organización y desarrollo de dos sesiones del MEC en cada una de las 15 subregiones con este mecanismo debidamente protocolizado: una por cada semestre (la primera sesión ya tiene fechas concertadas y se viene desarrollando desde el mes de febrero hasta el mes de mayo de 2025).

Garantía, organización y desarrollo de dos encuentros nacionales de las secretarías técnicas del MEC: uno por cada semestre (la primera ya se realizó en el mes de enero de 2025)” (ART, 2025).

A raíz del desarrollo de las acciones descritas, la ART expone como actividades a seguir para el buen desarrollo del derecho de participación de las comunidades étnicas, las siguientes:

- Construir un capítulo étnico de programas y proyectos, en el marco del proceso de revisión y actualización del PATR, debidamente armonizado con los instrumentos de planeación propia.
- Continuar trabajando participativamente con los MEC el proceso de revisión y actualización del PATR (momentos 2 y 3).

En relación con los puntos analizados anteriormente, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia en su informe presentado el 26 de diciembre de 2024 que “abarca el período comprendido entre el 27 de septiembre y el 26 de diciembre de 2024”, realizó la siguiente observación:

“62. La Agencia de Renovación del Territorio reportó que entre 2023 y 2024 había en marcha 58 proyectos de desarrollo rural apoyados por el Gobierno destinados a beneficiar a las comunidades étnicas. Los mecanismos especiales de consulta — creados para garantizar la participación efectiva de los pueblos étnicos en los PDET— han señalado la falta de enfoques étnicos en algunos de esos proyectos” (ONU, 2024).

Conclusiones

- Se evidencian inconsistencias en los datos reportados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), así como desajustes entre dicha información y las acciones descritas por las entidades en relación con el avance de los indicadores. Esta situación reviste especial importancia, toda vez que el acceso a datos públicos confiables es fundamental para el seguimiento riguroso del cumplimiento de los compromisos adquiridos, permitiendo la formulación de recomendaciones oportunas que mitiguen riesgos de rezago en la implementación de las medidas acordadas y contribuyan a la garantía y protección de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.
- Persiste un rezago significativo en la expedición e implementación de la normativa requerida para viabilizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, relacionadas con los asuntos étnicos, lo que limita el avance efectivo por parte de las entidades responsables.
- Si bien se reconocen avances en los esfuerzos de articulación interinstitucional, estos resultan aún insuficientes. La desarticulación entre entidades continúa siendo un obstáculo estructural que impacta negativamente la adecuada ejecución de las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz.
- En lo concerniente al Fondo de Tierras, la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales, Minero-Energéticos y Agrarios ha señalado que, si las condiciones para integrar predios al Fondo se limitan únicamente a aquellos libres de ocupaciones, los avances representarían tan solo el 0,001 % de lo reportado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Asimismo, advierte la falta de claridad conceptual sobre los criterios para la integración de bienes al Fondo, así como sobre la distinción entre su sentido estricto y amplio. En este sentido, se resalta que, para efectos de redistribución y formalización, resulta indispensable culminar la caracterización de los predios, de forma que se definan rigurosamente las rutas aplicables (acceso, formalización o saneamiento). No puede considerarse como avance la mera identificación de predios sin información precisa sobre su existencia, extensión o situación de ocupación, lo cual podría constituirse en un cuello de botella para el cumplimiento de los indicadores relacionados con el enfoque diferencial y los compromisos del “Pacto por la Implementación del Capítulo Étnico”.
- Respecto del avance normativo relacionado con el instrumento reglamentario “Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 45 y

46 de la Ley 2294 de 2023 en relación con la implementación de la política de catastro multipropósito en territorios colectivos, territorios ancestrales y tradicionales y en las tierras ocupadas y poseídas ancestral y/o tradicionalmente por las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”, se tiene que dicho instrumento se encuentra en trámite administrativo para su sanción. A la fecha, no se cuenta con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a pesar de que desde septiembre de 2024 se han enviado comunicaciones y solicitudes formales sin obtener respuesta ni lograr una reunión. Una vez se reciba dicho concepto, se procederá con la radicación de la versión final del proyecto normativo ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), solicitando el respectivo aval para la gestión de las firmas.

- El instrumento normativo por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 45 y 46 de la Ley 2294 de 2023 ya fue expedido, así como otros instrumentos administrativos necesarios para la implementación del catastro multipropósito en pueblos indígenas.
- De manera general, se concluye que las comunidades étnicas continúan enfrentando barreras estructurales en materia de acceso y formalización de tierras de manera diferencial. Un ejemplo de ello es el caso del Pueblo Rrom, respecto del cual, transcurridos más de ocho (8) años desde la firma del Acuerdo de Paz, aún no se ha expedido el acto normativo que reconozca y materialice su derecho a la territorialidad.

Recomendaciones

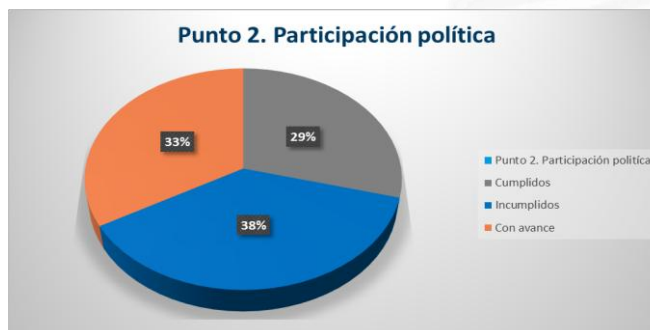
- I. **Al Departamento Nacional de Planeación – DNP** revisar la calidad de la información de los reportes institucionales, y fortalecer los mecanismos de verificación, unificar los criterios de medición y actualizar los indicadores.
- II. **Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Renovación del Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, realizar de forma adecuada y minuciosa los reportes en el SIIPO, de conformidad con las indicaciones realizadas por el DNP, la normativa, los manuales y las fichas técnicas determinadas para cada indicador.
- III. **Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** intensificar sus esfuerzos de coordinación y articulación interinstitucional con las entidades del

sector, con el fin de promover el avance efectivo en el cumplimiento de los indicadores asociados al Acuerdo Final de Paz. Asimismo, se sugiere la construcción y puesta en marcha de una herramienta interna de seguimiento robusta, que permita identificar de manera oportuna las dificultades operativas o técnicas que se presenten, evaluar los niveles de riesgo y proponer rutas de diálogo y solución a nivel interno.

- IV. En relación con el Fondo de Tierras, se recomienda a la **Agencia Nacional de Tierras (ANT)** definir de manera clara y precisa los elementos conceptuales y operativos que rigen los requerimientos para la integración de bienes al Fondo. Igualmente, se insta a que, en el menor tiempo posible, se culmine el proceso de caracterización de los predios, a fin de permitir una clasificación rigurosa conforme a las rutas establecidas (acceso, formalización o saneamiento). En caso de que dicha caracterización lo amerite, se sugiere evaluar la pertinencia de realizar ajustes a las fichas técnicas correspondientes y/o actualizar los indicadores, garantizando la incorporación del enfoque étnico.
- V. A la **Presidencia de la República y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** agilizar los trámites administrativos requeridos para la expedición del proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Título 28 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Programa Especial de Acceso a Tierras Integral para el pueblo étnico Rrom o Gitano”, con el fin de garantizar el reconocimiento y la materialización efectiva del derecho a la territorialidad de este pueblo, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo Final de Paz y del Capítulo Étnico.
- VI. Al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** realizar lo más pronto posible el concepto pertinente en relación con el decreto que implementa “la política de catastro multipropósito en territorios colectivos, territorios ancestrales y tradicionales y en las tierras ocupadas y poseídas ancestral y/o tradicionalmente por las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”.

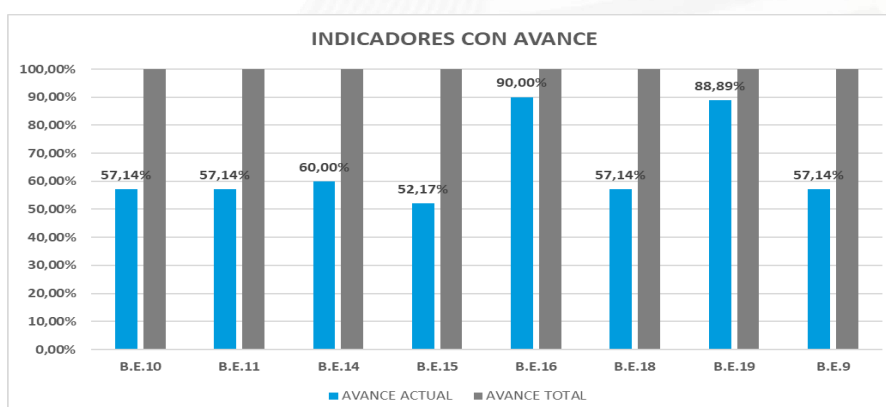
Punto 2: Participación Política

Gráfica No. 41: Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 “Participación Política” reportado en SIIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

Gráfica No. 42: Avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 “Participación Política” reportado en SIIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

En total, este componente contiene 86 indicadores de seguimiento, de los cuales 24 son específicos para pueblos étnicos (IEANPE, 2024, pág. 16), lo que denota la relevancia de una implementación con enfoque étnico y territorial.

Uno de los avances más significativos en la implementación del Punto 2 del Acuerdo Final ha sido la creación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), concebidas para garantizar representación política a las comunidades rurales históricamente afectadas por el conflicto armado. Si bien actualmente cinco (5) de estas curules están ocupadas por personas pertenecientes a pueblos afrodescendientes e indígenas, dicha representación resulta insuficiente frente a la realidad demográfica y territorial.

De acuerdo con datos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART, 2024), el Ministerio del Interior (2024) y el Observatorio de Territorios Étnicos – Etnoterritorios (2024), en los municipios PDET se concentra el 46,8 % de los resguardos indígenas y el 76,82 % de los consejos comunitarios afrodescendientes del país. Esta desproporción pone en evidencia una situación

de subrepresentación que limita el acceso efectivo de estos pueblos a los espacios de toma de decisiones, tanto en el ámbito legislativo como en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas con enfoque étnico y territorial.

Paralelamente, la participación de los pueblos étnicos en la implementación del Acuerdo Final se ha canalizado mediante escenarios como los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los procesos de Consulta Previa, así como a través de espacios autónomos como la Comisión Étnica para la Paz y los Derechos Territoriales y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA). No obstante, estos mecanismos no han contado con el reconocimiento político ni con el fortalecimiento institucional necesarios por parte de las entidades responsables.

En el periodo evaluado se identificaron también importantes brechas en materia de comunicación y libertad de expresión. Aunque el indicador sobre “número de emisoras comunitarias adjudicadas a pueblos étnicos” aparece como cumplido al 100 % en el SIPO, no se ha garantizado ni el acompañamiento técnico ni la financiación necesaria para su sostenibilidad por parte del Ministerio TIC, y aún persisten retrasos críticos como el caso de la emisora para la Zona Norte Extrema de la Alta Guajira (IEANPE, 2025).

En el ámbito de las garantías para el ejercicio político, la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) presenta rezagos significativos. Si bien la reciente instalación de su Comisión de Seguimiento y Evaluación constituye un avance institucional relevante, persisten omisiones estructurales en los informes de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), particularmente en lo relativo a la incorporación del enfoque étnico. Esta exclusión representa una grave deficiencia, en tanto puede contribuir a la reproducción del racismo estructural y a la invisibilización de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño y ejecución de medidas de protección (IEANPE, 2025).

Adicionalmente, la ausencia de fichas técnicas para indicadores sensibles como el B.E.4 y el B.E.17 —relacionados con la garantía de la libertad de expresión, la movilización social, y la promoción de la educación en derechos humanos y cultura democrática— evidencia una preocupante falta de incidencia del enfoque étnico en la arquitectura normativa y técnica de la implementación.

Por otra parte, la escasa promoción de la participación de las mujeres étnicas y la ausencia de campañas pedagógicas con enfoque diferencial sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, constituyen factores que profundizan las barreras estructurales de acceso a la participación política y al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos (IEANPE, 2025). Esta omisión afecta de manera

particular a las mujeres indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom, quienes enfrentan múltiples formas de discriminación interseccional.

Asimismo, la falta de articulación interinstitucional para garantizar la incorporación del enfoque étnico en la pedagogía electoral —especialmente de cara a las elecciones legislativas de 2026— compromete seriamente la legitimidad, eficacia y representatividad de las CITREP como instrumento transitorio de justicia territorial, reparación política y construcción de paz con participación efectiva.

Cabe resaltar que, durante este periodo, el SIIPO reportó más de 1.200 iniciativas para fortalecer la participación ciudadana en municipios PDET, aunque solo el 14 % contó con participación étnica incidente, y más del 60 % no incluyó mecanismos de consulta previa ni adaptaciones culturales pertinentes (SIIPO, 2025). Esto refuerza la necesidad de contar con mecanismos técnicos y financieros robustos que aseguren la implementación diferenciada del Acuerdo, garantizando no solo el cumplimiento formal de metas, sino una transformación real de las relaciones entre el Estado y las comunidades históricamente excluidas.

Este informe, al igual que el correspondiente al período anterior, se sustenta en información triangulada a partir de fuentes oficiales, reportes comunitarios y el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), con el objetivo de ofrecer un balance técnico, diferencial y territorial del estado de implementación del punto 2 del Acuerdo ²⁶⁷.

En este contexto, el presente documento organiza su análisis en cuatro apartados temáticos: i) garantías para la participación ciudadana; ii) mecanismos democráticos de participación; iii) planeación participativa; y iv) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). En cada uno de ellos se identifican avances, obstáculos, vacíos normativos y desafíos institucionales, así como recomendaciones urgentes orientadas a fortalecer una democracia pluralista, incluyente y transformadora, en coherencia con los principios del Acuerdo Final y el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos étnicos.

Balance de implementación

²⁶⁷ Cabe señalar que las cifras analizadas corresponden al tiempo transcurrido durante el año 2024, dado que, al momento de elaboración de este informe, ninguno los datos del SIIPO para el año 2025 se encontraban actualizados ni disponibles para consulta pública.

**Tabla 73: Análisis Cuantitativo de los Indicadores del Subpunto 2.1
“Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en
General”**

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
B.E.21	El Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP incorporará en su análisis las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.	Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	0 %
B.E.22	La Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del SISEP incorporará en sus informes las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.	Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	Sin avance reportado
B.E.23	El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política tendrá en cuenta las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.	Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	Sin avance reportado

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
B.E.24	Los informes públicos que producirá la instancia de Alto Nivel del SISEP incluirán un capítulo que trate de las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP. Para la construcción del capítulo se incluirán insumos aportados por estos pueblos y comunidades.	Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera	0,00 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO (2024)

Análisis Cualitativo de los Indicadores del Subpunto 2.1 “Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en General”

La revisión de las estrategias inscritas en esta categoría evidencia un rezago estructural en la inclusión del enfoque étnico dentro de los instrumentos del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Este rezago es transversal y sostenido, y se manifiesta no solo en la ausencia de avances físicos o documentales, sino también en vacíos institucionales, falencias metodológicas y una débil articulación interinstitucional. Esta situación compromete la eficacia del sistema para atender de manera diferenciada a los pueblos y comunidades étnicas que ejercen la oposición política.

Un primer hallazgo relevante es la ausencia de una entidad responsable designada para la estrategia B.E.21, orientada a incorporar el análisis étnico en el sistema de monitoreo del SISEP. Esta omisión no solo obstaculiza la posibilidad de hacer seguimiento, sino que puede interpretarse como una señal de falta de voluntad política o institucional para asumir el enfoque étnico como una dimensión estructural del monitoreo.

En segundo lugar, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final, asignada como responsable de las estrategias B.E.22, B.E.23 y E.24, no reporta avances en ninguna de ellas. Esta inacción puede atribuirse a problemas de ejecución o a una baja priorización de los compromisos.

En cuanto a la estrategia B.E.22, que plantea la elaboración de informes del SISEP con enfoque étnico, no se evidencia avance en el diseño metodológico, lo

cual sugiere una falta de orientación técnica clara para incorporar la perspectiva diferencial.

La estrategia B.E.23 tampoco presenta avances. Este es un aspecto especialmente preocupante, considerando que líderes y lideresas de pueblos indígenas, afrodescendientes, Rrom y campesinos han sido víctimas de amenazas, persecución y asesinatos por su rol en la política. La inexistencia de este comité compromete el derecho a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición para estas comunidades.

Por último, la estrategia E.24 tampoco muestra progresos. A pesar de su potencial para fortalecer el diálogo entre el Estado y los pueblos étnicos, esta inacción pone en evidencia la debilidad de los mecanismos de diálogo intercultural y de construcción colectiva de información pública, fundamentales para una rendición de cuentas con enfoque diferencial.

En conjunto, los cuatro frentes estratégicos analizados presentan un nivel de estancamiento crítico, sin avances técnicos ni políticos verificables. Los hallazgos revelan deficiencias en la asignación de responsabilidades, ausencia de planificación técnica y escasa interlocución con actores étnicos. Estos factores configuran un escenario de incumplimiento sustancial de las garantías diferenciadas para la política, y exponen a los pueblos étnicos a mayores riesgos en el ejercicio de sus derechos políticos.

Ante este panorama, se requiere una reorientación urgente de la gestión institucional, que incluya la designación clara de responsables, la activación de mesas técnicas con representación étnica, el desarrollo de metodologías específicas de monitoreo con enfoque diferencial y la integración efectiva de estos compromisos en el Sistema de Verdad y Garantías del Acuerdo Final.

**Tabla 74: Análisis Cuantitativo de los Indicadores del Subpunto 2.2
“Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana”**

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
B.E.8	Espacios en emisoras que hacen parte de RTVC destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	200,00 %
B.E.7	Trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras y operadores y operadoras de los medios comunitarios de los	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	100,00 %

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
	pueblos étnicos que reciben capacitación técnica adecuada culturalmente		
B.E.9	Espacios en los canales institucionales y regionales destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	100,00 %
B.E.11	Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de las mujeres pertenecientes a los pueblos étnicos con contenidos orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	100,00 %
B.E.1	Pueblos étnicos que participen de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana	Ministerio del Interior	Sin avance reportado
B.E.3	Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas	Ministerio del Interior	Sin avance reportado
B.E.5	Porcentaje de convocatorias de radio comunitarias abiertas específicas para la adjudicación de emisoras para pueblos étnicos que han sido diseñadas con criterios diferenciadores acordados conjuntamente y	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Sin avance reportado

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
	desarrolladas con pueblos étnicos		
B.E.6	Número de emisoras comunitarias adjudicadas a pueblos étnicos	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Sin avance reportado
B.E.25	El Gobierno nacional promoverá un ajuste en el proyecto de reforma para incluir dos representantes (hombre y mujer) de los pueblos Rrom en el Consejo Nacional de Planeación	Departamento Nacional de Planeación	Sin avance reportado
B.E.4	Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas	Ministerio del Interior	0 %
B.E.10	Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de los pueblos étnicos con contenido orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	100 %
B.E.13	Pueblos y comunidades étnicas formados en temas de control social y veedurías	Departamento Administrativo de la Función Pública	100 %

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
B.E.14	Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado	Ministerio del Interior	0 %
B.E.15	Plan de formación a veedores con pertinencia cultural, diseñado e implementado	Departamento Administrativo de la Función Pública	100 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO (2024)

Análisis Cualitativo de los Indicadores del Subpunto 2.2 “Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana”

El análisis del estado de implementación de las estrategias orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana con enfoque étnico evidencia una marcada polarización entre aquellas acciones que han sido cumplidas —principalmente en el ámbito comunicacional— y un conjunto significativo de vacíos en las estrategias relacionadas con la participación política sustantiva. Esta brecha es particularmente notoria en las acciones bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Se observa que las estrategias adelantadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) presentan un desempeño destacado. En particular, la estrategia **B.E.8**, orientada a habilitar espacios en emisoras de RTVC para la difusión de contenidos con enfoque étnico, no solo ha sido cumplida, sino que reporta un sobrecumplimiento del 200 %. El hallazgo sugiere que, al menos en lo relacionado con el acceso a plataformas de comunicación institucional, se han generado oportunidades reales para la visibilidad de los pueblos étnicos en el ecosistema mediático nacional.

Del mismo modo, estrategias como **B.E.7, B.E.9 y B.E.11** —también lideradas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)— han sido ejecutadas en su totalidad, lo que evidencia una línea de trabajo coherente orientada al fortalecimiento de las capacidades comunicativas comunitarias y a la presencia sostenida de contenidos étnicos en canales institucionales y regionales. La estrategia **B.E.7**, responde a una demanda histórica de los medios comunitarios étnicos: contar con herramientas no solo

técnicas, sino también culturalmente sensibles a sus lenguas, contextos y cosmovisiones.

Sin embargo, este panorama positivo en el frente comunicativo contrasta de manera marcada con la ausencia total de información en estrategias clave asociadas a la participación política sustantiva, especialmente en lo relacionado con la formulación normativa y la planeación. Estrategias como **B.E.1 y B.E.3**, ambas asignadas al Ministerio del Interior, no cuentan con reportes ni avances visibles. Este vacío representa un hallazgo preocupante, en tanto compromete uno de los principios fundamentales del enfoque diferencial establecido en el Acuerdo Final: la participación efectiva de los pueblos étnicos en las decisiones que afectan sus derechos colectivos.

En particular, la estrategia **B.E.1**, que busca garantizar la participación de los pueblos étnicos en la formulación de normas y garantías, carece de información suficiente para determinar si se han activado mecanismos de articulación con instancias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Étnicos o si se han establecido rutas de consulta previa normativa. Esta omisión plantea serias dudas sobre el cumplimiento del estándar mínimo de participación diferenciada establecido tanto en el marco jurídico nacional como en los compromisos internacionales suscritos por el Estado colombiano.

Por su parte, la estrategia **B.E.3**, orientada a asegurar procesos de consulta de leyes y normas que afectan a pueblos étnicos, presenta un riesgo alto de incumplimiento por falta de avance en las acciones pertinentes para el caso o su reporte. Este rezago debilita el principio de consentimiento libre, previo e informado, y, con ello, los derechos colectivos de pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom.

A esta situación se suma el caso de la estrategia **B.E.25**, que tiene como objetivo incorporar al pueblo Rrom en el Consejo Nacional de Planeación, pero que tampoco reporta ningún tipo de avance. Esta omisión podría evidenciar un patrón de exclusión estructural del pueblo Rrom en espacios de decisión estatal, lo cual resulta especialmente problemático en tanto su participación es fundamental para garantizar el principio de representatividad étnica en los procesos de planeación nacional. La ausencia de información sugiere una baja priorización institucional por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En el mismo sentido, las estrategias **B.E.5 y B.E.6**, relacionadas con la apertura de convocatorias diferenciadas y la adjudicación de licencias para emisoras comunitarias étnicas, no presentan información reportada. Este vacío genera tensiones frente a los logros obtenidos en otras acciones del MinTIC, y sugiere que, si bien se ha avanzado en la difusión de contenidos étnicos a través de medios estatales, aún persiste un rezago en el fortalecimiento de la

autonomía comunicativa de los pueblos étnicos, lo cual compromete la sostenibilidad de los avances alcanzados.

En conclusión, el análisis evidencia un desbalance estructural entre la dimensión comunicativa y la dimensión político-normativa de la participación ciudadana étnica. Mientras que se registran avances importantes en materia de acceso a medios y producción de contenidos con enfoque diferencial, las acciones dirigidas a garantizar la participación sustantiva y representativa de los pueblos étnicos en los procesos de formulación normativa y planeación se encuentran en un estado crítico de opacidad, rezago o incumplimiento. Esta situación limita el alcance real del enfoque diferencial y compromete el pleno ejercicio de los derechos colectivos y políticos de los pueblos étnicos en Colombia.

Frente a este panorama, se hace necesaria una revisión institucional urgente que permita priorizar el cumplimiento de las estrategias sin avances reportados, definir responsables claros, diseñar mecanismos de seguimiento público y establecer una hoja de ruta que garantice una participación incidente, representativa y culturalmente adecuada de todos los pueblos étnicos, con especial atención a la inclusión efectiva del pueblo Rrom.

Si bien las estrategias **B.E.10, B.E.13 y B.E.15** reportan un cumplimiento formal del 100 %, persisten interrogantes sobre la profundidad, representatividad territorial y sostenibilidad de sus impactos. En contraste, la estrategia **B.E.14** no presenta avances. Esta omisión podría afectar la articulación interinstitucional y obstaculizar la consolidación de mecanismos de vigilancia ciudadana desde una mirada étnica. En conjunto, estos hallazgos refuerzan la necesidad de una evaluación crítica que trascienda el cumplimiento numérico y se enfoque en la calidad, pertinencia y continuidad de las acciones implementadas.

**Tabla 75: Análisis Cuantitativo de los Indicadores del Subpunto 2.3
“Promover una mayor Participación en la Política Nacional, Regional y
Local, en Igualdad de Condiciones y con Garantías de Seguridad”**

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
B.G.7	Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y	Ministerio del Interior	0 %

Código	Nombre de la estrategia	Responsable	Avance
	comunidades étnicas y población LGBTI, implementado		
B.E.16	El total del censo electoral rural y urbano en territorio de pueblos y comunidades étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto	Registraduría Nacional del Estado Civil	0 %
B.E.17	Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DDHH con pueblos y comunidades étnicas	Ministerio del Interior	0 %
B.E.18	Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, NARP y Rrom	Ministerio del Interior	0 %
B.E.19	El total del censo electoral rural y urbano en territorio de pueblos y comunidades étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto	Registraduría Nacional del Estado Civil	Sin avance reportado
B.E.20	Pueblos étnicos y organizaciones indígenas, NARP y Rrom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias para la PAZ	Ministerio del Interior	Sin avance reportado

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO (2024)

Análisis Cualitativo de los Indicadores del Subpunto 2.3 “Promover una mayor Participación en la Política Nacional, Regional y Local, en Igualdad de Condiciones y con Garantías de Seguridad”

El estado de implementación de las estrategias orientadas a garantizar la participación política de los pueblos étnicos en condiciones de igualdad presenta un rezago estructural alarmante. Los resultados correspondientes al periodo 2024 evidencian un nivel crítico de inacción institucional, lo cual compromete de manera directa el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz.

Desde una perspectiva cuantitativa, cinco de las seis estrategias incluidas en esta categoría (**B.C.7, B.E.16, B.E.17, B.E.18 y B.E.20**) no han sido iniciadas, mientras que la sexta (**B.E.19**) no cuenta con información disponible. En conjunto, esto representa un 100 % de estrategias sin avances verificables. Este patrón no solo refleja un incumplimiento generalizado, sino que pone de manifiesto una posible falta de voluntad política o de capacidad institucional para garantizar las condiciones mínimas que permitan una participación política efectiva e incluyente de los pueblos étnicos.

La estrategia **B.C.7**, bajo responsabilidad del Ministerio del Interior, tiene como objetivo implementar un programa de liderazgo político y social dirigido a poblaciones vulnerables, incluidas las comunidades étnicas. Su inactividad representa una pérdida de oportunidad crítica para el fortalecimiento de liderazgos locales y el avance hacia una representación política más equitativa.

La estrategia **B.E.16** presenta un avance del 0 %, mientras que la **B.E.19** carece de información reportada. Esta situación evidencia una falta de acción frente a uno de los elementos más urgentes para garantizar el derecho al sufragio de las comunidades étnicas: su identificación efectiva en los registros electorales y la superación de las barreras territoriales, logísticas y culturales que limitan el ejercicio pleno del voto.

El Ministerio del Interior también tiene a su cargo la implementación de las estrategias **B.E.17 y B.E.18**. La primera busca fortalecer los procesos de formación propia en cultura democrática y derechos humanos, mientras que la segunda está orientada a la adopción de medidas afirmativas para garantizar la participación política de mujeres indígenas, afrodescendientes y Rrom. Ambas estrategias, que aún no han sido iniciadas, representan una omisión significativa en el abordaje de la interseccionalidad de género y etnicidad, particularmente en contextos marcados por múltiples formas de discriminación.

Por su parte, la estrategia **B.E.20**, también bajo responsabilidad del Ministerio del Interior, tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades

organizativas y políticas de los pueblos étnicos para su participación efectiva en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). La inactividad de esta estrategia resulta especialmente preocupante, dado que estas circunscripciones fueron concebidas como mecanismos excepcionales de reparación política en territorios históricamente excluidos y afectados por el conflicto armado. La ausencia de acciones preparatorias, así como de acompañamiento técnico y político a las comunidades étnicas constituye un incumplimiento directo del enfoque étnico del Acuerdo Final, el cual establece la obligación del Estado de garantizar condiciones materiales para una participación equitativa.

En conjunto, el panorama evidencia un incumplimiento sistemático y transversal por parte de las entidades responsables, especialmente del Ministerio del Interior, que concentra la mayoría de las estrategias incluidas en esta categoría.

En conclusión, esta categoría se caracteriza por una parálisis total en la implementación del Acuerdo, lo que representa un riesgo grave frente al cumplimiento del principio de igualdad de condiciones para la participación política de los pueblos étnicos. Ante este escenario, se hace urgente la activación inmediata de las estrategias, la depuración de registros duplicados, la asignación de presupuestos específicos y la adopción de mecanismos de seguimiento participativo, con liderazgo de las organizaciones étnicas y enfoque territorial.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)

Durante el periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025, la implementación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) mantuvo una dinámica compleja, marcada por avances institucionales, rezagos estructurales y tensiones políticas que ponen en riesgo la promesa de representación efectiva para las comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado. El balance que aquí se presenta se construyó a partir de la triangulación de información proveniente de fuentes oficiales, organizaciones sociales y centros de seguimiento al Acuerdo de Paz, entre ellos el Instituto Kroc, la Misión de Observación Electoral (MOE), la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, la Defensoría del Pueblo y diversas plataformas de participación étnica.

Los datos disponibles evidencian una persistente subrepresentación. Para el año 2022, solo tres de las 16 curules fueron ocupadas por mujeres, de las cuales únicamente dos pertenecen a comunidades étnicas, lo que refleja una baja participación de mujeres —y particularmente de mujeres étnicas— en estos espacios (Defensoría del Pueblo, 2024).

Los obstáculos estructurales continúan reproduciéndose en varias de las circunscripciones de paz. Diversas organizaciones sociales y plataformas comunitarias han denunciado dificultades para acceder a los recursos públicos destinados a la financiación de campañas, lo cual ha limitado la equidad en la competencia electoral frente a otros candidatos. A ello se suman las barreras persistentes para ejercer el derecho al voto en numerosos territorios, producto tanto de la insuficiencia de infraestructura electoral como del control territorial ejercido por actores armados ilegales.

Según la Defensoría del Pueblo, los riesgos en estos contextos no dependen exclusivamente de la ocurrencia directa de hechos violentos, sino que responden a una combinación de amenazas, vulnerabilidades y debilidades institucionales que afectan gravemente la garantía de derechos como la vida, la libertad, la participación política y la seguridad personal de líderes, organizaciones y comunidades. Esta situación configura un entorno de riesgo estructural para el ejercicio democrático (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022).

En cuanto a la inscripción de cédulas y documentos de identidad, la Registraduría Nacional del Estado Civil reportó que entre enero y noviembre de 2024 solo se logró completar el proceso de cedulación del 58 % de la población objetivo en municipios priorizados por las CITREP. Esta cifra representa una disminución frente al 65 % alcanzado en 2023, situación que podría estar asociada a problemas logísticos, falta de pedagogía institucional y condiciones de inseguridad persistente en varias zonas rurales (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2025).

Por su parte, los esquemas de protección a líderes y lideresas sociales continúan siendo insuficientes. La Defensoría del Pueblo documentó 124 casos de amenazas o agresiones contra líderes comunitarios en territorios CITREP durante 2024, de los cuales 42 estuvieron directamente relacionados con candidaturas o liderazgos vinculados a procesos electorales. Esta cifra representa un aumento del 18 % respecto a 2023 (Defensoría del Pueblo, 2024), lo que evidencia una grave afectación al ejercicio libre de la participación política en contextos de posconflicto.

Desde una perspectiva étnica e interseccional, organizaciones como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas y la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) han reiterado la urgencia de permitir la inscripción de listas conformadas exclusivamente por mujeres afrodescendientes, indígenas y Rrom, con enfoque de paridad y representatividad territorial.

En conclusión, durante el periodo comprendido entre abril de 2024 y marzo de 2025, la implementación de las CITREP ha mostrado avances parciales en su consolidación como mecanismo de inclusión política. Sin embargo, persisten

limitaciones estructurales significativas en materia de participación étnica, acceso equitativo a recursos, condiciones de seguridad y garantías jurídicas. La ausencia de actualización normativa, las brechas en infraestructura electoral, la violencia sostenida y la baja cobertura en procesos de cedulaación representan desafíos críticos que deben ser abordados con carácter urgente.

Conclusiones

- Persistencia de barreras estructurales: La participación política de los pueblos étnicos continúa limitada por factores estructurales, como el racismo sistémico, la exclusión histórica y la discriminación interseccional, que restringen el ejercicio pleno de sus derechos políticos y ciudadanos.
- Avances parciales en la implementación de las CITREP: Si bien las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) representan un hito en la apertura democrática, persisten desafíos en materia de equidad en el acceso a recursos, garantías de seguridad para candidatos y reconocimiento efectivo de las agendas diferenciales de los pueblos étnicos.
- Déficit en mecanismos de participación incidente: La implementación de mecanismos de participación y consulta previa, como los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), ha sido limitada, lo que restringe la incidencia efectiva de los pueblos étnicos en políticas clave como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- Condiciones territoriales desfavorables: Factores logísticos, geográficos y de infraestructura siguen dificultando el acceso de comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom a los procesos electorales. La baja cobertura de puntos de votación y la insuficiente cedulaación exigen medidas urgentes de corrección.
- Asignación diferenciada y equitativa de recursos: La distribución de recursos para garantizar la participación política de los pueblos étnicos requiere ajustes frente a su diversidad poblacional, territorial y de condiciones económicas, para garantizar una participación efectiva y real.

- Falta de articulación institucional: La débil coordinación interinstitucional y la limitada ejecución de medidas afirmativas han derivado en respuestas fragmentadas que profundizan las desigualdades en materia de participación política, especialmente en zonas rurales con presencia histórica del conflicto armado.
- Rol estratégico de la comunicación étnica: Las emisoras comunitarias y medios propios han desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento del tejido social y la promoción de derechos. No obstante, requieren mayor respaldo institucional para garantizar su sostenibilidad, cobertura y pertinencia cultural.
- Graves riesgos para liderazgos étnicos: La persistente falta de garantías de seguridad para líderes y lideresas étnicas en escenarios políticos representa una amenaza directa a la democracia, afectando derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación y representación.
- Necesidad de fortalecimiento institucional con enfoque étnico: Es urgente robustecer la institucionalidad electoral mediante procesos diferenciados de formación, acompañamiento y participación, acordes con las formas propias de organización y gobierno de los pueblos étnicos.
- Obligación estatal frente al Capítulo Étnico del Acuerdo: El Estado colombiano tiene el deber de garantizar los derechos políticos de los pueblos étnicos, lo cual requiere un compromiso real y efectivo con la implementación integral del Capítulo Étnico y el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos colectivos.
- Desigualdad en los procesos formativos con enfoque étnico: Si bien se registran avances en estrategias de formación para el control social y la producción comunicativa (como en los indicadores B.E.10, B.E.13 y B.E.15), persisten desafíos en términos de equidad territorial, sostenibilidad y representatividad de los procesos.
- Ausencia de mecanismos de veeduría étnica: La no implementación de estrategias como la B.E.14, orientada a establecer observatorios de transparencia y redes de veeduría con pertinencia cultural, limita la consolidación de procesos de vigilancia ciudadana liderados por comunidades étnicas.

- La participación política de los pueblos étnicos continúa enfrentando barreras estructurales y de acceso, derivadas de las múltiples formas de exclusión, racismo estructural y discriminación interseccional, lo que impide el ejercicio pleno de sus derechos políticos y ciudadanos.

Recomendaciones

- I. Al **Ministerio del Interior**, desarrollar y reportar avances efectivos en los indicadores B.E.17, B.E.18 y B.E.20 del SIPO, con acciones concertadas con pueblos étnicos, fortaleciendo capacidades organizativas y de liderazgo, especialmente de mujeres.
- II. A la **Agencia de Renovación del Territorio**, garantizar el funcionamiento oportuno y efectivo de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) en los territorios PDET con presencia de pueblos étnicos, respetando la autonomía de las comunidades e incorporando sus decisiones en los instrumentos de planeación de manera regular y permanente.
- III. A la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, realizar campañas de cedulação y registro civil en territorios étnicos, incluyendo los municipios que integran las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y ampliar y redistribuir los puestos de votación, priorizando zonas de difícil acceso, para asegurar condiciones de equidad en la participación electoral.
- IV. A la **Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral**, revisar los procedimientos de participación en las CITREP, incorporando medidas afirmativas como listas paritarias y exclusivas de mujeres con enfoque étnico e interseccional.
- V. A la **Unidad de Financiamiento del Consejo Nacional Electoral**, garantizar el acceso equitativo a recursos para campañas de candidatos étnicos en las CITREP, mediante mecanismos diferenciados ajustados a contextos de vulnerabilidad en los territorios.
- VI. Al **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, promover el fortalecimiento de emisoras comunitarias con enfoque étnico, y facilitar la producción y divulgación de contenidos propios a través de canales institucionales y regionales, como estrategia para visibilizar las culturas étnicas,

prevenir la discriminación racial y fortalecer la participación ciudadana.

- VII. Al **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**, garantizar que las convocatorias para la financiación de contenidos étnicos en medios comunitarios no solo se mantengan, sino que se amplíen en cobertura y se ajusten a las capacidades reales de las emisoras operadas por pueblos étnicos, promoviendo la inclusión de comunidades con menor infraestructura técnica.
- VIII. A la **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos**, asegurar la participación efectiva de los pueblos étnicos en el diseño, implementación y seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos, mediante procesos de consulta previa y la transversalización del enfoque diferencial étnico.
- IX. A las **Entidades Territoriales y Nacionales**, articular acciones con organizaciones de la sociedad civil presentes en territorio, que promuevan el liderazgo y la participación de los pueblos étnicos, en especial de mujeres, jóvenes y personas defensoras de derechos humanos.
- X. Al **Departamento Administrativo de la Función Pública y al Ministerio del Interior**, asegurar el desarrollo continuo y sostenible del Plan de Formación de Veedores con Pertinencia Cultural, garantizando su aplicación en todos los territorios étnicos y articulando su implementación con las organizaciones representativas de los pueblos.
- XI. A la **Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas**, activar con urgencia la implementación del Plan de apoyo a la creación de veedurías ciudadanas y observatorios con enfoque étnico (B.E.14), priorizando una metodología participativa y validada culturalmente por los pueblos indígenas, afrodescendientes, Rrom, raizales y palenqueros.

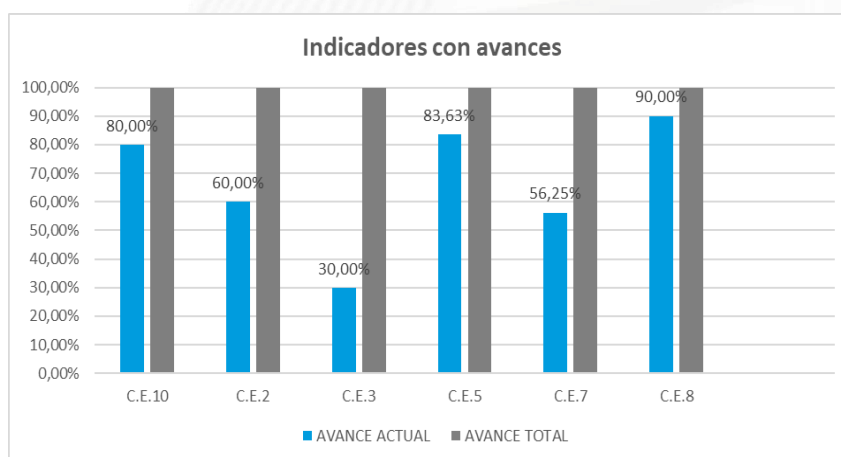
Punto 3: Fin del Conflicto

Gráfica No. 43: Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 6 “Fin del Conflicto” reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Gráfica No. 44: Avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 6 “Fin del Conflicto” reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

En el marco de este punto, el enfoque étnico se incorpora como un principio transversal que reconoce la desproporcionada afectación que los pueblos étnicos (indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y el pueblo Rrom) han sufrido como consecuencia del conflicto armado. De esta manera, su inclusión responde a las recomendaciones formuladas por las propias comunidades étnicas y las organizaciones defensoras de sus derechos.

El enfoque étnico en el Punto 3 hace referencia a las garantías específicas de seguridad colectiva, al respeto por los territorios ancestrales, a la protección de los liderazgos étnicos, y a las condiciones diferenciales para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a estos pueblos. Así mismo, contempla la

implementación de mecanismos concertados con las autoridades étnicas, bajo los principios de consulta previa, el consentimiento libre e informado y el respeto a sus sistemas normativos propios.

Dentro de este marco, el enfoque étnico ha sido incorporado de manera explícita en el Acuerdo Final de Paz, reconociendo tanto la importancia de los pueblos étnicos en el proceso de construcción de paz como su particular vulnerabilidad frente a las consecuencias del conflicto armado. En efecto, los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y el pueblo Rrom han sido históricamente los más afectados por la violencia, el desplazamiento forzado y la desestructuración de sus tejidos comunitarios, debido a su estrecha relación con el territorio y a sus formas propias de organización social, económica y política.

La inclusión del enfoque étnico no solo busca reconocer y reparar a las víctimas de estas comunidades, sino también garantizar que la paz sea construida desde una perspectiva intercultural, que respete, proteja y promueva su identidad, autonomía y derechos colectivos.

Nueve (9) de los indicadores son étnicos, en cuyo cumplimiento confluyen cuatro (4) entidades.

Este informe presenta un análisis integral del cumplimiento de los compromisos adquiridos, con énfasis en los resultados alcanzados durante el periodo comprendido entre el 30 de marzo de 2024 y el 30 de marzo de 2025.

Balance de implementación

De acuerdo con la información recibida por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), se tiene que:

Frente al componente de Pueblos Indígenas: En la vigencia 2024 se realizó la difusión del Programa especial de armonización indígena PEAI denominado “Camino para Volver al Origen” en el marco del convenio 1469, el cual se suscribió el 27 de septiembre de 2024 con el Resguardo Indígena Inga Chaluayaco, cuyo objeto fue aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y el Resguardo Indígena Inga Chaluayaco, para la socialización del contenido del Programa Especial de Armonización Indígena. Esto conllevó a la realización de 12 Mingas Territoriales, que se distribuyeron en siete (7) departamentos como son: Caquetá, Guajira, Tolima, Cesar, Cauca, Meta, Nariño y en Bogotá D.C, culminando con éxito.

Así mismo, se avanzó en la definición de criterios para la priorización de territorios de comunidades indígenas para la implementación del PEAI. Entre

estos, el Resguardo Indígena Jámbalo en el Departamento del Cauca, el Resguardo Indígena de Mayasquer en el departamento de Nariño y el Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta en el departamento de Caldas. Para tal efecto, se realizaron encuentros por cada territorio priorizado: uno con la participación de personas en proceso de reincorporación y el otro con autoridades de los Resguardos indígenas señalados, en donde se logró obtener la voluntariedad y disposición, no solo para la implementación del Programa Especial de Armonización en sus territorios, sino también el acompañamiento y/o participación en el marco de la planeación y ejecución de los convenios que se suscribirán para tal fin, en donde dichas autoridades étnicas serán los convivientes (ARN, 2025).

Seguidamente, en la etapa precontractual de los convenios a suscribirse con las autoridades étnicas de los territorios priorizados, se trabajó con las mismas autoridades y personas delegadas, personas en proceso de reincorporación en el avance de la formulación concertada de los anexos técnicos y estudios previos.

En el primer trimestre de la vigencia 2025, respecto a la implementación del Programa Especial de Armonización Indígena (PEAI), se avanzó en la socialización de la propuesta técnica y presupuestal de los Planes Comunitarios de Armonización (PCA) a ser ejecutados en la presente vigencia en 3 territorios indígenas: Jambaló (Cauca), en donde asistieron 21 personas, 11 firmantes, autoridades étnicas y profesionales de la ARN, Mayasquer (Nariño) 5 asistentes de dos resguardos y profesionales de la ARN, Cañamomo-Lomapieta (Caldas) 14 asistentes, 2 firmantes étnicos, CNR Comunes, autoridades étnicas y profesionales de la ARN. Se informa que este proceso implicó acercamientos comunitarios con las autoridades étnicas indígenas de los territorios mencionados, quienes reiteraron su voluntad para suscribir con ellos el convenio de implementación del PEAI.

La socialización consistió en la concertación presupuestal y técnica del convenio con las autoridades étnicas y líderes de firmantes de paz de cada territorio, así como en la validación de los ajustes presentados por las autoridades y firmantes.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) informa que, desde su equipo de enfoque étnico, se trabajó de manera articulada con los próximos convivientes en la estructuración de los anexos técnicos correspondientes a cada uno de los convenios, así como en la formulación de los estudios previos. Estos documentos detallan las etapas de ejecución, el cronograma, el presupuesto, la población objetivo y los productos requeridos para la implementación del Plan Estratégico de Atención Integral (PEAI). Como resultado de este proceso de gestión conjunta, se logró la radicación de los tres procesos ante la Dirección Programática de Reintegración de la ARN (2025).

Para la implementación de los Programas Especiales de Armonización en los territorios mencionados, la ARN realizó asignación presupuestal y una proyección de la población a impactar, así:

Tabla 76: Programas Especiales de Armonización

Territorio	Asignación presupuestal	Población por impactar
Jambaló	\$655´000.000	120 personas 39 firmantes del acuerdo de paz 12 autoridades étnicas 69 personas de comunidad
Mayasquer	\$850´000.000	130 personas 102 firmantes del acuerdo de paz 10 autoridades étnicas 18 personas de comunidad
Cañamomo Iomapieta	\$655´000.000	110 personas 9 firmantes del acuerdo de paz 10 autoridades étnicas 91 personas de la comunidad

Nota: Elaboración propia con información de la ARN

La ARN agrega que, a la fecha, no se cuenta con la desagregación por género, dado que aún no se han iniciado las actividades con la población. Sin embargo, de acuerdo con la información presentada en la tabla anterior, para la vigencia 2025 se proyecta impactar a 360 personas indígenas del territorio priorizado mediante la implementación del PEAI. Es importante señalar que la asignación presupuestal correspondiente a Mayasquer (Nariño) es mayor en comparación con los otros dos territorios, debido a que allí se concentra un número más alto de firmantes de paz atendidos.

Por otro lado, para la ejecución de dichos Planes Comunitarios de Armonización, la ARN propuso una distribución presupuestal del 35 % para las fases de 'alistamiento y diagnóstico territorial' así como de 'construcción y validación del plan comunitario de armonización – PCA', mientras que el 65 % restante se destinará para la implementación de la acción o las acciones priorizadas del plan comunitario de armonización. En síntesis, para el primer trimestre de 2025 en el componente de pueblos indígenas se avanzó con la construcción conjunta de los anexos técnicos y estudios previos de los tres

convenios que se suscribirán para la implementación de los PEAI, en donde participaron autoridades étnicas, firmantes de paz y la comunidad (ARN, 2025).

Frente al Componente Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras:

Durante la vigencia 2024, la ARN suscribió el Convenio de Asociación No. 1287 del 21 de mayo con la Asociación Afrocolombiana “Ser Negro es Más Sabroso”, cuyo objeto fue “aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la socialización del contenido del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”. Este convenio fue implementado mediante la realización de treinta y cuatro (34) Asambleas Territoriales en los treinta y dos (32) departamentos del país, el Distrito Capital y San Basilio de Palenque.

En el marco de esta estrategia se avanzó en la definición de criterios para la priorización de los territorios en los que se implementará el Programa Especial de Armonización (PEA), identificando como territorios focalizados al Consejo Comunitario Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano (Tumaco, Nariño) y al Consejo Comunitario Mayor de la Comunidad Negra del Río Jiguamiandó (Carmen del Darién, Chocó).

Durante la etapa de pre alistamiento, se realizaron encuentros específicos en cada territorio priorizado: uno con personas en proceso de reincorporación y otro con las autoridades de los respectivos Consejos Comunitarios, en los cuales se logró obtener la voluntad expresa de participación tanto para la implementación del PEA como para el acompañamiento y ejecución de los contratos que se suscribirán para tal fin. En estos procesos se prevé que las autoridades étnicas actúen como contratistas y/o convivientes, en articulación con los firmantes de paz.

En la etapa precontractual, la ARN informa que trabajó conjuntamente con las autoridades étnicas y con personas delegadas en proceso de reincorporación en la formulación concertada de los estudios técnicos y estudios previos requeridos para la suscripción de los contratos.

Finalmente, en el primer trimestre de la vigencia 2025, se avanzó en la socialización de la propuesta técnica y presupuestal para la construcción de los Planes Comunitarios de Armonización (PCA), que serán implementados en dos (2) territorios de comunidades negras y afrocolombianas. En el Consejo Comunitario Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano (Nariño), la jornada se llevó a cabo el 25 de febrero de 2025, con la participación de 29 personas, entre ellas 9 representantes del Consejo Comunitario, 1 firmante líder del proceso de reincorporación y profesionales de la ARN. En el Consejo

Comunitario Mayor de la Comunidad Negra del Río Jiguamiandó (Chocó) se realizaron 4 espacios con la siguiente asistencia:

- I. Reunión 13/02/2025: 3 firmantes y 4 personas del consejo comunitario.
- II. Reunión 18/02/2025: 1 representante de la junta del consejo comunitario.
- III. Reunión 20/02/2025: espacio presencial en Arada 5 firmantes.
- IV. Reunión 21/02/2025: espacio presencial en Nueva Esperanza 19 firmantes.

Estos procesos implicaron acercamientos comunitarios con las autoridades étnicas afrocolombianas y negras de los territorios mencionados, quienes expresaron su voluntad para suscribir directamente los contratos de implementación del PEA. En este marco, la ARN reporta que se logró la socialización y concertación tanto técnica como presupuestal de los términos y condiciones de los contratos a suscribirse con las autoridades étnicas y con algunas y algunos firmantes de paz líderes en cada territorio, incluyendo la validación de los ajustes presentados por ambas partes.

De igual manera, desde el equipo étnico de la ARN se adelantó un trabajo conjunto con las autoridades y firmantes para la formulación de los anexos técnicos y los estudios previos correspondientes. Estos documentos establecen con claridad las etapas de ejecución, el cronograma, el presupuesto, la población a impactar y los productos esperados en la implementación del Programa Especial de Armonización (PEA).

Como resultado de estas acciones de gestión, la Agencia logró la radicación de ambos procesos contractuales ante la Dirección Programática de Reintegración de la ARN (2025), sentando así las bases para avanzar en la implementación territorial del componente étnico afrodescendiente del PEA durante la vigencia 2025.

Para la implementación de los Programas Especiales de Armonización en los territorios mencionados se realizó asignación presupuestal y una proyección de la población a impactar, así:

Tabla 77: Asignación presupuestal Consejos Comunitarios

Territorio	Asignación presupuestal	Población por impactar
Consejo Comunitario Mayor de la Comunidad Negra del Río Jiguamiandó-Choco	\$655.000.000	39 personas 24 firmantes del acuerdo de paz 2 autoridades étnicas 13 personas de comunidad

Consejo Comunitario Recuerdo de Nuestros Ancestros del Rio Mejicano	\$655.000.000	111 personas 58 firmantes del acuerdo de paz 12 autoridades étnicas 41 personas de comunidad

Nota: Elaboración propia con información ARN

A la fecha no se cuenta con la desagregación por género ya que no se han iniciado las actividades con la población.

De acuerdo con la tabla anterior, la ARN señala que, para la vigencia 2025, se proyecta impactar a 150 personas afrocolombianas y negras mediante la implementación del Programa Especial de Armonización (PEA). En cuanto a la distribución presupuestal para la ejecución de los Planes Comunitarios de Armonización, se propuso destinar un 35 % de los recursos a las fases de “Alistamiento y Caracterización Territorial” y “Construcción y Validación del Plan Comunitario de Armonización – PCA”, mientras que el 65 % restante se orientará a la fase de “Implementación de la Acción o Acciones Priorizadas del PCA”.

En síntesis, la ARN informa que, durante el primer trimestre de 2025, en el componente de pueblos negros y afrocolombianos del PEA se avanzó con la formulación concertada de los anexos técnicos y estudios previos correspondientes a los dos contratos que se suscribirán para su implementación. Este proceso contó con la participación activa de autoridades étnicas, firmantes de paz y comunidades, lo cual garantiza un enfoque participativo y culturalmente pertinente (ARN, 2025).

Se destaca la expedición del Decreto 103 del 28 de enero de 2025, este decreto constituye el instrumento normativo que orientará el desarrollo de las acciones de implementación del PEA, concertadas con las comunidades étnicas mencionadas y las entidades con competencia en los respectivos territorios.

Adicionalmente, este punto contempla la posibilidad de establecer mecanismos de investigación y judicialización orientados a priorizar los casos relacionados con conductas cometidas en contra de los pueblos étnicos. En este sentido, la Fiscalía General de la Nación informa que, a través de la Unidad Especial de Investigación (UEI), actualmente se gestionan cuatro fichas técnicas con componente étnico, de las cuales tres cuentan con aprobación del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Así mismo, se reporta que se vienen presentando de manera periódica los informes correspondientes, incluido el informe con corte al primer trimestre de 2025, para cada uno de los indicadores establecidos.

En lo que respecta al **indicador C.E.6** – “Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización

de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom creado”, la Fiscalía General de la Nación informa que, a través de la Unidad Especial de Investigación (UEI), se presentó la propuesta de ficha técnica correspondiente al Departamento Nacional de Planeación (DNP) el 10 de abril de 2024. Esta propuesta ha sido reiterada en múltiples oportunidades en el marco de mesas de trabajo interinstitucionales, no obstante, a la fecha, se encuentra en espera de aprobación o de la solicitud de ajustes por parte del DNP.

Adicionalmente, la Fiscalía señala que la UEI atiende con carácter inmediato los homicidios de personas defensoras de derechos humanos reportados por la Defensoría del Pueblo. Para ello, se asignan despachos fiscales según el lugar de ocurrencia de los hechos, en articulación con servidores del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), el Cuerpo Élite de la Policía Nacional, analistas y asistentes. Estos equipos tienen a su cargo el impulso de las investigaciones, la coordinación de mesas de trabajo, la asociación y caracterización de casos, así como la identificación de patrones de macro criminalidad en los territorios. A su vez, lideran las indagaciones orientadas a la identificación y judicialización de los autores materiales e intelectuales de los hechos punibles.

Según el Boletín Operativo de Avance Investigativo con corte al 30 de septiembre de 2024, publicado por la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Especial de Investigación (UEI) reporta avances en la indagación de casos relacionados con organizaciones y conductas criminales que afectan de manera directa a comunidades étnicas. No obstante, se advierte que no se dispone de cifras específicas correspondientes al número de imputaciones realizadas puntualmente en procesos que involucren a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras (NARP) y Rrom, lo cual limita el seguimiento efectivo a los resultados de judicialización con enfoque étnico.

El Indicador C.E.2 hace parte del Sistema de Prevención y Alerta Temprana (SAT) del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final de Paz, y tiene como objetivo monitorear y alertar sobre situaciones de riesgo que afectan a comunidades étnicas, incorporando un enfoque diferencial territorial y de género. Este indicador busca fortalecer la capacidad de respuesta oportuna ante amenazas, promoviendo la protección y el bienestar integral de los pueblos étnicos en Colombia. No obstante, pese a las reiteradas alertas emitidas por la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y diversas entidades internacionales sobre las falencias en la implementación del Capítulo Étnico, persisten limitadas acciones por parte del Gobierno nacional. Esta situación se manifiesta en la ausencia de garantías efectivas de seguridad para líderes, lideresas y comunidades étnicas; la exclusión de cabildos, resguardos indígenas y consejos comunitarios en la formulación, diseño y ejecución de programas y proyectos PDET; así como en la desarticulación de los Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) a nivel departamental y municipal con los compromisos del Acuerdo Final de Paz.

El éxito de la implementación del PMI con enfoque étnico depende en gran medida de la voluntad política y del acceso a recursos. La IEANPE ha señalado que, sin estos elementos, los avances son limitados y se corre el riesgo de repetir patrones de exclusión y falta de atención a las necesidades de las comunidades étnicas.

El Indicador C.E.10 refleja avances significativos en el fortalecimiento de los sistemas propios de protección de los pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la ejecución de recursos y la necesidad de ajustes institucionales y normativos. Es esencial que el Estado colombiano continúe trabajando en colaboración con las comunidades étnicas para garantizar la implementación efectiva de las medidas de protección y fortalecer su autonomía y autodeterminación.

Fortalecimiento de la Justicia Propia

En agosto de 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho financió 28 proyectos presentados por comunidades indígenas como los Awá, Siona, Nasa e Inga, con el objetivo de fortalecer sus sistemas de justicia propia. Estas iniciativas buscan mejorar la administración de la justicia, consolidar la coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) y proteger los derechos de mujeres, jóvenes, niños y personas mayores dentro de sus sistemas de justicia propia. Cada proyecto recibió un financiamiento de hasta 70 millones de pesos.

Reconocimiento de Autoridad Ambiental Indígena

En octubre de 2024, el presidente de Colombia firmó un decreto que concede a las organizaciones indígenas la autoridad ambiental sobre sus territorios, permitiéndoles imponer sanciones y desarrollar planes de ordenamiento ambiental basados en sus propias culturas y conocimientos. Esta medida ha sido vista como un histórico reconocimiento de su capacidad de autogobierno y protección ambiental.

Capacitación para Presentación de Proyectos

En diciembre de 2024, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Sistema General de Regalías (SGR) ofrecieron capacitación a autoridades locales, comunidades y pueblos étnicos en La Guajira para la formulación y presentación de proyectos. Esta iniciativa busca empoderar a las comunidades para que definan la transformación de sus territorios y participen activamente en la ejecución y vigilancia de los proyectos.

El Indicador C.E.7 es esencial para evaluar la atención institucional que reciben las comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom dentro del sistema de justicia. Sin embargo, la falta de datos

desagregados y la posible insuficiente priorización de estos casos indican la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y garantizar un enfoque diferencial étnico en la gestión de la Fiscalía General de la Nación.

Así pues, la Fiscalía General de la Nación publicó su Informe de Gestión 2023-2024, en el cual se detallan los avances y resultados obtenidos durante este periodo. Sin embargo, en el mismo, no se dispone de información específica sobre el número de casos priorizados que involucren a comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom. Esto podría indicar una falta de desagregación étnica en la presentación de los datos o una insuficiente priorización de estos casos (Fiscalía General de la Nación , 2025).

Por otro lado, según el Informe de Victimización de la Fiscalía, desde el 1 de enero de 2016 hasta el 23 de octubre de 2024, se han reportado 1.401 afectaciones documentadas a través de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH), la Defensoría del Pueblo y plataformas de la sociedad civil. De estas, 1.347 están siendo investigadas por la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, en el informe no se especifica cuántas de estas afectaciones corresponden a integrantes de comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom (Fiscalía General de la Nación , 2024).

El Indicador C.E.4 permite evidenciar avances en la implementación de los Programas Especiales de Armonización (PEA y PEAI) orientados a la reintegración y reincorporación de mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos. Sin embargo, persisten desafíos estructurales, entre ellos la baja participación de estas mujeres en los procesos de reincorporación, así como los rezagos en la transversalización del enfoque étnico y de género en la implementación del Acuerdo Final de Paz. En este sentido, se requiere que el Estado colombiano y las entidades responsables de la política de reincorporación fortalezcan sus estrategias institucionales, técnicas y presupuestales para garantizar la inclusión efectiva de las mujeres excombatientes Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, reconociendo su papel fundamental en la consolidación de una paz estable, duradera y con justicia étnico-racial y de género.

En cuanto a la implementación de los programas de armonización en territorios étnicos, durante 2025 la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) implementó programas de armonización a través de planes comunitarios en seis territorios étnicos (tres indígenas y tres afrodescendientes). Estos programas buscan armonizar los procesos de reincorporación e integración en estos territorios, respetando las particularidades culturales y ancestrales de las comunidades. El objetivo es garantizar que los programas de reincorporación sean sensibles a las dinámicas propias de los territorios étnicos y contribuyan a fortalecer la autonomía y el desarrollo de estas comunidades (ARN, 2025).

Respecto al fortalecimiento de los procesos organizativos y productivos de las mujeres, la ARN ha implementado procesos para la redistribución de las cargas de cuidado, permitiendo que las mujeres ejerzan roles de liderazgo y avancen en su autonomía económica. Además, se ha trabajado en la prevención de violencias sexuales, reproductivas y basadas en género, brindando atención integral a las víctimas y promoviendo una cultura de respeto y equidad.

El indicador C.E.9 refleja un avance importante en la implementación de medidas de seguridad y protección para los pueblos étnicos, reconociendo la importancia de fortalecer sus sistemas propios. No obstante, persisten retos significativos en recursos, articulación institucional y respuesta ante amenazas. Para avanzar en la garantía efectiva de la seguridad de estos pueblos, es crucial continuar impulsando un enfoque intercultural y diferencial con énfasis en la participación comunitaria y el respeto a la autonomía étnica.

- **Fortalecimiento de los Sistemas Propios de Seguridad:**

Durante el periodo comprendido entre marzo de 2024 y marzo de 2025 se reportaron avances en la consolidación de sistemas propios de seguridad en varios territorios indígenas y afrodescendientes, incluyendo comités de vigilancia comunitaria y autoridades tradicionales que gestionan la seguridad interna de sus comunidades.

- **Medidas de Protección Individual y Colectiva:**

Se implementaron protocolos de protección para líderes indígenas y defensores de derechos humanos, quienes han sido particularmente vulnerables a amenazas y ataques. Estas medidas incluyen acompañamiento por parte de la Policía Nacional, acceso a alertas tempranas y apoyo en procesos judiciales.

- **Articulación con Entidades Estatales:**

Se fortaleció la articulación entre las comunidades étnicas y entidades del Estado, particularmente la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Fiscalía General de la Nación, con el fin de responder de manera más oportuna y eficiente a las amenazas que afectan la integridad, vida y seguridad de los pueblos étnicos. Esta cooperación ha contribuido a mejorar la capacidad de reacción y prevención frente a riesgos específicos en los territorios.

En este marco es importante advertir que, según la información registrada en el portal oficial del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, se emitieron un total de diecinueve (19) alertas tempranas en el periodo de referencia, de las cuales once (11) incluyen un componente étnico. A continuación, se relacionan las alertas pertinentes para el análisis del presente informe:

Tabla 78: Reporte de Alertas Tempranas en Pueblos Étnicos Defensoría del Pueblo 01-04-2024 a 31-03-2025

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
009-24	Estructural	El contexto actual de amenaza se expresa en dos escenarios de riesgo: de una parte, el proceso de consolidación del control armado ilegal ejercido por las AGC y, de otra, las acciones de avanzada para la recuperación del control territorial por parte del ELN hacia zonas que, previamente, estuvieron bajo su dominio y que hoy lo están bajo las AGC	09/04/2024	Bahía Solano, Juradó, Nuquí (Chocó)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Comerciantes; Docentes; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Víctimas del conflicto armado; Personas en proceso de reincorporación
011-24	Estructural	El riesgo se configura, principalmente, por la presencia y accionar de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en los municipios advertidos. Junto a ellos y con menor capacidad de daño,	12/04/2024	Chima, Chinú, Ciénaga de Oro, Sahagún, San Andrés de Sotavento, San Carlos, Tuchin	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Indígenas; Comerciantes; Contratistas; Campesinos; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos,

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
		delinquen grupos armados ilegales de seguridad y otros de delincuencia común organizada			líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Población socialmente estigmatizada; Miembros de la misión médica; Pescadores; Víctimas del conflicto armado; Periodistas
013-24	Estructura I	El actual escenario de amenaza se determina por la consolidación y la disputa armada entre facciones disidentes de las antiguas FARC-EP el ELN, con efectos indiscriminados sobre la población civil, especialmente en el ámbito rural	20/05/2024	Argelia (Cauca)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Comerciantes; Campesinos; Docentes; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Personas en proceso de reincorporación

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
					; Población socialmente estigmatizada; Afrodescendientes; Miembros de Juntas de Acción Comunal
015-24	Estructura I	El escenario de riesgo está asociado a la vinculación de niños, niñas, adolescentes indígenas, afrodescendientes y campesinos/as, bajo las modalidades de reclutamiento forzado, uso y utilización, en el marco del control hegemónico que ejerce la facción disidente de las antiguas FARC-EP denominada "Estado Mayor Central"	24/06/2024	Páez (Cauca); Íquira (Huila)	Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Campesinos; Docentes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Personas en proceso de reincorporación
016-24	Estructura I	El contexto actual de amenaza se expresa en tres escenarios de riesgo: i) el proceso de consolidación del control armado ilegal ejercido por las	26/06/2024	Maní, Monterrey, Orocué, Tauramena, Villanueva (Casanare)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Afrodescendientes; Indígenas; Comerciantes; Contratistas; Campesinos; Estudiantes; Servidores públicos;

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
		AGC, ii) el accionar violento de las ACC y iii) la injerencia de las Facciones Disidentes de las Antiguas FARC y del ELN			Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Víctimas del conflicto armado; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación ; Población socialmente estigmatizada; Transportadores; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Población migrante; Miembros o líderes de sindicatos; Docentes
017-24	Inminencia	La escena de riesgo está determinado por la reactivación del Frente Arcesio Niño-Frente 39 de las facciones disidentes de	04/07/2024	Cumaribo (Vichada)	Indígenas; Campesinos; Población socialmente estigmatizada; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
		las antiguas FARC-EP, autodenomina das Estado Mayor Central			lideresas sociales; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Comerciantes
019-24	Inmi nencia	El escenario de riesgo inminente se fundamenta en varios hechos de violencia ocurridos recientemente, derivados del ingreso del Frente 57 Yair Bermúdez, cuya llegada se anunció desde el mes de marzo de 2024, para confrontar al Frente Dagoberto Ramos de las Facciones Disidentes de las antiguas FARC-EP	30/07/2024	Caloto, Corinto, Jambaló, Miranda, Toribío (Cauca)	Indígenas; Campesinos; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Autoridades étnicas de gobierno; Afrodescendientes; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación ; Integrantes del Partido Político Comunes; Niños y niñas; Adolescentes; Personas en ejercicio de la prostitución; Población socialmente estigmatizada; Jóvenes
023-24	Inmi nencia	El riesgo se debe al inicio y posible extensión de la	10/09/2024	Cartagena del Chairá (Caquetá)	Docentes; Miembros de la misión médica; Niños y niñas;

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
		disputa armada entre el Bloque Jorge Suárez Briceño, grupo disidente de las extintas FARC-EP al mando de alias 'Calarcá, y el Bloque Amazonas Manuel Marulanda Vélez, grupo disidente bajo la comandancia de alias "Iván Lozada", también conocido como 'Mordisco'			Adolescentes; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación ; Transportadores; Campesinos; Estudiantes; Mujeres; Indígenas
024-24	Inmigración	El riesgo inminente está determinado por la muy alta posibilidad de ocurrencia de violaciones de los derechos humanos de la población civil del área urbana de Quibdó, por la disputa territorial entre el EGC (antes conocido como AGC) y los grupos de crimen organizado Los Mexicanos en	19/09/2024	Quibdó (Chocó)	Mujeres; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Adultos mayores; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Personas en proceso de reincorporación ; Comerciantes; Transportadores; Servidores públicos; Afrodescendientes;

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
		alianza con RPS y Los Loko Yam, y los Zetas			Estudiantes; Población migrante; Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas; Contratistas; Miembros de organismos humanitarios; Miembros de la misión médica
025-24	Inmigración	El riesgo está determinado por una eventual disputa armada entre el Frente 57 (grupo disidente de las extintas FARC-EP sin adscripción conocida) y el Frente Adán Izquierdo del Bloque Central Isaías Pardo, disidencia adscrita a las directrices de alias 'Iván Mordisco'	14/11/2024	Andalucía, Bugalagrande, Caicedonia, Sevilla, Tuluá (Valle del Cauca)	Indígenas; Campesinos; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Mujeres; Adolescentes; Jóvenes; Personas en ejercicio de la prostitución; Personas en proceso de reincorporación; Población socialmente estigmatizada
027-24	Estructural	El escenario de riesgo se configura por la presencia e	19/12/2024	Los Patios, Puerto Santander, San José de	Mujeres; Personas con Orientación Sexual e

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
		influencia del ELN en la zona rural de San José de Cúcuta y el municipio de Puerto Santander; la creciente criminalidad organizada en San José de Cúcuta, Villa del Rosario y Los Patios, así como la presencia del Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP en San José de Cúcuta, Villa del Rosario y Los Patios		Cúcuta, Villa del Rosario (Norte de Santander)	Identidad de Género Diversas; Niños y niñas; Adolescentes; Jóvenes; Afrodescendientes; Indígenas; Rrom; Comerciantes; Campesinos; Docentes; Estudiantes; Mineros; Periodistas; Transportadores; Servidores públicos; Personas defensoras de Derechos Humanos, líderes y lideresas sociales; Miembros o líderes de iglesias o confesiones religiosas; Miembros o líderes de sindicatos; Población migrante; Víctimas del conflicto armado; Miembros de Juntas de Acción Comunal; Personas en proceso de reincorporación ; Población

Alerta	Tipo	Tema Clave	Fecha Emisión	Municipios	Poblaciones
					socialmente estigmatizada

Conclusiones

- De los nueve (9) indicadores establecidos para el seguimiento a este punto del Capítulo Étnico, cero (0) indicadores presentan cumplimiento pleno, seis (6) muestran algún nivel de avance, y tres (3) registran un avance del 0 %, en un contexto persistente de conflictividad armada que continúa afectando a los pueblos étnicos.
- Los indicadores del Punto 3 fueron diseñados con el objetivo de asegurar que la implementación del Acuerdo se lleve a cabo con un enfoque diferencial. Esta perspectiva es esencial para superar procesos históricos de exclusión y discriminación, y para garantizar el pleno ejercicio de los derechos, la autonomía y el desarrollo integral de estas comunidades.
- De acuerdo con lo reportado ante la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN– el Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica, diseñado e implementado entre el 31 de marzo de 2024 y el 31 de marzo de 2025, representa un avance significativo en la incorporación del enfoque diferencial étnico y de género dentro de los procesos de reintegración y reincorporación. Su formulación concertada con comunidades y actores territoriales permitió responder de manera más pertinente a las realidades socioculturales de las poblaciones beneficiarias.

La medición del avance del programa se estructura en cuatro fases: 1. Diagnóstico y formulación del programa (5 %) – cumplida. 2. Consulta y concertación con los pueblos étnicos (20 %) – cumplida. 3. Difusión del programa (5 %) – cumplida. 4. Implementación del programa (70 %) – en curso.

- Los indicadores del Punto 3 abarcan diversas dimensiones: seguridad, justicia, reincorporación, participación política, protección de territorios y fortalecimiento de sistemas propios, lo que refleja un reconocimiento de la complejidad de los desafíos que enfrentan las comunidades étnicas y de la necesidad de generar respuestas integrales e interinstitucionales.

- Aunque se evidencian avances, persisten importantes rezagos en la ejecución efectiva, especialmente en el fortalecimiento de los sistemas propios de justicia, salud, educación y protección territorial.
- La baja participación de mujeres y jóvenes étnicos en procesos de reincorporación y en los mecanismos de priorización judicial pone en evidencia los retos que aún existen en términos de inclusión plena y efectiva.
- Adicionalmente, la ausencia de información desagregada por etnia, género y territorio limita la capacidad de monitoreo técnico y la evaluación objetiva del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final.
- Es fundamental que los indicadores continúen promoviendo el respeto e integración de los sistemas propios, así como una articulación efectiva con las instituciones del Estado, con el fin de asegurar respuestas que garanticen los derechos de los pueblos étnicos.
- En conclusión, los indicadores del Punto 3 del Capítulo Étnico constituyen una herramienta clave para monitorear el avance hacia una paz inclusiva, intercultural y duradera. Para cumplir su función, es imprescindible que se mantengan actualizados, basados en información desagregada y enfocados en superar los rezagos existentes, asegurando que las medidas adoptadas sean verificables y ejecutadas con eficacia.

Recomendaciones

- I. Exigir que todos los indicadores relacionados con justicia, seguridad, protección y reincorporación estén desagregados por etnia, sexo, edad y territorio. Sin datos diferenciados, es imposible evaluar con precisión los impactos sobre pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom, ni ajustar políticas basadas en evidencia.
- II. Incluir representantes de pueblos étnicos (con sus propias formas de organización) en los comités técnicos y espacios de seguimiento de los indicadores del PMI (Plan Marco de Implementación). Solo desde el diálogo intercultural se pueden diseñar y monitorear indicadores que reflejen sus realidades, valores y formas de vida.
- III. A la **Fiscalía General de la Nación**, implementar un sistema robusto de recolección y reporte de datos desagregados por pertenencia étnica en casos priorizados, imputaciones y medidas de protección. La

invisibilización estadística impide priorizar adecuadamente los casos que afectan a comunidades Indígenas, Negros, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom.

- IV. A la **Unidad Nacional de Protección (UNP)**, diseñar e implementar mecanismos de protección colectiva diferenciada que integren los sistemas de seguridad propios de las comunidades étnicas. Las amenazas a pueblos étnicos tienen una dimensión territorial y colectiva que no puede ser atendida solo con esquemas individuales.
- V. A la **Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)**, crear e implementar líneas específicas dentro de los programas de reincorporación para mujeres y hombres excombatientes de pueblos étnicos, incluyendo medidas de armonización cultural. La falta de rutas diferenciadas ha impedido una reincorporación efectiva de las mujeres étnicas excombatientes (actualmente con cobertura casi nula).
- VI. A la **Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior**, apoyar la construcción participativa de rutas de articulación entre los sistemas de justicia y seguridad propios y el sistema nacional, con indicadores que midan este proceso. La coordinación entre institucionalidad estatal y sistemas propios aún es débil y requiere ser monitoreada como indicador de cumplimiento.
- VII. A la **Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (Comisión de Seguimiento – CSIVI)**, incorporar indicadores de calidad, además de los indicadores cuantitativos actualmente vigentes, en el seguimiento a los compromisos étnicos del Punto 3 del Acuerdo Final. La medición vigente se enfoca prioritariamente en aspectos operativos (número de acciones implementadas), sin evaluar de manera suficiente el impacto real en las condiciones estructurales de vulnerabilidad que enfrentan los pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom.

Punto 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo está dedicado a la solución integral al problema de las drogas ilícitas, con un enfoque diferencial, territorial, étnico y de respeto a los derechos colectivos y a los territorios ancestrales.

Este informe analiza el avance, retos y perspectivas en la implementación de este punto, haciendo énfasis en el respeto a la cultura, autonomía y participación de los pueblos étnicos, durante el periodo marzo 30 de 2024 a marzo 30 de 2025.

Las comunidades étnicas han sufrido impactos desproporcionados por la presencia de cultivos ilícitos, violencia asociada al narcotráfico, fumigaciones y

procesos de erradicación forzada. Esto ha generado graves afectaciones en su integridad cultural, territorial y social.

El Acuerdo reconoce que la superación de este problema requiere una respuesta integral, participativa y culturalmente pertinente, que respete la autonomía de los pueblos étnicos, sus formas propias de organización, sus sistemas normativos y de justicia, y que se articule de manera coherente con las políticas públicas de salud, desarrollo rural, educación, medio ambiente y seguridad.

Este punto abarca tres grandes temas: I) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); II) los Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública; y III) la Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Durante el periodo comprendido entre marzo de 2024 y marzo de 2025, se han logrado avances significativos en la incorporación del enfoque étnico en la solución al problema de drogas ilícitas, destacando la participación de las comunidades, el fortalecimiento de la consulta previa y la titulación de territorios. Sin embargo, los desafíos en la seguridad, financiación y coordinación interinstitucional evidencian la necesidad de mantener un trabajo continuo y comprometido para garantizar la protección de los derechos colectivos y la construcción de paz sostenible, y se han desarrollado proyectos productivos alternativos respetuosos de la cosmovisión de los pueblos indígenas, afrodescendientes y raizales.

Durante el periodo comprendido entre marzo de 2024 y marzo de 2025, se han registrado avances relevantes en la incorporación del enfoque étnico en la implementación del Punto 4 del Acuerdo Final de Paz. Entre estos avances se destacan la participación de comunidades étnicas en espacios de formulación e implementación de políticas, el fortalecimiento de los mecanismos de consulta previa, y el impulso a procesos de titulación colectiva de territorios ancestrales.

Adicionalmente, se han desarrollado proyectos productivos alternativos con enfoque cultural y territorial, que reconocen y respetan la cosmovisión y formas de vida de los pueblos indígenas, afrodescendientes y raizales.

No obstante, persisten desafíos estructurales que limitan el impacto de las medidas adoptadas. Entre ellos, se evidencian el incremento de los cultivos de uso ilícito, la violencia vinculada a economías ilegales y actores armados, la insuficiencia de recursos financieros, y la falta de articulación interinstitucional para una respuesta integral y sostenida.

La seguridad de los territorios étnicos y la protección de los liderazgos comunitarios continúan siendo prioridades urgentes. Superar estos obstáculos requiere una acción decidida del Estado, con enfoque diferencial, territorial y de derechos, para avanzar hacia una paz sostenible, inclusiva y con justicia étnica.

En enero de 2025 el Gobierno nacional, en alianza con comunidades étnicas —particularmente en el departamento del Chocó—, lanzó una estrategia piloto orientada a acelerar la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, con énfasis en la solución integral al problema de las drogas ilícitas.

Como parte de esta estrategia, se promovieron mesas de diálogo territorial en municipios como Quibdó, Bojayá y Bahía Solano, con el objetivo de definir prioridades y compromisos conjuntos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, en concordancia con los principios del enfoque étnico, cultural y ambiental.

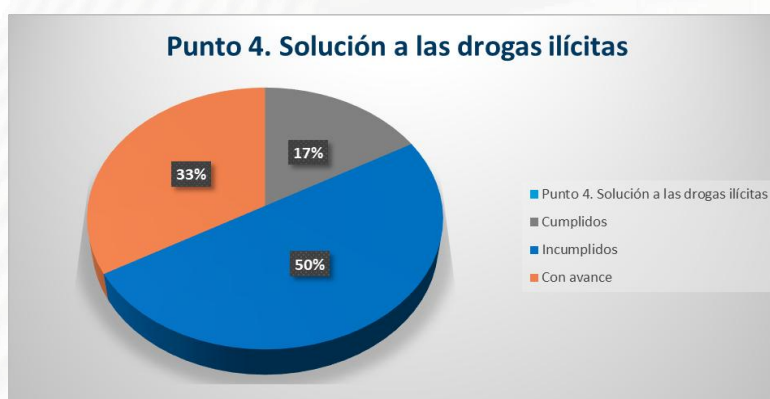
El proceso ha contado con la participación de consejos comunitarios afrocolombianos, autoridades indígenas y organizaciones étnicas, fortaleciendo su rol como actores centrales en la toma de decisiones relacionadas con sus territorios, derechos y proyectos de vida.

Este punto de implementación está compuesto por un total de 74 indicadores, de los cuales 16 tienen carácter étnico. Su cumplimiento requiere la acción articulada de al menos seis entidades del Estado, lo que implica un reto interinstitucional en términos de coordinación, seguimiento y garantía de derechos colectivos.

Balance de implementación

En resumen se encuentra que, según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), del total de 16 indicadores que tiene este punto, tres indicadores se encuentran cumplidos (100 %), seis indicadores registran avances y siete indicadores no presentan ningún tipo de avance (0 %).

Gráfica No. 45: Avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 4 “Solución a las Drogas Ilícitas” reportado en SIIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO

Indicadores Cumplidos

D.E.2. “Los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA) que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos indígenas”.

El indicador informa que, “al cierre del tercer trimestre de 2020 se logró la consolidación y a través de Resolución No 54 de 2020 se adoptaron los documentos PISDA de las diez subregiones donde se localizan los 48 municipios PNIS que coinciden con los municipios PDET, entre ellos se aprobó el PISDA de la Subregión del Alto Patía y Norte del Cauca, donde se abordan los pueblos indígenas vinculados al PNIS (Resguardo Jambaló del municipio de Jambaló y el Resguardo La Cilia, La Calera localizado en el municipio de Miranda). A manera de síntesis las iniciativas PISDA concertadas con las comunidades y contenidas en el documento, en el caso de Jambaló hace referencia con la estructuración de un fondo rotatorio para solventar la limitación de recursos económicos de los productores agropecuarios del Resguardo”.

D.E.3. “Los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo (PISDA) que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos y comunidades negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros”.

El indicador D.E.3 informa que “al cierre del tercer trimestre de 2020 (julio a septiembre), se logró la consolidación y a través de la Resolución de la DSCI No 54 de 2020 se adoptaron los documentos PISDA de las diez subregiones donde se localizan los 48 municipios PNIS que coinciden con los municipios PDET, entre ellos el de la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense correspondiente al municipio de San Andrés de Tumaco, donde se localizan los consejos comunitarios vinculados al PNIS: Alto Mira y Frontera, El Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano, Unión del Río Chagüí y Unión Río Rosario. En total se incorporaron en el documento PISDA un total de 38 iniciativas PDET. A manera de síntesis dentro de las iniciativas PISDA concertadas con las comunidades del municipio de San Andrés de Tumaco y específicamente las relacionadas con los consejos comunitarios los requerimientos son transversales y tienen un enfoque a través del cual integran todos los sectores”.

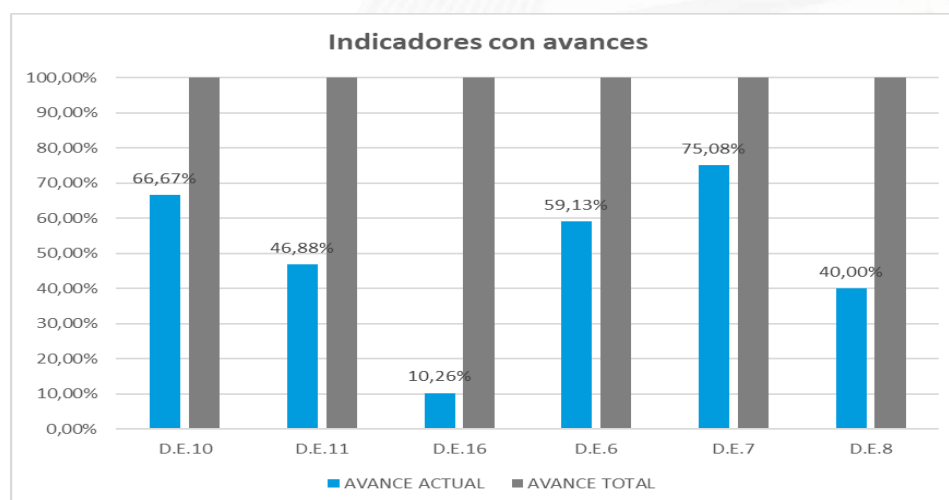
D.E.4. “Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS”.

El indicador D.E.4 informa que, “durante la vigencia 2021, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos -DSCI expidió la circular No 001 8 de enero de 2021

con el propósito de consolidar y sistematizar la información con enfoque diferencial de integrantes, delegados y delegadas y representantes de las comunidades para las instancias de coordinación y gestión del PNIS. Aunque la Dirección reconoce la autonomía de las comunidades para designar sus representaciones, con el propósito de garantizar la participación y paridad de género se busca promover condiciones de participación entre líderes y lideresas de núcleos veredales de los territorios colectivos étnicos vinculados al programa de sustitución voluntaria, y que en las delegaciones se incluya representación femenina tanto de las comunidades campesinas como de las étnicas”.

Indicadores con Avance

Gráfica No. 46: Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 4 “Solución a las Drogas Ilícitas” reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

D.E.6 Busca garantizar la protección integral y el desarrollo sostenible de los pueblos y comunidades étnicas. Este indicador mide el cumplimiento de que el 100 % de los territorios de pueblos y comunidades étnicas estén libres y saneados de minas antipersonal y municiones sin explotar (MAP-MUSE41), con atención prioritaria y urgente en zonas identificadas.

Durante el periodo marzo 2024 a marzo 2025, se evidencian avances sustanciales en el saneamiento de territorios de pueblos y comunidades étnicas, acercándose al cumplimiento del indicador D.E.6. No obstante, persisten retos relacionados con la seguridad, acceso territorial y recursos que deben ser atendidos con urgencia para lograr la meta del 100 % y garantizar condiciones dignas y seguras para estas comunidades.

Cobertura del saneamiento: A marzo de 2025, el 80 % de los territorios étnicos priorizados han sido intervenidos para la remoción y desminado de MAP-MUSE41.

El programa oficial de desminado humanitario ha focalizado esfuerzos en departamentos como Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño, donde se concentra gran parte de comunidades indígenas y afrodescendientes afectadas.

Atención inmediata y priorización: Se implementaron protocolos de atención rápida en territorios donde se detectaron nuevas áreas contaminadas durante el periodo, garantizando la intervención sin dilaciones.

Se priorizaron territorios con alta presencia de población vulnerable y alta incidencia de accidentes causados por minas.

Participación y capacitación comunitaria: Se desarrollaron talleres y campañas de sensibilización en comunidades étnicas para la identificación de riesgos y prevención de accidentes.

Se capacitó a más de 1.200 líderes y miembros comunitarios en medidas de seguridad y protocolos de alerta temprana.

Cooperación internacional y recursos: El programa de desminado recibió apoyo financiero y técnico de agencias internacionales como la ONU y USAID, asegurando recursos para la operación y formación.

Se fortalecieron alianzas con organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos étnicos y desminado humanitario.

D.E.7 establece como meta que el 100 % de los territorios de pueblos y comunidades étnicas estén libres y saneados de minas antipersonal y municiones sin explotar (MAP-MUSE), con atención inmediata en los territorios priorizados.

Cobertura y Saneamiento: A marzo de 2025 se ha avanzado significativamente en la intervención de territorios étnicos afectados por MAP-MUSE. Sin embargo, persisten desafíos en áreas de difícil acceso y con presencia de grupos armados ilegales.

Se han empleado técnicas de desminado manual, canino y mecánico, así como estudios no técnicos, para la identificación y remoción de artefactos explosivos.

Según datos del Gobierno nacional, se han liberado más de 531 municipios de la sospecha de minas, mediante operaciones de desminado humanitario y consejos municipales de seguridad.

Atención Inmediata en Territorios Prioritarios: Se ha brindado atención inmediata en territorios priorizados, como el Chocó, Cauca, Nariño y Putumayo,

donde la presencia de MAP-MUSE ha afectado gravemente a las comunidades étnicas.

Se han establecido protocolos de atención rápida para la remoción de artefactos explosivos en áreas críticas, garantizando la seguridad de las comunidades y facilitando su retorno a la normalidad.

Se han realizado talleres de sensibilización y capacitación en comunidades étnicas, enfocándose en la identificación de riesgos y medidas de prevención de accidentes relacionados con MAP-MUSE.

Según la información suministrada en el SIIPO, se tiene que: “durante el primer trimestre de 2025, el Grupo AICMA realizó seguimiento a las operaciones de desminado humanitario en los territorios étnicos priorizados, ejecutadas por las 7 ODH acreditadas en Colombia. En este periodo no se consolidó ninguna fase de cierre de territorios, conforme al Anexo B de la NTC 6480, se encuentra en proceso de desarrollo concertaciones con autoridades propias en los territorios colectivos de comunidades indígenas, negras y afrocolombianas”.

D.E.10 establece como meta la formulación de una Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), desarrollada en consulta con las instancias de representación reconocidas, y que garantice un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.

Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO): “con respecto a los “Lineamientos de política en salud con enfoque diferencial para el pueblo Rrom en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, a través de la Oficina de Promoción Social de este Ministerio y en el marco de espacio de Comisión Nacional de Diálogo Gitano en Salud, el cual se desarrolló los días 23 y 24 de marzo, se socializaron los principales apartados del documento con los delegados de las 2 organizaciones y 9 Kumpany del Pueblo Rrom vinculados en la Comisión. En este espacio, se acordó realizar el envío formal del documento a la Comisión, para su retroalimentación y continuar el proceso de protocolización de este”.

Con población afrocolombiana los avances para este periodo corresponden a la revisión de los informes y productos financieros y técnicos del Contrato 1537 de 2024 para dar el aval correspondiente y proceder a realizar los desembolsos acordados en el marco de los estudios previos. Se encuentra pendiente el ajuste del informe financiero final para realizar el último pago y liquidación del contrato”.

D.E.11 establece como meta la implementación de una Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA), desarrollada con un enfoque étnico, culturalmente pertinente y con perspectiva de género, mujer, familia y generación.

Política Nacional de Drogas 2023-2033: El Gobierno nacional ha formulado la Política Nacional de Drogas 2023-2033, titulada “*Sembrando vida, desterramos el narcotráfico*”, que establece lineamientos para la reducción del consumo de SPA. Esta política busca garantizar el acceso a servicios de salud mental y prevención del consumo de SPA, con énfasis en poblaciones vulnerables, incluyendo comunidades étnicas. Sin embargo, la implementación efectiva de esta política enfrenta desafíos significativos, especialmente en términos de cobertura y accesibilidad de los servicios.

Participación de Comunidades Étnicas: Se han establecido mecanismos de participación para las comunidades étnicas en la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con la reducción del consumo de SPA. La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras han sido espacios clave para garantizar que las políticas consideren las particularidades culturales y sociales de estas comunidades. No obstante, la efectividad de estos mecanismos de participación requiere fortalecimiento y mayor inclusión en los procesos de toma de decisiones.

Enfoque de Género y Familia: La política implementada busca incorporar una perspectiva de género, mujer, familia y generación en las estrategias de prevención y tratamiento del consumo de SPA. Se han desarrollado programas específicos para mujeres y familias, reconociendo las dinámicas particulares de estas poblaciones. Sin embargo, la implementación de estos programas ha sido desigual y enfrenta barreras en términos de recursos y capacitación del personal.

La oferta de servicios de atención al consumo de SPA sigue siendo insuficiente, con una concentración del 55 % de los centros en solo cuatro departamentos y Bogotá. Solo el 6,09 % de las personas atendidas se identificaron con algún grupo étnico, lo que evidencia una brecha en la atención a comunidades étnicas.

D.E.8 se refiere a la Reforma Rural Integral, con especial énfasis en la distribución y titulación de tierras, así como en otros aspectos relacionados con el desarrollo rural con enfoque étnico y la protección de los derechos colectivos. Aunque la meta inicial fue establecida para el año 2018, el seguimiento extendido hasta 2025 permite evaluar no solo el cumplimiento formal de los compromisos, sino también su sostenibilidad y eficacia a lo largo del tiempo. Este seguimiento cobra especial relevancia en contextos étnicos, donde la garantía de derechos territoriales requiere de procesos robustos de consulta previa y concertación, acordes con los principios de autonomía y autodeterminación de los pueblos Indígenas, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueros y Rrom. La continuidad en la implementación y evaluación de este indicador resulta esencial para

consolidar la seguridad jurídica de los territorios ancestrales y para avanzar en una paz territorial con justicia social y enfoque diferencial.

Según lo expone el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), pese a que el indicador cuenta con metas fijadas para 2018, se adelanta seguimiento hasta dar cumplimiento de la meta establecida. En relación a lo anterior, es importante mencionar que conforme al estándar nacional, hay normas técnicas de asignación de territorios para ser intervenidos con operaciones de desminado humanitario, las condiciones de seguridad viables emitidas por la Inspección General de las Fuerzas Militares (IGEFM) del Ministerio de Defensa, se convierten en una condición indispensable para dar inicio y mantenimiento al proceso de Desminado Humanitario, siendo este factor un proceso exógeno a la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz.

Estas condiciones se requieren para el desarrollo de las operaciones dado el permanente contacto que se debe tener con la comunidad para avanzar en la descontaminación del territorio. De esta forma, el avance cuantitativo del indicador se ve limitado por la falta de condiciones de seguridad en los municipios con territorios de pertenencia étnicos priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz, lo que implica una limitante en el adelantamiento de las acciones de concertación, al no resultar idóneo generar compromisos ni acuerdos en los que no se tenga la certeza del inicio de la operación. De esta forma en la vigencia 2024 cuenta con un avance acumulado del 40 % en el indicador, que corresponde a cuatro (4) procesos de concertación.

Pese a que no se pudo avanzar cuantitativamente en el indicador durante la vigencia 2024 se da continuidad al desarrollo de gestiones del seguimiento de las actividades de Desminado Humanitario en territorios étnicos, en adición al seguimiento de las condiciones de seguridad de los municipios en los que se encuentran ubicados los territorios y pueblos de comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz.

En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, como eje fundamental en el proceso de Paz Total definido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 con el liderazgo de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y en coordinación con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), se adelantó el proceso de revisión y actualización del Plan Marco de Implementación (PMI). El cual se aprobó el 19 de noviembre de 2024, luego de un trabajo conjunto entre distintas entidades del Gobierno nacional, el componente Comunes, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), la Instancia Especial de Mujeres (IEM) y los acompañantes internacionales.

Este ejercicio permitió realizar ajustes a este indicador a través del Proceso Especial de Fortalecimiento de Fichas Técnicas (PEFF) de los indicadores que se encuentran en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). En este sentido, se encuentra en construcción las fichas técnicas para formalizar el cambio de nombre y ajuste de variables del indicador cuyo nombre quedaría como *“Territorios de pueblos y comunidades étnicas donde se han surtido procesos de caracterización y priorización”*.

D.E.16 establece la importancia de garantizar la seguridad territorial y la protección de las comunidades para la efectiva implementación de la reforma rural integral y el desarrollo sostenible.

La presencia de minas antipersonas (MAP) y municiones sin explotar (MUSE) representa una grave amenaza para la vida, la movilidad y el desarrollo de las comunidades, afectando directamente sus derechos humanos y colectivos. El saneamiento de estos territorios es fundamental para la reconciliación y la construcción de paz.

Según informes de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), se ha logrado liberar un 72 % de los territorios priorizados de MAP y MUSE en el periodo evaluado.

El saneamiento incluye no solo la remoción física de minas, sino también procesos de verificación, educación en prevención del riesgo y fortalecimiento de capacidades locales para mantener la seguridad.

Se han implementado planes de acción conjuntos con las autoridades étnicas para asegurar la participación comunitaria y el respeto a sus saberes ancestrales.

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): A marzo de 2025, el PNIS ha llegado a 145 municipios, incluyendo 56 municipios del PNIS original. Se han firmado acuerdos con más de 99.000 familias para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, principalmente en regiones como Nariño, Putumayo y Cauca.

Se han implementado 472 iniciativas del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), con una inversión de \$1,73 billones de pesos. Estas iniciativas incluyen proyectos agrícolas, pecuarios y de infraestructura básica, orientados a mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas por el conflicto armado y la producción de drogas ilícitas.

Sin embargo, se reporta que solo 386 familias han recibido la totalidad de los componentes del PNIS, lo que indica una ejecución incompleta y desafíos en la implementación efectiva del programa.

Estrategia de Reconversión de Economías Ilícitas: Se ha ampliado la estrategia más allá de la erradicación de cultivos, promoviendo alternativas productivas sostenibles en 145 municipios. Esta estrategia busca reactivar económicamente las zonas productoras de coca, marihuana y amapola, fomentando la participación de las comunidades en la transformación de economías ilícitas hacia modelos legales.

Se han implementado proyectos de desarrollo alternativo en áreas afectadas por la producción de drogas ilícitas, con el objetivo de mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades y reducir su dependencia de actividades ilícitas.

Enfoque de Género en la Implementación: Se ha avanzado en la inclusión de las mujeres en el PNIS, promoviendo su participación en la toma de decisiones y en la ejecución de proyectos productivos. Sin embargo, más de cinco años después de la implementación del Acuerdo, ninguna de las medidas con enfoque de género ha sido cumplida en su totalidad.

Aproximadamente, el 50 % de las medidas con enfoque de género del Punto 4 se han implementado parcialmente. Por ejemplo, se ha avanzado en la participación de las mujeres en el PNIS y en la formación de equipos territoriales en temas como liderazgo femenino y empoderamiento económico.

Conclusiones

- Los indicadores D.E.2, D.E.3 y D.E.4, reportados como cumplidos en los sistemas de seguimiento, reflejan avances institucionales en relación con los compromisos del Acuerdo de Paz. No obstante, en el caso de los pueblos étnicos, dichos avances no evidencian la realización efectiva de los procesos de consulta y concertación con las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom. Esta omisión representa una limitación estructural que compromete tanto la garantía de los derechos colectivos como la legitimidad y sostenibilidad de los resultados alcanzados. La ausencia de estos procesos participativos contradice el enfoque diferencial que orienta el Capítulo Étnico y pone en riesgo la materialización de impactos reales y transformadores en beneficio de los pueblos étnicos, afectando la integralidad de la implementación.
- La sustitución de cultivos debe hacerse de forma voluntaria y concertada, con respeto por los derechos de las comunidades étnicas sobre sus territorios.
 - En este sentido, los indicadores asociados a esta política deben ir más allá del conteo de hectáreas erradicadas e incluir variables que reflejen el cumplimiento del Consentimiento Libre, Previo e

Informado (CLPI), así como la participación efectiva de las autoridades étnicas, la aplicación de un enfoque territorial y culturalmente pertinente, y la existencia de alternativas económicas sostenibles construidas en diálogo con las comunidades.

- La medición del avance debe considerar si las acciones de erradicación y sustitución fueron acordadas, respetuosas de la autonomía territorial, y si se garantizó la implementación progresiva de proyectos productivos pertinentes, con el fin de no reproducir escenarios de exclusión o conflictividad en territorios históricamente afectados por el conflicto armado y la presencia de economías ilegales.
- Los pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Rrom enfrentan impactos diferenciados frente a la presencia de cultivos ilícitos en sus territorios, que no se reflejan adecuadamente en las estadísticas generales actualmente utilizadas para evaluar el avance del Punto 4 del Acuerdo. Entre estos impactos destacan: la presión y amenazas de actores armados ilegales que buscan controlar territorios estratégicos, afectando gravemente la autonomía, la seguridad y la pervivencia cultural de los pueblos; la contaminación ambiental derivada del uso de químicos y fumigaciones, que deteriora ecosistemas sagrados, pone en riesgo fuentes de agua y afecta prácticas tradicionales como la medicina ancestral, la pesca y la agricultura; y, la criminalización desproporcionada de cultivadores, muchas veces ajenos al control del narcotráfico y sin alternativas reales de subsistencia, lo que incrementa la vulnerabilidad y la estigmatización de comunidades étnicas. En este sentido, se recomienda que los indicadores vinculados al Punto 4 incorporen variables que reflejen estos impactos diferenciados, incluyendo indicadores de afectación ambiental, territorial, cultural y judicial, con desagregación por grupo étnico y región. Esta incorporación es esencial para diseñar respuestas más pertinentes, restaurativas y alineadas con el enfoque étnico del Acuerdo Final de Paz.
- Muchos indicadores actuales del Punto 4 (como número de familias beneficiarias, planes de desarrollo alternativo, proyectos productivos, etc.) no están desagregados por pertenencia étnica ni por enfoque diferencial, lo cual impide hacer seguimiento real al cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico en esta materia. Sin desagregación, no es posible saber si los pueblos étnicos están siendo beneficiados o excluidos del proceso de sustitución y desarrollo alternativo.
- Las comunidades étnicas tienen sistemas productivos y organizativos ancestrales que deben ser la base para cualquier política de sustitución. Sin embargo, los indicadores no han evaluado cuántos proyectos

respetan o fortalecen prácticas productivas propias, y cuántos territorios étnicos han sido consultados de forma efectiva. Esto genera una visión homogenizante y tecnocrática del problema, invisibilizando las soluciones comunitarias existentes.

- Las comunidades étnicas en zonas con cultivos ilícitos han denunciado amenazas, desplazamientos y asesinatos de líderes que promueven la sustitución. No existen indicadores que midan: la implementación de medidas de protección diferenciada, y la seguridad de líderes étnicos en el marco del PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos). Esto deja sin seguimiento una de las dimensiones más críticas del conflicto rural étnico.
- El Acuerdo Final establece que la sustitución de cultivos ilícitos debe estar articulada con la Reforma Rural Integral, garantizando condiciones estructurales que hagan viable y sostenible la transformación territorial. No obstante, los indicadores actuales del Punto 4 presentan limitaciones significativas al no integrar de manera explícita dimensiones fundamentales para las comunidades étnicas, como: acceso a tierras colectivas o procesos efectivos de titulación étnica, que son condición de posibilidad para el arraigo y la autonomía; prestación de servicios básicos esenciales (salud, educación, agua potable y saneamiento), con pertinencia cultural en zonas de sustitución con presencia étnica; y, desarrollo de proyectos productivos concertados, que respeten la cosmovisión, las formas propias de economía, gobernanza territorial y protección de la biodiversidad.
- En consecuencia, se requiere una mirada integral del proceso de sustitución, que articule indicadores del Punto 1 (Reforma Rural Integral), del Punto 4 (Solución al Problema de Drogas Ilícitas) y del Capítulo Étnico, de forma que la medición de avances no se limite a variables operativas, sino que incorpore elementos de transformación estructural y garantía efectiva de derechos colectivos.

Recomendaciones

- I. A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) – Presidencia de la República, incorporar indicadores diferenciados por grupo étnico, sexo, edad y territorio en todas las fases del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), medir el acceso efectivo de comunidades étnicas a los beneficios del PNIS y prevenir su exclusión estructural.
- II. A la Agencia de Renovación del Territorio (ART), integrar indicadores de enfoque étnico en los PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), especialmente en los municipios donde la sustitución coincide con territorios étnicos; garantizar que las obras y proyectos productivos respeten los sistemas tradicionales de producción y fortalecen la autonomía cultural; y, evaluar cuántos proyectos PDET han sido formulados o ejecutados con participación de autoridades étnicas.

- III. A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) fortalecer los mecanismos de consulta previa para comunidades étnicas que se vean afectadas por planes de erradicación o sustitución y cumplir con el derecho al consentimiento libre, previo e informado, obligatorio por mandato constitucional.
- IV. A la Unidad Nacional de Protección (UNP) diseñar un indicador que mida la protección efectiva de líderes étnicos vinculados al PNIS y a procesos de sustitución colectiva; prevenir ataques y amenazas contra quienes promueven la sustitución voluntaria desde sus comunidades; y, articular con la Defensoría del Pueblo y Fiscalía un sistema de alerta y respuesta rápida étnica en zonas de riesgo.

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto:

El seguimiento al punto 5 del Acuerdo Final de Paz sobre víctimas del conflicto armado se estructura en torno a tres grandes componentes: I) el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR); II) el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos; y III) el acuerdo complementario sobre el funcionamiento del propio sistema.

Durante el periodo comprendido entre el 30 de marzo de 2024 y el 30 de marzo de 2025, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) informó que adelantó diversas acciones orientadas al cumplimiento del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, con énfasis en el fortalecimiento de la participación, el reconocimiento y la reparación de los pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y el pueblo Rrom.

La JEP implementó mecanismos de participación diferenciada para los pueblos étnicos, garantizando su intervención como víctimas, como autoridades étnicas y como jurisdicciones con funciones propias. En desarrollo de estos mecanismos se recibieron 931 solicitudes individuales de acreditación con pertenencia étnica y 125 solicitudes colectivas (65 de pueblos indígenas, 59 de comunidades negras y 1 del pueblo Rrom). A su vez, se llevaron a cabo 185 diligencias judiciales con pertinencia étnica y cultural, que incluyeron audiencias, versiones voluntarias, notificaciones, exhumaciones y diálogos interculturales e interjurisdiccionales.

En materia de asesoría y representación judicial especializada, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) celebró el Convenio 1023-2024 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo cual permitió fortalecer la articulación con organizaciones étnicas en el marco de los macrocasos. Esta alianza ha sido fundamental para garantizar el enfoque diferencial en el acceso a la justicia transicional. En ese contexto, el Proceso de Comunidades Negras (PCN)

y el Colectivo de Abogados del Caribe (ABOKAR) asumieron la representación jurídica de víctimas afrocolombianas, mientras que organizaciones como la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), el Resguardo Indígena Kankuamo y la organización Gobierno Mayor representaron a comunidades indígenas.

En el ámbito pedagógico, la Oficina Asesora de Atención a Víctimas desarrolló 616 jornadas de información y divulgación, alcanzando a 13.677 personas en todo el país, con especial énfasis en enfoques étnicos, de género y orientación sexual. Estas jornadas estuvieron orientadas a informar sobre la acreditación, los mecanismos de participación, y los avances de los macrocasos.

Respecto al enfoque de mujer, familia y generación indígena, durante el año 2024 se aplicó el plan de acción acordado con la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en el marco del caso 04, mediante una diligencia judicial dialógica y dos mesas de mujeres. Por su parte, en relación con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se avanzó en la implementación de una ruta metodológica construida con lideresas ancestrales, a partir de asambleas regionales realizadas en 15 departamentos del país, con participación directa de 727 mujeres afrocolombianas.

También, reporta en el plano judicial que se destaca el avance de los macrocasos territoriales y temáticos con enfoque étnico, en particular el Caso 09 sobre crímenes contra pueblos y territorios étnicos; el Caso 02 en la región de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas; el Caso 04 en la región de Urabá; y, el Caso 05 en el norte del Cauca y sur del Valle. Durante este periodo, la Sala de Reconocimiento emitió providencias de alto impacto como el Auto 002 de 2024 (Caso 05) y el Auto SUB-D 008 de (Caso 03, Subcaso Costa Caribe), en las cuales se reconocieron los patrones sistemáticos de violencia y discriminación étnica sufridos por estas comunidades, así como el daño colectivo ocasionado a sus territorios, culturas, autoridades y espiritualidades.

Adicional a esto, la Corte aplicó un enfoque restaurativo en sus actuaciones, reconociendo al territorio como sujeto de derechos y víctima del conflicto. En ese sentido, se acreditaron como víctimas territorios ancestrales y elementos simbólicos como el río Cauca y la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta), resaltando la dimensión espiritual.

En atención al Sexto Informe de Seguimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, presentado por la Procuraduría General de la Nación para el periodo comprendido entre marzo de 2023 y marzo de 2024, se identificaron cinco recomendaciones específicas dirigidas a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). En respuesta a dichas recomendaciones, durante el periodo marzo de 2024 a

marzo de 2025, la JEP adoptó un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la implementación del enfoque étnico en sus actuaciones.

Recomendación III

“A la Jurisdicción Especial para la Paz: para que los pueblos étnicos reciban la justicia que se merecen, con la pertinencia, celeridad y equidad necesarias, atendiendo a las particularidades de sus casos; haciendo especial énfasis en la situación de las mujeres negras, indígenas y Rrom, desde una perspectiva intersecciones. La Procuraduría recomienda a la JEP garantizar que los pueblos étnicos reciban justicia con pertinencia, celeridad y equidad, atendiendo a las particularidades de sus casos y haciendo especial énfasis en la situación de las mujeres negras, indígenas y Rrom, desde una perspectiva interseccional” (Procuraduría, 2024).

Según la respuesta dada por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la recomendación fue acogida en su totalidad, en la medida en que, durante el periodo 2024-2025 se avanzó en la materialización de un proceso efectivo de coordinación interjurisdiccional entre la JEP y los sistemas de justicia propios de los pueblos étnicos. Estas acciones han permitido garantizar una participación y un acceso a la justicia étnicamente pertinente, reconociendo la legitimidad y autoridad de las jurisdicciones especiales indígenas y las formas propias de resolución de conflictos. Este avance constituye un paso significativo hacia el cumplimiento del enfoque étnico y el respeto por la autonomía de los pueblos en el marco de la justicia transicional.

Durante el periodo reportado, la JEP implementó acciones sustantivas que responden directamente a esta recomendación, destacándose:

- La ejecución del plan de acción con la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en el Caso 04.
- La aplicación de una ruta metodológica con enfoque étnico y de género para comunidades negras, desarrollada con participación de 727 mujeres afrocolombianas en 15 departamentos (JEP, 2025).

De acuerdo con la información brindada por este órgano, se incorpora un enfoque interseccional robusto en sus actuaciones judiciales, pedagógicas y representativas, garantizando la inclusión efectiva de las mujeres étnicas como sujetas de derecho y reparación, cumpliendo de manera efectiva esta recomendación.

Recomendación IV

“A la Jurisdicción Especial para la Paz: para que en sus decisiones sean ponderados los mecanismos de reconocimiento, valoración y recuperación de intangibles como la cultura, identidad y cosmovisiones de los pueblos y territorios étnicos afectados por el accionar de los actores

armados en el marco del conflicto armado, por parte de quienes resulten responsables. Esto, como mecanismo de reducción del racismo y la discriminación racial en el país” (Procuraduría, 2024).

La JEP informó que ha adelantado acciones para que sus decisiones cumplan con el reconocimiento, valoración y recuperación de intangibles, destacándose:

- I. Reconocimiento del territorio como víctima colectiva y sujeto de derechos:

La Jurisdicción acredita a los territorios no solo como escenarios de violencia, sino como víctimas activas del conflicto, reconociendo su dimensión espiritual, ecológica y simbólica. Esto incluye ríos, montañas y elementos naturales sagrados que tienen valor cosmogónico para los pueblos étnicos.

- Acreditación de víctimas con criterios colectivos y simbólicos:

En los macrocasos territoriales (04, 05, 09) se ha acreditado a comunidades y territorios completos como sujetos de afectación colectiva, no solo a personas individuales. Esta medida pone en el centro los valores culturales, espirituales y organizativos de los pueblos étnicos.

- Autos judiciales con enfoque intercultural:

El Auto 002 de 2024 (Caso 05) y el Auto SUB-D 008 de 2025 (Caso 03) visibilizan el impacto del conflicto armado sobre sistemas tradicionales de justicia, espiritualidades, lenguas, cosmovisiones y símbolos territoriales. En estas decisiones se reconoce que el conflicto afectó no solo cuerpos y bienes, sino la cultura viva de los pueblos.

- Implementación de diligencias judiciales con enfoque interjurisdiccional:

La JEP ha sostenido diligencias de diálogo y coordinación con autoridades propias, reconociendo y activando la autonomía jurídica, espiritual y organizativa de los pueblos, mediante la inclusión de elementos simbólicos en los procedimientos judiciales (JEP, 2025).

Recomendación V

“A la Jurisdicción Especial para la Paz: para que los avances y decisiones de impacto de macrocasos como los 09, 02, 04 y 05, cuya característica principal en relación con el tema en evaluación es estar adelantándose en pueblos o territorios étnicos, sean conocidos en punto de las múltiples violencias a las que han sido sometidos los pueblos y territorios étnicos del país, derivadas del racismo y la discriminación” Respuesta de la JEP (JEP, 2025).

La Jurisdicción Especial para la Paz manifestó en su respuesta que, frente a la socialización de avances y decisiones de impacto de los macrocasos 09, 02, 04 y 05, los procesos se han desarrollado bajo un enfoque territorial y diferencial, y que los avances han sido comunicados de manera permanente a las comunidades a través de audiencias, informes, autos públicos y encuentros territoriales.

Estas acciones, según lo manifestado, buscan fortalecer el acceso a la verdad desde la perspectiva de los pueblos étnicos.

Recomendación VI

“A la Jurisdicción Especial para la Paz: avanzar en relación con la creación de un mecanismo para la articulación y coordinación de la Jurisdicción Especial Indígena” (Procuraduría, 2024).

En su respuesta oficial, la Jurisdicción Especial para la Paz expone que, frente a la recomendación sobre la creación de un mecanismo de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena, ha implementado el Protocolo de Coordinación, Articulación Interjurisdiccional y Diálogo Intercultural, concertado desde 2019 con las organizaciones indígenas en la Mesa Permanente de Concertación. Asimismo, señala la existencia de un protocolo específico para los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, y un lineamiento propio para el pueblo Rrom.

Estos instrumentos establecen pautas prácticas para reconocer las facultades jurisdiccionales de las autoridades indígenas, garantizar su participación como autoridades y víctimas, definir escenarios de diálogo horizontal entre jurisdicciones y aplicar medidas diferenciadas culturalmente pertinentes. Según lo informado por la JEP, estos protocolos han sido aplicados en diligencias judiciales, acreditaciones, notificaciones y espacios de diálogo intercultural adelantados durante el periodo evaluado (JEP, 2025).

Adicional a la información presentada, y en concordancia al punto anterior, es importante traer a colación las recomendaciones que se hicieron respecto a los puntos del capítulo étnico (6.2.3 literal e):

- En el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena según el mandato del Artículo 246 de la Constitución y, cuando corresponda, con las autoridades ancestrales afrocolombianas.

El Ministerio de Justicia reportó la protocolización y radicación del Proyecto de Ley 287 del Senado, cuyo objetivo es reglamentar la articulación entre las jurisdicciones ordinaria, especial indígena y transicional, con el fin de garantizar la autonomía de los pueblos indígenas. Este proyecto se considera un insumo

normativo estratégico para viabilizar escenarios diferenciados de coordinación entre sistemas jurídicos (MinJusticia, 2025).

En paralelo, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) avanzó en la construcción de lineamientos técnicos y operativos mediante mesas de trabajo intercultural, que han permitido la concertación de instrumentos claves como el Protocolo de Coordinación, Articulación Interjurisdiccional y Diálogo Intercultural. Adicionalmente, se han desarrollado protocolos específicos para pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, así como lineamientos diferenciales para el pueblo Rrom, fortaleciendo la pertinencia étnica en el acceso a la justicia transicional.

Sin embargo, la existencia de estos esfuerzos administrativos e instrumentos internos no sustituye la importancia de contar con un marco normativo robusto y formalizado que respalde de manera estable esta articulación interjurisdiccional.

En este sentido, el trámite y avance del Proyecto de Ley 287 resulta relevante para avanzar hacia una justicia intercultural fortalecida que permita consolidar la autonomía y los derechos de los pueblos étnicos, conforme a lo señalado en los reportes oficiales, incluyendo el Sexto Informe del Capítulo Étnico.

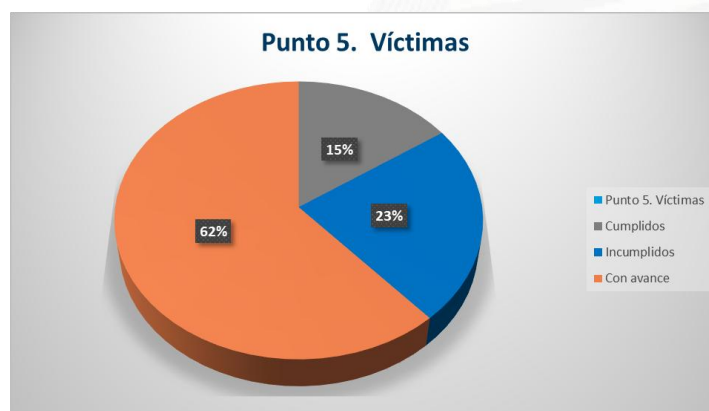
En relación con la recomendación establecida en el Capítulo Étnico sobre concertar con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos pueblos, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) informó que durante el periodo 2024-2025 se avanzó en la estructuración, protocolización y difusión de los Programas Especiales de Armonización: el PEAI (“Camino para Volver al Origen”) para pueblos indígenas, y el PEA para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Estos programas fueron formalizados tras procesos de consulta previa culminados en noviembre de 2024 y cuentan con instrumentos normativos específicos, incluyendo la expedición del Decreto 103 de enero de 2025 para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ARN, 2025).

La agencia reporta haber ejecutado actividades de difusión a través de convenios con organizaciones representativas, que incluyeron mingas, asambleas territoriales y encuentros interculturales en departamentos priorizados. Asimismo, en la etapa precontractual se avanzó en la concertación técnica y presupuestal para la implementación de los Planes Comunitarios de Armonización (PCA) en territorios indígenas como Jámalo (Cauca), Mayasquer (Nariño) y Cañamomo Lomapieta (Caldas), así como en consejos comunitarios afrocolombianos de Tumaco (Nariño), Carmen del Darién (Chocó) y Vigía del Fuerte (Antioquia). Para la vigencia 2025 se proyecta impactar a más de 500 personas (firmantes de paz, autoridades étnicas y comunidades) en estos

territorios, a través de procesos que contemplan fases de alistamiento, diagnóstico territorial, construcción participativa de los PCA e implementación de acciones priorizadas (ARN, 2025).

Concluyendo así, que la implementación integral de estos programas sigue en proceso.

Gráfica No. 47: Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Indicadores Cumplidos

E.E.4 Este indicador mide el porcentaje de víctimas Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras (NARP) y Rrom que, tras un proceso de socialización y sensibilización culturalmente adecuado, acceden voluntariamente a la atención psicosocial con enfoque diferencial. Esta atención debe ser pertinente culturalmente y con perspectiva de mujer, familia y generación, conforme a lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Según información del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO), el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) reporta que, durante el primer trimestre de 2025, se realizaron acciones de seguimiento a la implementación de la Resolución 820 de 2024, que regula los lineamientos técnicos y operativos del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) con enfoque étnico.

En este marco, el MSPS ha trabajado de manera articulada con los actores del sistema de salud para fortalecer capacidades institucionales en los componentes técnico, financiero, administrativo y de reporte de información al sistema PAPSIVI WEB, como herramienta para consolidar la trazabilidad y calidad de la atención a víctimas étnicas. Estos avances buscan garantizar que la

atención psicosocial se preste de forma intercultural, participativa y territorialmente diferenciada, conforme a los módulos étnicos definidos para cada pueblo.

En el marco del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI), con recursos asignados mediante transferencia bajo la Resolución 820 de 2024, el MSPS informó que al corte del primer trimestre de 2025 se brindó atención psicosocial a 1.331 víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica, de las cuales 569 fueron hombres y 762 mujeres. De este total, 1.019 correspondieron a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; 307 a pueblos Indígenas; y 5 al pueblo Rrom. Este incremento sustancial frente a las 324 víctimas étnicas atendidas en el mismo periodo de 2024 representa un avance en la garantía del derecho a la salud con enfoque diferencial y pertinencia cultural.

Adicionalmente, durante ese periodo se realizaron 38 asistencias técnicas a nivel nacional dirigidas a las entidades territoriales, centradas en el fortalecimiento del talento humano, las capacidades organizacionales, y los mecanismos de monitoreo y evaluación relacionados con la Resolución 820 de 2024, así como en el uso del sistema de información PAPSIVI WEB. Estos esfuerzos reflejan un progreso en la institucionalización y tecnificación del enfoque étnico en salud dentro del programa.

No obstante, es importante señalar que el Ministerio no presentó una respuesta directa al indicador E.E.4. La información disponible fue extraída del SIPO como insumo cualitativo, pero no permite confirmar si el acceso reportado fue producto de procesos previos de socialización o activación culturalmente pertinente, tal como lo exige el diseño técnico del indicador.

Por otra parte, el MSPS reportó en el SIPO avances relacionados con el cumplimiento del CONPES 4031 de 2021, destacando la realización de una mesa de concertación con el Grupo de Enfoque Psicosocial y de Reparación Colectiva de la Unidad para las Víctimas (UARIV), con el fin de revisar y validar la priorización de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) a intervenir durante la vigencia 2025. Como resultado, se acordó abordar los SRC con Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) protocolizados, en los cuales el Ministerio acompañó la fase de formulación y estableció compromisos específicos. También, se verificó el rezago de los PIRC priorizados en 2024 que aún no han presentado avances por parte de la Unidad.

Los SRC priorizados son los siguientes:

- 87 Resguardo Chami Unificado.
- 245 Consejo Comunitario Las Palmitas.
- 399 Cañamomo y Loma Prieta.

- 415 Consejos Comunitarios de Bojayá.
- 710 Resguardo Indígena de Mayasquer del Pueblo de los Pastos.
- 761 Pueblo Kisgo.
- 88 Gito Dokabu.
- 344 Comunidad del Pueblo Indígena Ette Ennaka Chimila.
- 368 Comunidad Pueblo Pijao de Ataco.

Conforme a lo anterior, el Ministerio avanza en un proceso de costeo de las acciones reparadoras correspondientes a la medida de rehabilitación en el marco de los PIRC, evaluando la viabilidad técnica y jurídica para realizar las transferencias a las Empresas Sociales del Estado (ESE) de los municipios donde se encuentran dichos SRC.

E.E.8 Este indicador evalúa si los sistemas de información vinculados al Plan Nacional de Derechos Humanos integran enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación, mediante la incorporación de indicadores, instrumentos, variables, medidas y criterios pertinentes que permitan definir mecanismos de monitoreo efectivos sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos étnicos.

De acuerdo con el Plan Marco de Implementación (PMI), el periodo previsto para el cumplimiento de este indicador comprendía los años 2017 a 2018. Según la información registrada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, el indicador figura como cumplido en su totalidad, dado que en 2018 se constituyó la plataforma del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (SNIDH), como mecanismo articulador y repositorio institucional de datos.

No obstante, si bien se reconoce el cumplimiento formal del indicador, se resalta la necesidad de evaluar periódicamente la funcionalidad, cobertura y actualización del SNIDH para garantizar que la inclusión de variables étnicas no sea únicamente nominal, sino efectiva en términos de recolección de datos desagregados, análisis territorial, y capacidad para informar políticas públicas con enfoque diferencial.

Según la información reportada en la plataforma “en el año 2018 se constituyó la plataforma del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y DIH en su primera fase, la cual puede ser consultada en la página www.snidh.gov.co, está contiene en la herramienta de seguimiento y monitoreo denominada Mapa de Oferta los diferentes enfoques diferenciales tales como étnico (Indígena, NARP, Gitanos o Rrom, Palenqueros y Raizales), poblacionales, género, sexo y grupos etarios”, pero una vez el usuario trate de acceder a la plataforma indicada surge la advertencia de que “no se puede acceder a este sitio”.

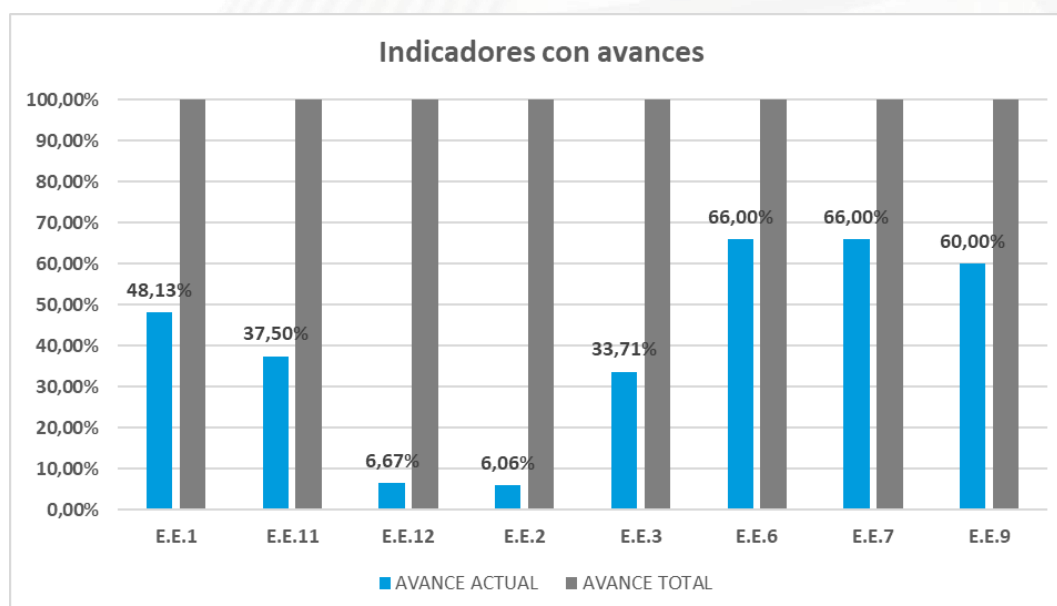
Si bien el indicador se encuentra reportado como cumplido desde el año 2018, se considera recomendable verificar actualmente la operatividad, la accesibilidad pública, así como la pertinencia técnica y cultural de dicha plataforma. Igualmente, resulta clave confirmar si el sistema mantiene una actualización periódica con información desagregada por pueblo étnico, género, generación y territorio, conforme a los principios de enfoque diferencial.

Se sugiere, además, valorar la habilitación de un canal directo de consulta y validación con organizaciones representativas de los pueblos étnicos, con el fin de evaluar la utilidad real del sistema como herramienta de monitoreo de la situación de derechos humanos en clave diferencial. La ausencia de acceso público, la desactualización de los datos o las dificultades de ingreso a la plataforma podrían comprometer su función como instrumento efectivo para la garantía de derechos.

Cabe señalar que, en la respuesta oficial más reciente brindada por la Presidencia de la República, no se aborda específicamente el indicador E.E.8, ni se entregan elementos adicionales sobre la operatividad, actualización o pertinencia cultural del SNIDH. Esto refuerza la importancia de realizar una verificación específica sobre el estado actual del sistema y su efectividad como herramienta de monitoreo, más allá del cumplimiento formal reportado en 2018.

Indicadores con Avance

Gráfica No. 48: Avance en el cumplimiento de los indicadores del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

E.E.6 Plan Nacional de Derechos Humanos específico, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos Indígenas, Negros Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.

De acuerdo a lo reportado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario sobre las acciones adelantadas entre el 30 de marzo de 2024 y el 30 de marzo de 2025, esta entidad avanzó en la implementación del indicador E.E.6 mediante la elaboración de lineamientos técnicos y normativos para el capítulo étnico del Plan Nacional de Derechos Humanos, con enfoque en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom. Entre los avances destacaron la contratación de personal especializado, la producción de documentos base y la articulación interinstitucional con la Vicepresidencia y el Ministerio del Interior. Si bien estos esfuerzos reflejan una fase preparatoria relevante, la propia Consejería reconoce que el proceso de concertación formal no se ha iniciado y que se proyecta dar comienzo en 2025 mediante la instalación de mesas territoriales en Putumayo, Chocó y Bolívar.

Lo anterior muestra que, aunque existen avances documentales y técnicos en 2024 y 2025, el Plan Nacional de Derechos Humanos con capítulo étnico aún no ha sido formulado ni concertado con los pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom. No se ha cumplido, por tanto, el estándar mínimo exigido por el indicador, que es la existencia de un plan nacional concertado bajo los principios de no regresividad y enfoque diferencial.

La ausencia de mesas formales de concertación evidencia un retraso estructural que incumple los plazos previstos en el Plan Marco de Implementación (2018).

Cabe señalar que la propia Consejería reconoce que la articulación con el Ministerio del Interior y los recursos presupuestales asignados a esa entidad son fundamentales para avanzar en el proceso (Presidencia, 2025).

E.E.7 Plan Nacional de Derechos Humanos específico con estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos Indígenas, NARP y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico, así como enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.

Según lo reportado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, entre el 30 de marzo de 2024 y

el 30 de marzo de 2025 se avanzó en la elaboración de lineamientos técnicos y normativos orientados a la formulación del capítulo étnico del Plan Nacional de Derechos Humanos. En este proceso se diseñó una ruta metodológica con enfoque diferenciado por pueblo, se fortaleció el marco normativo nacional e internacional y se detallaron los espacios previstos para concertación con los pueblos indígenas, lo que constituye un cumplimiento parcial del indicador.

No obstante, persisten desafíos significativos, entre ellos la demora en la aprobación del proyecto de inversión 2024–2026, que ha afectado la vinculación de talento humano especializado y la contratación del equipo técnico requerido, impidiendo avanzar hacia la concertación efectiva y la implementación plena de estrategias específicas.

La Consejería reconoce en su comunicación oficial que la articulación con el Ministerio del Interior y la disposición de recursos presupuestales por parte de esa entidad son fundamentales para superar estos cuellos de botella. Además, identifica entre sus desafíos construir rutas específicas de trabajo diferenciadas para los pueblos Indígenas, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y el pueblo Rrom, así como asegurar que los principios de participación y concertación sean líneas base del capítulo étnico (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario, 2025).

Con base en la información del SIPO, donde el indicador mantiene un avance cuantitativo del 66 %, se recomienda priorizar con carácter urgente la asignación y ejecución efectiva de los recursos presupuestales para permitir la conformación y operación de un equipo técnico especializado, capaz de avanzar en el diseño e implementación de estrategias diferenciadas de protección y prevención, conforme a los enfoques étnico, cultural, de mujer, género, familia y generación.

Dado el retraso acumulado frente al cronograma previsto en el Plan Marco de Implementación (2017–2018), resulta indispensable acelerar los mecanismos administrativos y contractuales que viabilicen la concertación efectiva con los pueblos Indígenas, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y el pueblo Rrom. Esto no solo permitirá cumplir con el indicador E.E.7, sino que fortalecerá el componente de igualdad y no discriminación del Acuerdo Final de Paz. Asimismo, se sugiere que la Consejería y el Ministerio del Interior establezcan una hoja de ruta interinstitucional clara, con cronogramas definidos de concertación por pueblo y metas verificables, a fin de asegurar un cierre efectivo de brechas en la garantía de derechos humanos de los pueblos étnicos.

E.E.9. Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación formulados, concertados, en implementación.

El universo medido se restringe a los sujetos étnicos de incidencia nacional, es decir, aquellos con presencia en al menos dos departamentos y que cuentan con estructura propia de gobierno reconocida.

Al corte del año 2024, el avance reportado oficialmente por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) es del 100 %, dado que el único plan nacional protocolizado bajo este universo (el del Pueblo Rrom) presenta un avance de implementación superior al 15 % (registrado en 48,5 %). Sin embargo, este resultado debe interpretarse cuidadosamente, ya que no implica un avance general en todos los planes étnicos del país, sino exclusivamente en este caso puntual. Otros pueblos de incidencia nacional (como Kankuamo, Misak-Nu Nachak, Yanacona) aún no cuentan con planes formulados ni protocolizados.

La rendición de cuentas de la UARIV para 2024, disponible públicamente en la página web de la entidad, reafirma estos datos, destacando que el avance reportado en el indicador depende exclusivamente del plan del Pueblo Rrom. Durante el año, la entidad ha desarrollado actividades de planeación interna, alistamiento, uso de herramientas tecnológicas para la gestión de información y procesos de organización documental para mantener y fortalecer la implementación del plan. Estas acciones reflejan un compromiso institucional importante, ya que el indicador exige mantener el umbral mínimo de avance para considerarse cumplido.

En la respuesta dada por la misma Unidad a la Procuraduría General de la Nación no se identificó un reporte específico que permita alimentar directamente el indicador E.E.9 en términos de número o porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos que integren de manera explícita el enfoque de género, mujer, familia y generación. No obstante, en la respuesta al XII Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas, se presentan avances parciales relacionados, como el desarrollo de la Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual, la implementación del procedimiento “Diálogos Transformadores” y la entrega de medidas de reparación a mujeres víctimas, incluyendo rutas prioritarias para casos de violencia sexual (Unidad para las Víctimas, 2025). Si bien estos elementos evidencian esfuerzos institucionales por incorporar enfoques diferenciales, no es posible establecer si forman parte de planes de reparación colectiva étnicos de alcance nacional ni si han sido formulados, concertados o implementados como tal.

Teniendo en cuenta esto, se puede inferir que respecto al indicador en estudio no se ha adelantado acciones correspondientes a los otros planes nacionales de reparación, por lo que desde 2024 la Unidad para las Víctimas no demuestra un avance en los planes del Pueblo Misak – Nu Nachak, Yanacona, Kankuamo y el pueblo Afrocolombiano.

E.E.1 Porcentaje de planes concertados, consultados en implementación e implementados.

Este ítem trata el porcentaje de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) étnicos territorializados que cuentan con al menos un 15 % de avance en su implementación, frente al total de planes protocolizados al cierre de la vigencia anterior. Excluye a los sujetos étnicos de incidencia nacional, abordados por los indicadores E.E.9 y E.E.10. Las acciones consideradas en el avance incluyen eventos de rehabilitación, satisfacciones, garantías de no repetición, entrega de dotaciones, materiales para infraestructura, adecuación de espacios comunitarios y entrega de recursos para indemnización colectiva. El cumplimiento del indicador depende de procesos contractuales (logística, compras, infraestructura), de la articulación interinstitucional con SNARIV y entes territoriales, y de las condiciones operativas y de seguridad en los territorios.

Para la vigencia reportada -30 de marzo de 2024 al 30 de marzo de 2025-, el avance acumulado fue del 64 % (72 planes con al menos un 15 % de avance sobre un total de 113 planes protocolizados al cierre de 2023), incumpliendo la meta fijada para el periodo, que era del 85 %. Históricamente, el indicador ha mostrado comportamientos fluctuantes, situándose entre el 50 % y el 70 %, con un pico atípico en 2021 que alcanzó el 88 %. Este patrón evidencia que la meta planteada para 2024 estuvo desalineada con las capacidades operativas reales de la entidad responsable, generando un desfase claro entre la planificación y la ejecución.

En la información remitida por la Unidad para las Víctimas a este ente de control ratifica la persistencia de los cuellos de botella como la contratación del operador logístico, lentitud en la contratación de bienes e infraestructura social, baja articulación interinstitucional con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y los entes territoriales, y factores externos como problemas de seguridad en los territorios y la ausencia de medidas de contingencia. En particular, se reconoce la baja ejecución en la implementación de los PIRC protocolizados, sin un mecanismo claro de priorización o seguimiento. A pesar de que en 2024 se protocolizó el mayor número histórico de PIRC indígenas (28) y afrodescendientes (24), según los informes étnicos, no se presentó una estrategia operativa diferenciada para avanzar en su implementación, ni se garantizaron recursos suficientes para asegurar la continuidad o ejecución temprana de medidas ya concertadas (Unidad para las Víctimas, 2025).

Adicional a lo anterior, y de acuerdo con la información suministrada por la Unidad, se puede inferir la existencia de un desfase entre la protocolización y la implementación de los PIRC. El énfasis institucional ha estado centrado en aumentar el número de planes protocolizados, sin que ello se traduzca necesariamente en una estrategia integral y verificable para asegurar su implementación efectiva. Al analizar el cuadro contenido en el Anexo 329 — remitido en respuesta a la Comisión de Seguimiento a los Decretos Ley—, que incluye fechas asociadas a la “Fecha de Aprobación del PIRC”, se observa que no se detalla de manera sistemática la fecha de inicio real de la implementación de cada plan. Esta omisión dificulta establecer con claridad el grado de rezago acumulado y el tiempo efectivo de ejecución, lo cual limita tanto el seguimiento técnico como la capacidad de evaluación del avance de las medidas acordadas con los sujetos colectivos.

Además, se reportan acciones cuya ejecución se remonta a periodos anteriores a 2016, sin que se aclare si estas se enmarcan en el Acuerdo Final de Paz o si forman parte del ciclo vigente de implementación. Esta ambigüedad en el registro temporal limita la posibilidad de contar con una evaluación técnica precisa sobre el estado actual de los planes.

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se puede inferir desde la Procuraduría General de la Nación, la ausencia de medidas de contingencia, la débil articulación con el SNARIV y los entes territoriales, y la falta de mecanismos de trazabilidad pública y territorializados.

E.E.11 Acciones específicas para mujeres Indígenas, NARP y Rrom en los planes de reparación colectiva étnicos implementadas.

El indicador E.E.11 mide las acciones específicas implementadas para mujeres Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom dentro de los planes de reparación colectiva étnicos.

Para el cierre del año 2024, según el reporte del Sistema de Información Integrado para el Seguimiento a los Planes Operativos (SIIPO), se alcanzaron 89 acciones implementadas de las 105 proyectadas. Este avance está respaldado por evidencias documentales, particularmente las actas de implementación correspondientes a los sujetos colectivos Chidima Toló (pueblo indígena Emberá Eyabida), la Comunidad Afrocolombiana El Perro (Cesar) y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Aganches (Cauca), entre otros.

Las actas revisadas identifican al menos tres acciones que cumplen los criterios establecidos en la ficha técnica del indicador: i) homenaje y exaltación a mujeres víctimas durante el Día de las Madres en la Comunidad El Perro, ii) encuentros de intercambio de saberes liderados por mujeres sabedoras para el

“trámite del dolor” en la misma comunidad, y iii) una propuesta de formación en cultivos tradicionales a cargo de mujeres mayores en el resguardo Chidima Toló.

Por su parte, la respuesta entregada por la Unidad para las Víctimas a la Procuraduría General de la Nación no aporta información adicional que permita ampliar o contrastar el análisis del indicador E.E.11 más allá de lo ya reportado en el SIIPO. Aunque se mencionan algunas acciones e intervenciones institucionales con participación de mujeres étnicas, estas no están desagregadas ni referenciadas explícitamente en relación con los criterios técnicos del indicador. En consecuencia, no es posible verificar si dichas acciones hacen parte del cumplimiento reportado (89 de 105 acciones proyectadas) o si corresponden a esfuerzos institucionales que no fueron sistematizados como parte del indicador. Esta falta de trazabilidad impide establecer comparaciones directas y limita el uso de esta información como insumo complementario para el seguimiento técnico.

E.E.3 SRC étnicos en territorios PDET con planes de reparación colectiva, en formulación, concertados, consultados y en implementación.

Este punto mide el porcentaje de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) étnicos ubicados en territorios PDET que cuentan con planes de reparación colectiva en las etapas de formulación, concertación, consulta e implementación. Para el cierre de 2024, según los datos reportados en el Sistema de Información Integrado para el Seguimiento a los Planes Operativos (SIIPO), el avance alcanzó un 59 %, es decir, 44 de 75 planes registran al menos un 15 % de avance en implementación.

Sin embargo, al contrastar este dato con la información entregada por la Unidad para las Víctimas en el Anexo 329 remitido a la Procuraduría General de la Nación, se identifica que hay 72 planes de reparación colectiva étnicos —en todo el país— con una implementación superior al 15 %, de los cuales 44 están ubicados en territorios PDET. Otra situación que se infiere del análisis de la respuesta aportada por esta Unidad es que hay dos sujetos de reparación colectiva cuyo PIRC fue aprobado en el 2015 y 2016, cuando el Acuerdo de Paz no había entrado en vigor y por consiguiente no estaban implementados los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

E.E.12 Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados.

El indicador E.E.12 mide el porcentaje de Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados e implementados.

Al cierre del año 2024, se reporta que solo 1 de los 19 sujetos ha logrado alcanzar el cierre formal completo (Comunidad Kanalitojo, pueblos Sikuni, Amorúa y Sáliva), lo que equivale a un avance acumulado del 5 %, frente a una meta anual fijada en 14 sujetos. Aunque actualmente 15 sujetos se encuentran en fase de implementación, ninguno ha alcanzado todavía el nivel de ejecución integral exigido por la metodología del indicador.

De la revisión cuantitativa y cualitativa, y considerando que la información disponible proviene únicamente del SIPO, se identifican varias deducciones clave. Primero, existe un desfase evidente entre las metas proyectadas y las capacidades operativas de la Unidad para las Víctimas, lo que genera un modelo de planeación desconectado del contexto real y de los rezagos acumulados. Segundo, el modelo de medición es rígido, pues solo contabiliza planes ejecutados al 100 %, invisibilizando avances parciales que podrían ser significativos. Tercero, las causas del rezago son estructurales, no coyunturales, derivadas de problemas sistémicos como baja articulación interinstitucional, insuficiencia presupuestal, barreras logísticas y ausencia de mecanismos flexibles para adaptar los planes a las condiciones locales. Cuarto, los impactos de estos retrasos afectan de manera diferenciada a los pueblos étnicos, profundizando desigualdades históricas, vulnerando derechos fundamentales y exponiendo al Estado a escenarios de responsabilidad judicial. Finalmente, se identifica un déficit de gobernanza y rendición de cuentas, agravado por la falta de respuesta oficial a los requerimientos de la Procuraduría, que limita el análisis independiente y debilita la confianza pública.

En las respuestas entregadas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, no se identifica información adicional que permita ampliar o profundizar el análisis sobre el nivel de cumplimiento del indicador relacionado con la articulación entre procesos de reparación colectiva étnica y restitución de derechos territoriales.

Ninguna de las dos entidades presenta una relación sistemática, consolidada ni actualizada que permita establecer cuántos sujetos de reparación colectiva étnicos se encuentran simultáneamente vinculados a procesos de restitución de tierras, ni en qué etapa se encuentran sus respectivos planes (de reparación o de restitución).

Esta ausencia de articulación interinstitucional en la entrega de datos impide verificar con claridad el avance real y coordinado en la restitución integral de derechos de los pueblos étnicos, dificultando así el seguimiento técnico del indicador.

Dado que la garantía de derechos de las comunidades étnicas exige una respuesta integral, coordinada y diferencial, esta limitación afecta directamente

la calidad del monitoreo y evaluación de las obligaciones del Estado en el marco del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz.

E.E.5 Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad.

El análisis del indicador E.E.5, que mide el porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva bajo condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, revela un avance acumulado de 0,00 % al cierre del periodo reportado en SIPO. Este resultado significa que, aunque se han aprobado múltiples planes de retorno y reubicación para comunidades étnicas (con un acumulado de 106 al cierre de 2024), ninguno ha alcanzado el cierre formal al 100 % requerido para ser contabilizado como cumplimiento oficial.

Según lo establecido en la Resolución 00027 de 2022, el indicador solo considera como avance aquellos planes que hayan completado el total de acciones concertadas y que cuenten con acta de cierre aprobada en el marco del Comité Territorial de Justicia.

Además, si bien la Unidad para las Víctimas destaca en su rendición de cuentas 2024 que se viabilizaron 363 Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario (EEAC) y se entregaron 154 de estos como apoyo complementario para fortalecer los procesos de retorno y reubicación, dichas acciones no impactan directamente.

De la información que da como respuesta la Unidad de Víctimas a la comisión de seguimiento de los Decretos Ley en su respuesta 21, 22 y 23 se deduce que:

- I. Se reporta un universo de 1.000 comunidades en proceso de retorno o reubicación, de las cuales 236 corresponden a comunidades étnicas (respuesta 21).
- II. Se identifican 853 planes aprobados en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, sin discriminación étnica, con fechas de aprobación e implementación disponibles en el anexo “Fuentes RyR 30032025” (respuesta 22).
- III. Finalmente, se indica que 47 comunidades cuentan con acta de cierre, lo que correspondería al 100 % de implementación de sus planes (respuesta 23).

Respecto al universo étnico de la respuesta se deduce que hay 236 comunidades con plan de retorno, 155 con plan aprobado en los consejos territoriales de justicia transicional y 0 con una implementación al 100 %. Ahora

bien, de esta información numérica no se puede analizar si los tres principios, dignidad, voluntariedad y seguridad, son abarcados.

Indicadores sin Avance

E.E.10 Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva: étnicos formulados, concertados, implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación.

Al corte del primer trimestre de 2025, el avance reportado del indicador continúa en 0 %, replicando la situación observada al cierre de 2024.

Actualmente, el único sujeto de reparación colectiva étnico de incidencia nacional que cuenta con un Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) formulado y protocolizado es el Pueblo Rrom, cuyo avance de implementación se estima en aproximadamente 49 %. No obstante, este porcentaje aún no permite el levantamiento del acta de cierre formal, requisito indispensable según la metodología del indicador.

Los otros tres pueblos priorizados —Kankuamo, Misak - Nu Nachak y Yanacona— se encuentran en etapas preliminares del ciclo de reparación colectiva, específicamente en fases de concertación y protocolización de sus respectivos planes, por lo cual no han ingresado formalmente a la fase de implementación.

Entre los hallazgos claves, se identifica **primero** que, pese a los esfuerzos parciales, el diseño metodológico del indicador exige un cierre formal total para contabilizar el avance, lo que genera un reporte oficial de 0 % y oculta progresos internos relevantes. **Segundo**, existe un déficit estructural de entrada al ciclo formal, ya que solo uno de los cuatro pueblos priorizados ha alcanzado la etapa de protocolización, lo que limita drásticamente el universo elegible para avanzar. **Tercero**, hay una falta de visibilidad del componente de género, dado que los informes cualitativos no desagregan avances específicos en esta dimensión, desaprovechando una oportunidad para fortalecer el análisis y la implementación diferenciada. **Cuarto**, se identifican problemas de articulación interinstitucional, pues la implementación de las medidas de los PIRC no depende solo de la Unidad para las Víctimas, sino también de múltiples entidades del SNARIV responsables por sector. Finalmente, se evidencia una dependencia exclusiva del SIIPO y la falta de respuesta oficial a los requerimientos elevados por la Procuraduría, lo que impide verificar los avances de forma independiente.

Ante este panorama, se recomienda priorizar la protocolización formal de los tres pueblos pendientes, garantizando el cumplimiento del derecho a la consulta previa y activando sus ciclos formales de implementación; acelerar la implementación pendiente del Pueblo Rrom mediante un plan de choque que

permita alcanzar el cierre formal; desarrollar mecanismos de reporte complementario que reflejen avances parciales significativos y eviten la invisibilización institucional; fortalecer el componente de género en el diseño, ejecución y análisis de los planes, asegurando acciones específicas y resultados medibles; mejorar la articulación intersectorial con compromisos concretos de las entidades del SNARIV; y exigir a la Unidad para las Víctimas la entrega detallada y desagregada de la información requerida por los órganos de control, permitiendo un ejercicio efectivo de vigilancia y verificación.

Cabe aclarar que, el universo de sujetos considerados en este indicador está limitado a aquellos pueblos étnicos de incidencia nacional incluidos en el Registro Único de Víctimas como sujetos de daño colectivo, con presencia en dos o más departamentos y estructura propia de gobierno reconocida. Actualmente, los únicos pueblos priorizados son el Rrom, Kankuamo, Misak - Nu Nachak y Yanacona, lo que hace que cualquier avance o retraso tenga un impacto directo y determinante sobre los resultados reportados.

E.E.13 Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d) del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio.

Este punto demuestra el grado de cumplimiento del programa especial de asentamiento, retorno, devolución y restitución para los pueblos y territorios priorizados en el literal d) del punto 6.2.3 del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, que incluye al pueblo Nukak, al pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge (Resguardo Cañaveral), y a los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera, Curvaradó y Jiguamiandó.

Al cierre del periodo de seguimiento según lo reportado oficialmente, el avance del indicador se mantiene en 0 %, reflejando la ausencia de cierres formales consolidados que permitan acreditar cumplimiento. Sin embargo, de acuerdo con los documentos revisados incluyendo fichas técnicas, reportes cualitativos, informes de rendición de cuentas y la información remitida por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) existen avances parciales relevantes que, aunque no computan formalmente en el cálculo del indicador, son significativos:

- Los territorios de Curvaradó y Jiguamiandó fueron inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) en 2019, por orden judicial, sin agotar trámite administrativo ni demanda formal, para respetar el principio de cosa juzgada.
- El Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera fue radicado formalmente en etapa judicial en 2022, avanzando en mesas técnicas, actualización de informes y activación de ruta étnica, aunque enfrenta congestión judicial por falta de despachos especializados en Nariño.

- El proceso del pueblo Nukak, tras cumplir un extenso trámite administrativo (incluyendo caracterización, medidas cautelares, inscripción en el RTDAF y subsanación de demanda), fue admitido en etapa judicial en 2023.
- El caso del pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge (Resguardos Quebrada Cañaveral y Dochama) atravesó varias fases de subsanación, revocación y reingreso de demanda, logrando finalmente su admisión en 2023, mientras avanza en las notificaciones a terceros (Unidad de Restitución de Tierras, 2025).

Estos avances muestran esfuerzos acumulados, los procesos enfrentan retos estructurales y territoriales que ralentizan su consolidación formal y metodológica.

El análisis permitió identificar los siguientes aspectos relevantes: (i) la falta de un cronograma único, público y actualizado que permita hacer seguimiento claro al cumplimiento del indicador; (ii) la fragmentación en los reportes institucionales, donde los avances de cada territorio no están organizados ni vinculados directamente a la medición oficial del indicador, dificultando la trazabilidad general, ya que no hay una coordinación entre la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras en el reporte de información; (iii) un estancamiento acumulado, pese a esfuerzos parciales, debido a la falta de coordinación conjunta entre las acciones lideradas por la URT y las adelantadas por la Unidad para las Víctimas (UARIV), lo que eleva sustancialmente el umbral metodológico de cumplimiento; (iv) persistencia de problemas de seguridad, de coordinación local y de tensiones internas en los territorios priorizados, que han limitado de manera concreta el despliegue sostenido de las acciones institucionales en campo; (v) rezagos derivados de la lentitud en las fases judiciales y en la ejecución territorial, afectando los cronogramas de implementación; y, (vi) aunque existen avances iniciales en la incorporación de rutas diferenciales y enfoques de género e interseccionalidad, todavía no se reflejan de forma directa en resultados medibles para el indicador, especialmente en casos sensibles como el del pueblo Nukak, que requiere una atención particular por su condición de aislamiento voluntario parcial.

Conclusiones

- Sobre el Indicador E.E.4, a pesar del incremento significativo en el número de víctimas con pertenencia étnica atendidas por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral (PAPSIVI) en 2025, persiste una limitación estructural en la forma de reporte del indicador E.E.4, dado que no se cuenta con evidencia verificable de que dicho acceso haya sido producto de procesos de socialización o activación culturalmente pertinentes, como lo exige su diseño

técnico. Esta situación impide confirmar el cumplimiento sustantivo del indicador y debilita la trazabilidad del enfoque diferencial y cultural en la atención psicosocial a víctimas étnicas.

- Sobre el indicador E.E.1. De acuerdo a lo reportado por la unidad persisten cuellos de botella como la contratación del operador logístico, lentitud en la contratación de bienes e infraestructura social, baja articulación interinstitucional con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y los entes territoriales, y factores externos como problemas de seguridad en los territorios y la ausencia de medidas de contingencia que imposibilitan resolver el rezago que hay en la implementación de los PIRCS.

Pero estas barreras, estructurales y previsibles, fueron visibles desde el primer semestre del año y no se adoptaron estrategias tempranas de mitigación. El incumplimiento de la meta refleja debilidades en la planeación operativa, insuficiente gestión del riesgo contractual y una respuesta tardía ante los cuellos de botella conocidos.

- Para finalizar, si bien el indicador E.E.3 refleja un avance del 59 % al cierre de 2024, es importante considerar que dicho porcentaje incluye sujetos de reparación colectiva cuyos planes fueron aprobados antes de la entrada en vigor del Acuerdo Final de Paz y de la implementación formal de los PDET. Esta situación podría afectar la precisión metodológica del indicador y dificultar una lectura clara sobre el avance específico en territorios priorizados, en el marco de los compromisos adquiridos en el Capítulo Étnico del Acuerdo.

Recomendaciones

- I. A la Jurisdicción Especial para la Paz: Teniendo en cuenta que en noviembre de 2024 se llevó a cabo el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final de Paz, en el cual se incorporaron seis nuevos indicadores, entre ellos: “Audiencias de la JEP en articulación y coordinación con la jurisdicción especial indígena y justicia tradicional afrocolombiana, cuando las víctimas o comparecientes pertenezcan a pueblos étnicos”, se recomienda que la Jurisdicción adelante las mediciones técnicas correspondientes para permitir una valoración objetiva y diferenciada de las acciones realizadas en el marco de dicho indicador.

En cuanto a los mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena, se sugiere realizar un seguimiento específico a los procesos de sistematización, evaluación e institucionalización de los instrumentos desarrollados, con el propósito de consolidarlos como mecanismos formales, permanentes y articulados, en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 246 de la Constitución Política, y del enfoque diferencial étnico previsto en el Acuerdo de Paz.

- II. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización: Se recomienda en articulación con las entidades del Sistema Nacional de Reincorporación, valorar la viabilidad de consolidar un modelo robusto de seguimiento interinstitucional e intercultural que permita garantizar la sostenibilidad de los resultados alcanzados en los procesos de reincorporación con enfoque étnico, asegurar la trazabilidad de las acciones ejecutadas en los distintos territorios, y, fortalecer progresivamente los derechos colectivos y diferenciales de los pueblos Indígenas, Afrodescendientes y del pueblo Rrom involucrados en dichos procesos.

Este modelo podría incorporar indicadores específicos, construidos participativamente con las autoridades étnico-territoriales, los firmantes de paz y las comunidades beneficiarias, orientados a la armonización comunitaria, las garantías de no repetición, y, la sostenibilidad territorial en contextos étnicos.

Dicha estrategia permitiría avanzar hacia una reincorporación con enfoque territorial, diferencial y culturalmente pertinente, alineada con el principio de no regresividad y los estándares de consulta previa y consentimiento libre, previo e informado.

- III. Al Ministerio de Salud y Protección Social: Establecer un mecanismo claro y específico para el reporte y verificación del indicador E.E.4, que permita evidenciar si las personas con pertenencia étnica acceden a la atención psicosocial como resultado de procesos de socialización y activación culturalmente adecuados.

Adicionalmente, se considera importante avanzar en la implementación efectiva y territorializada de los módulos étnicos del PAPSIVI y de la Ruta de Atención en Salud para Víctimas Indígenas (RAISVI), asegurando que su validación se haga en articulación con las instancias de concertación étnica y que su aplicación sea operativa a nivel local.

Por último, se recomienda fortalecer la ejecución de las acciones reparadoras en el marco de los planes de reparación colectiva, articulándose de forma continua con la Unidad para las Víctimas y los

actores territoriales, para asegurar una implementación concertada y culturalmente pertinente.

- IV. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario: Verificar actualmente la operatividad, la accesibilidad pública, así como la pertinencia técnica y cultural de dicha plataforma. Igualmente, resulta clave confirmar si el sistema mantiene una actualización periódica con información desagregada por pueblo étnico, género, generación y territorio, conforme a los principios de enfoque diferencial.

- V. Adicionalmente, se recomienda al Gobierno nacional, en particular a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y al Ministerio del Interior, acelerar con carácter urgente el proceso de concertación del capítulo étnico del Plan Nacional de Derechos Humanos con los pueblos Indígenas, Afrodescendientes (Negros, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero) y el pueblo Rrom, en cumplimiento del indicador E.E.6 del Plan Marco de Implementación (PMI), cuyo plazo original de cumplimiento correspondía al periodo 2017–2018.

Si bien se han elaborado lineamientos técnicos preliminares, la ausencia de una concertación efectiva y formal con los pueblos étnicos compromete la integralidad y legitimidad del cumplimiento del indicador, así como la coherencia con los principios de enfoque diferencial, no regresividad, participación efectiva y consulta previa establecidos en el Acuerdo Final de Paz y en el marco constitucional vigente.

Se insta a las entidades responsables a establecer una hoja de ruta clara, con cronograma verificable y mecanismos de participación adecuados, que permitan cerrar esta deuda estructural y avanzar en la garantía plena de los derechos humanos de los pueblos étnicos en el país.

- VI. A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas: Avanzar en la formulación, concertación y protocolización de nuevos planes nacionales de reparación colectiva étnicos, en particular para aquellos pueblos que cumplen con los criterios definidos en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz (presencia en más de dos departamentos y estructura propia de gobierno), como es el caso del pueblo Misak-Nu Nachak, Yanacona, Kankuamo y de los pueblos Negros o Afrocolombianos ubicados en territorios colectivos de comunidades negras, que cumplen con las condiciones establecidas.

Asimismo, se sugiere fortalecer los mecanismos de reporte, desagregación y caracterización técnica del indicador E.E.9, de

manera que se pueda hacer seguimiento detallado al enfoque de género, mujer, familia y generación en cada uno de los planes étnicos de alcance nacional, así como monitorear su avance real más allá de los porcentajes acumulados.

Se recomienda diseñar e implementar un plan de choque urgente para destrabar las acciones represadas en los PIRC territoriales, revisar y ajustar el modelo de contratación logística garantizando disponibilidad efectiva desde el primer trimestre, incorporar cláusulas contractuales por hitos con seguimiento semestral y medidas de contingencia, ajustar las metas futuras considerando escenarios realistas basados en el comportamiento histórico, exigir compromisos formales interinstitucionales especialmente de las entidades del SNARIV y los entes territoriales.

También se sugiere incluir un análisis de riesgo territorial que permita priorizar las intervenciones según el contexto operativo y de seguridad.

Se recomienda a esa Unidad ajustar la ficha técnica del indicador E.E.11 para reconocer criterios cualitativos que incluyan la transferencia de saberes, los liderazgos femeninos y los contenidos culturales dirigidos a mujeres, incluso si no han sido etiquetados formalmente como "medidas para mujeres". Estas acciones buscan avanzar hacia una implementación más robusta, coherente y verificable del indicador.

Se recomienda depurar y actualizar el universo del indicador E.E.3, asegurando que solo se incluyan sujetos de reparación colectiva étnicos cuyo proceso de formulación, consulta o implementación del PIRC haya iniciado en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz y en territorios reconocidos como PDET. Asimismo, se sugiere consolidar un sistema de reporte que permita distinguir con precisión entre planes con avances reales en implementación y aquellos que presentan rezagos estructurales, para fortalecer la planeación y el seguimiento territorial con enfoque étnico.

Respecto al indicador E.E.3 se sugiere depurar y actualizar el universo del indicador, asegurando que solo se incluyan sujetos de reparación colectiva étnicos cuyo proceso de formulación, consulta o implementación del PIRC haya iniciado en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz y en territorios reconocidos como PDET. Asimismo, se sugiere consolidar un sistema de reporte que permita distinguir con precisión entre planes con avances reales en implementación y aquellos que presentan rezagos estructurales,

para fortalecer la planeación y el seguimiento territorial con enfoque étnico.

Se requiere fortalecer los mecanismos de seguimiento y cierre de los planes de retorno y reubicación, especialmente en el caso de las comunidades étnicas, para avanzar en el cumplimiento del indicador E.E.5. por lo que se recomienda:

- Definir criterios claros que permitan verificar que los planes se están implementando bajo condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, y que esto quede reflejado en los informes y actas de cierre.
- Garantizar que los reportes institucionales incluyan información desagregada por pueblo, comunidad, municipio y etapa del proceso.
- Coordinar con los Comités Territoriales de Justicia Transicional para agilizar el cierre formal de los planes que ya han sido implementados.
- Incluir a las comunidades en el seguimiento y verificación del cumplimiento de los principios del retorno, como parte del enfoque diferencial.

Y para finalizar, sobre los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz en cada pueblo y territorio que habla el indicador E.E.13, se recomienda:

- Priorizar acciones estratégicas que permitan destrabar al menos uno o dos casos donde ya hay avances importantes, de manera que se logren resultados visibles en el corto plazo.
- Ajustar el sistema de reporte para que se puedan reflejar los avances parciales significativos, y no solamente los cierres integrales, con el fin de visibilizar mejor el esfuerzo institucional.
- Asegurar condiciones mínimas de seguridad, gobernabilidad y articulación territorial, que permitan a las entidades trabajar en campo con las comunidades priorizadas.

Punto 6: Implementación y Verificación

El Punto seis (6) del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera define la hoja de ruta para llevar a

cabo la implementación, verificación y refrendación de los compromisos acordados en relación con el seguimiento, verificación y garantía de cumplimiento del Acuerdo, a partir de seis temas: I) Mecanismos de implementación y verificación; II) Capítulo Étnico; III) Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-; IV) Componente de acompañamiento internacional; V) Herramientas de difusión y comunicación; y VI) Acuerdo sobre refrendación.

El Acuerdo, en lo atinente a los pueblos étnicos Negros, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, Indígenas y Rrom, cuenta con 100 indicadores en el SIIPO, distribuidos en los seis puntos de implementación del Acuerdo, como sigue: I) Reforma Rural Integral, 27; II) Participación política, 24; III) Fin del conflicto, 9; IV) Solución al problema de las drogas ilícitas, 16; V) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, 13; y finalmente, VI) Implementación, verificación y refrendación, 11 indicadores. Es importante anotar que luego de la revisión y ajuste de los indicadores en el segundo semestre del 2024, se adicionaron 6 nuevos indicadores que se encuentran en proceso de integración al cuerpo general del SIIPO y que podrán ser analizados en el próximo informe.

La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos -IEANPE, tiene dentro de sus funciones la de actuar como consultora, representante e interlocutora de la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz -CSIVI-, en relación con el cumplimiento del Acuerdo en cada uno de sus puntos, atendiendo a los derechos de los pueblos étnicos.

A lo anterior se suma la Vicepresidencia de la República, de conformidad con las previsiones del artículo 6° del Decreto 1874 de 2022, con su misión de coordinar interinstitucional e intersectorialmente el desarrollo de la implementación de los compromisos derivados del capítulo étnico del Acuerdo, que llevó a la firma de lo que se denominó *“Un pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz”*; así como a definir un mayor énfasis y enfoque en aspectos de especial relevancia como: I) el acceso integral a tierras; II) las iniciativas PDET con enfoque étnico; III) la sustitución de cultivos de uso ilícito y reconversión productiva; IV) las medidas de reparación colectiva, retornos y reubicaciones; V) el fortalecimiento a los sistemas propios de protección; y VI) la prevención del reclutamiento forzado, entre otros.

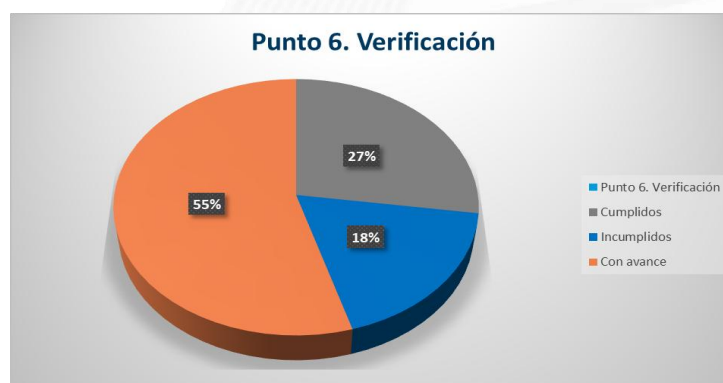
De igual manera, el Decreto 1188 de 2024, que en su Art. 3° establece: *“Confiar a la Vicepresidencia de la República, la misión de coordinar interinstitucional e intersectorialmente el desarrollo de la implementación de los compromisos derivados del capítulo étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*. Materializado en la Directiva Vicepresidencial No. 03 de 2025, dirigida a ministros, directores de

departamentos administrativos y representantes legales del sector central de la rama ejecutiva del orden nacional, con competencia en el cumplimiento de la misión establecida en el mencionado artículo.

Lo anterior, con el objetivo de establecer la *“Coordinación interinstitucional e intersectorial para el pronto cumplimiento de la misión establecida en el Artículo 3° del Decreto 1188 de 2024 -Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*.

Del total de 11 indicadores que tiene este punto, para el período analizado en este informe hay: 3 indicadores cumplidos, 6 indicadores con avance y 2 indicadores sin avance o incumplidos, como se evidencia en la gráfica:

Gráfica No. 49: Avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reporte SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO

Indicadores Cumplidos

- **F.E.2.** “Lineamientos para la inclusión de las variables de desagregación étnica en los instrumentos de captura y reporte de información de los sistemas de información de los sectores y del SIPO en el marco de la implementación de los acuerdos de paz”.

Ficha Técnica a 31 de diciembre de 2018: “Se construyó un documento con lineamientos para la inclusión de las variables de desagregación étnica en los instrumentos de captura y reporte de información de los sistemas de información de los sectores del SIPO en el marco de la implementación de los acuerdos de paz”.

- **F.E.7.1.** “Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento”.

Entre el 30 de marzo de 2023 y el 30 de marzo de 2024 se elaboró el 6° Informe de seguimiento al cumplimiento del componente étnico del Acuerdo Final de Paz por parte de la procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, el cual fue presentado a las instituciones responsables de su implementación. En este marco, se socializaron sus consideraciones y recomendaciones con todas las entidades del Ejecutivo Nacional involucradas en la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo.

Las recomendaciones del informe se enfocaron en los componentes estructurales del Acuerdo, destacando nueve orientaciones generales dirigidas principalmente a la Vicepresidencia de la República, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, el Ministerio del Interior y otras entidades clave en la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial. Estas buscaron fortalecer la adecuación institucional y la consolidación del enfoque diferencial en la implementación, así como avanzar en temas críticos como la revisión y ajuste de los indicadores del SIPO, el desminado humanitario en territorios étnicos, y los procesos de retorno y/o reubicación de comunidades étnicas priorizadas en el Acuerdo, con el fin de superar los retrasos o incumplimientos identificados.

El 26 de febrero de 2025, estas recomendaciones fueron socializadas ante la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), ocasión en la cual se recogieron sus valoraciones sobre los avances e incumplimientos en la implementación del Capítulo Étnico, y se acordó una nueva sesión de trabajo para profundizar en sus consideraciones frente al 6° Informe.

Posteriormente, en marzo de 2025, la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos requirió a 28 entidades del orden nacional la remisión de informes sobre las acciones ejecutadas entre marzo de 2024 y marzo de 2025, en cumplimiento de sus competencias dentro del marco del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz. Esta actuación se dio en ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría, con el propósito de avanzar en el seguimiento integral a la implementación, prestando especial atención a los impactos reales que las acciones institucionales generan sobre las condiciones de vida de los pueblos étnicos, históricamente afectados de manera desproporcionada por el conflicto armado en Colombia.

Estas acciones buscan que el próximo informe de vigilancia preventiva de la Procuraduría no solo documente los avances, sino también visibilice las dificultades persistentes, de modo que las recomendaciones emitidas contribuyan de forma efectiva a superar los obstáculos identificados y a fortalecer la ruta institucional hacia el cumplimiento integral del Acuerdo, en beneficio de los pueblos étnicos como sujetos de especial protección constitucional y destinatarios directos de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en este proceso.

- **F.E.7.4** *“Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento”.*

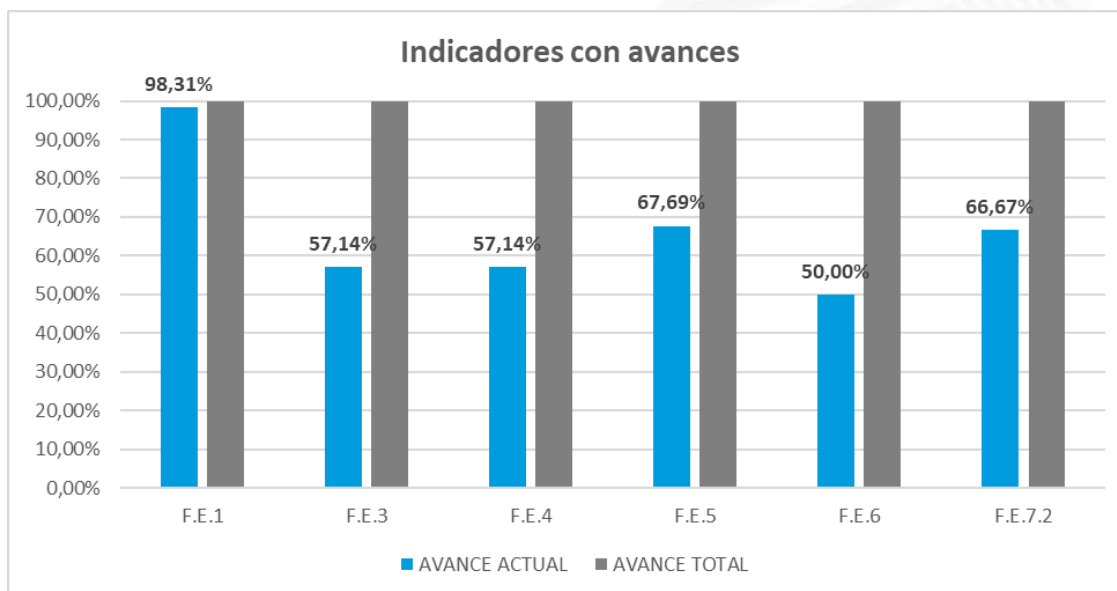
El último reporte correspondiente a este indicador se encuentra fechado al 30 de septiembre de 2023 y fue presentado por la Auditoría General de la Nación, en el marco de su labor de seguimiento a la información solicitada a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales. Las actividades realizadas se centraron en el análisis y consolidación de los informes remitidos por los sujetos vigilados.

Se identificó que la Contraloría General de la República selecciona los sujetos de control mediante técnicas de muestreo, conforme a la metodología de seguimiento a los recursos del posconflicto, particularmente en lo que respecta al Sistema General de Regalías y al Sistema General de Participaciones. Este seguimiento se enmarca en la financiación de proyectos de inversión que están articulados con los programas gubernamentales orientados a la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En este contexto, la Contraloría General de la República adelantó 15 ejercicios de vigilancia y acompañamiento, con un presupuesto auditado de \$1.548.699.398.869, correspondiente a algunos sujetos vigilados que ejecutaron proyectos priorizados en el marco del posconflicto.

Indicadores con Avance

Gráfica No. 50: Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO



Nota: Elaboración propia basada en información tomada de SIPO

F.E.1. “Convocatorias realizadas a la Alta Instancia del Alto Nivel para los Pueblos étnicos por el componente de gobierno de la secretaría técnica de la CSIVI para el seguimiento de la implementación del enfoque étnico en PMI”.

Durante la vigencia del año 2024, el componente de gobierno de la Secretaría Técnica de la CSIVI realizó un total de seis convocatorias a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), centradas en el seguimiento e implementación del enfoque étnico dentro del Plan Marco de Implementación (PMI). Estas sesiones evidencian avances en la participación de las comunidades étnicas en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Enero – marzo 2024:

No se realizaron convocatorias a la IEANPE debido a la ausencia de un convenio que financiara la gestión del componente Comunes de la CSIVI. No obstante, se adelantaron gestiones que permitieron la participación de la IEANPE en la CSIVI Ampliada programada para abril de 2024.

Abril – junio 2024, se llevaron a cabo cuatro sesiones:

- 15 de abril: Participación de la IEANPE en la CSIVI Ampliada, con acompañamiento internacional.
- 26 de abril: Participación en la CSIVI Territorial en Putumayo, enfocada en el diálogo sobre implementación regional.

- 6 de mayo: Sesión para la presentación del plan de trabajo anual de la IEANPE, financiado a través de un nuevo convenio.
- 16 de mayo: Participación en la Mesa Técnica de Actualización del PMI, contribuyendo a la formulación de la ruta participativa de actualización.

Julio – septiembre 2024, se realizaron dos sesiones adicionales:

- 16 de julio: Discusión técnica sobre la actualización del PMI, en concordancia con los compromisos del Capítulo Étnico.
- 10 de septiembre: Sesión ampliada de la CSIVI para hacer seguimiento al enfoque étnico en la implementación del Acuerdo.

Primer trimestre de 2025:

La Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP), en coordinación con la Vicepresidencia de la República, impulsó el fortalecimiento de la articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación del Capítulo Étnico, en el marco de la Estrategia Conjunta de Coordinación, Seguimiento e Impulso Institucional.

Se resalta el progreso en el Eje 1 de dicha Estrategia, centrado en la coordinación interinstitucional, cuyas fases 1 y 2 se ejecutaron entre febrero y marzo de 2025:

Fase 1: El 14 de febrero de 2025 se realizó una sesión de direccionamiento estratégico entre la Vicepresidencia y la UIAFP, donde se socializó la Estrategia con las entidades responsables y se definieron lineamientos para la incorporación del enfoque étnico en los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (PNRRI).

Fase 2: Durante marzo se desarrollaron reuniones bilaterales con 20 entidades responsables de indicadores de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), con el fin de identificar avances, rezagos y compromisos relacionados con la implementación del Capítulo Étnico.

En cuanto a la articulación entre la IEANPE y la CSIVI, la UIAFP y la Vicepresidencia elaboraron una respuesta oficial enviada el 5 de febrero de 2025 a la CSIVI, titulada “Ajuste a la propuesta interinstitucional de ruta para la incorporación del enfoque étnico y de género en los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral”. En dicho documento se destaca que la incorporación del enfoque étnico, así como las salvaguardas de Género, Mujer, Familia y Generación, y de Objeción Cultural, serán lideradas por la Vicepresidencia, la UIAFP, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en articulación directa con la IEANPE.

F.E.3. “Metas, indicadores y variables en el Plan Marco de Implementación contempladas en el SIPO con enfoque étnico que cuentan con seguimiento”.

A corte del 31 de marzo de 2025, el Sistema de Información para la Implementación del Acuerdo Final de Paz (SIIPO) realizó seguimiento a la totalidad de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI). Aunque el sistema requiere que cada indicador cuente con su ficha técnica para habilitar el seguimiento, en este corte el SIIPO incluyó dentro del promedio de avance todos los indicadores que, por su fecha de inicio, deben contar con registro, incluyendo aquellos con clasificador étnico.

En ese sentido, de los 100 indicadores analizados en el componente étnico: 97 indicadores cuentan con ficha técnica aprobada y cargada en el sistema, y 3 indicadores se encuentran con ficha técnica en construcción: C.E.6, D.E.9 y D.E.12.

Para garantizar la incorporación del enfoque étnico y de género en la actualización de estas fichas y en la ejecución del PMI, la Vicepresidencia de la República, la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP), el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrollaron reuniones estratégicas interinstitucionales.

Asimismo, los equipos diferenciales socializaron estrategias para la implementación de los enfoques diferenciales en los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (PNRRI), con instituciones clave como: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Igualdad y Equidad, entre otros sectores responsables de la ejecución sectorial del Acuerdo.

F.E.4. “Reportes de información, contenidos en el SIIPO, entregados a la Alta Instancia de Pueblos étnicos”.

Se resalta el envío del VIII Informe de consolidación de los reportes de información al SIIPO, correspondiente al periodo enero – septiembre de 2024, a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y a la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas (MPC). Este informe evidencia el comportamiento de los indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación (PMI), en el marco del seguimiento a los compromisos del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz.

Entre las acciones de seguimiento a los compromisos con las entidades responsables de reportar los indicadores étnicos en el SIIPO, se destaca la realización de reuniones interinstitucionales, dentro de las cuales sobresale la siguiente:

24 de enero de 2025: En el marco del V Encuentro Nacional de Secretarías Técnicas del Mecanismo Especial de Consulta (MEC), se abordaron dos aspectos clave:

Radicación de una propuesta de ruta metodológica interinstitucional para la incorporación del enfoque étnico y las salvaguardas de Género, Mujer, Familia y Generación (GMFG), así como la Objeción Cultural, en los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI).

En virtud de las competencias otorgadas por el Capítulo Étnico del Acuerdo a la IEANPE, la Vicepresidencia de la República asignó un presupuesto específico para el año 2025, destinado a apoyar el desarrollo e implementación de dicha ruta.

Este proceso tiene como objetivo que la IEANPE lidere la coordinación y puesta en marcha de los mecanismos autónomos de participación creados en el marco del Acuerdo, como el Mecanismo Especial de Consulta (MEC). Se busca garantizar que la ruta metodológica contemple la diversidad cultural, territorial y los intereses diferenciados de los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y el Pueblo Rrom, fortaleciendo así el enfoque diferencial y el principio de participación efectiva.

F.E.5. “Proyectos ejecutados por pueblos étnicos para la implementación del acuerdo final”.

Presenta ficha técnica con última anotación del 30 de septiembre de 2023, en la que se anotó: *“En el tercer trimestre de 2023 se desarrollaron 3 actividades, en el marco del programa Banco de Proyectos a favor de los pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”*.

F.E.6. “El Plan de trabajo de la Alta Instancia Étnica concertado con CSIVI contará con garantía presupuestal anual y oportuna”.

De acuerdo con la ficha técnica con última anotación al 31 de marzo de 2025, durante el primer trimestre del año se garantizó la disponibilidad presupuestal para la ejecución del Plan de Trabajo de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE). Esto en virtud del Convenio No. 665 de 2024, suscrito entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), por un valor total de \$1.984.101.000.

Este financiamiento, concertado y aprobado en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) y del Plan Marco de Implementación (PMI), permitió avanzar en el desarrollo de las actividades estratégicas priorizadas por la IEANPE.

Según informe presentado por la ONIC, al corte del 31 de marzo de 2025, se reporta un avance presupuestal del 86,42 %, equivalente a \$1.714.735.575,66. Los rubros ejecutados incluyen: costos de personal y honorarios, traslados y viáticos para vocerías, equipo técnico y autoridades étnicas, en el marco de macro encuentros y reuniones de articulación interinstitucional, servicios contractuales,

diagramación del informe anual, y otros costos indirectos asociados al cumplimiento del plan.

El tercer desembolso del convenio, correspondiente al 29,9 % del valor total (\$593.246.199), fue ejecutado el 24 de febrero de 2025.

F.E.7.2. “Porcentajes de planes y proyectos que incluyan a los pueblos y comunidades Indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento”.

De acuerdo con la ficha técnica con última anotación al 30 de septiembre de 2024, durante el tercer trimestre de 2024, la Contraloría General de la República (CGR) adelantó acciones orientadas al seguimiento de inversiones dirigidas a los Pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero y Rrom.

En el marco de estas actividades, la CGR realizó una depuración de la base de datos de los proyectos de inversión con recursos orientados a estos grupos étnicos, reportados a través del Sistema de Información de Recursos del Estado con Inclusión (SIRECI). Esta labor tuvo como propósito fortalecer los mecanismos de vigilancia fiscal y mejorar la trazabilidad del uso de los recursos públicos destinados a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz.

F.E.7.3 “Porcentajes de planes y proyectos que incluyan a los pueblos y comunidades Indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento”.

Según la Ficha Técnica, con última anotación al 30 de septiembre de 2023, el 18 de agosto de 2023 fueron radicados y presentados oficialmente los Undécimos Informes de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635, los cuales regulan las medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas.

Dichos informes fueron elaborados con la participación de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, y presentan un análisis riguroso del cumplimiento de la política pública dirigida a las víctimas étnicas, abordando componentes como atención, asistencia, reparación integral, prevención y restitución de derechos territoriales, entre otros.

La información consolidada en los informes se encuentra estructurada por pueblos y medidas, e incluye tanto resultados presupuestales, como avances institucionales y barreras persistentes identificadas en los diferentes territorios del país.

F.E.8. “Porcentajes de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con

comunidades y pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom, realizadas”.

Según la Ficha Técnica, con última anotación al 30 de junio de 2022, durante el segundo trimestre de ese año se realizó la segunda sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), instancia destinada a concertar todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectación directa a estos pueblos. Entre el 21 y el 24 de junio de 2022 se abordó específicamente la revisión de la Ruta de Consulta Previa del Catastro Multipropósito, en el marco de los informes exigidos por el artículo 219 de la Ley 1955 de 2019.

Adicionalmente, se dejó constancia de que a la Defensoría del Pueblo se le recomendó avanzar en el cumplimiento del indicador F.E.7.3, el cual para esa fecha registraba un avance del 0 % en el SIIPO, sin que a la fecha se cuente con una respuesta oficial sobre las acciones adoptadas en función de esta recomendación.

Conclusiones

- Durante el periodo analizado, **los niveles de articulación entre las instancias con competencia en la coordinación interinstitucional y sectorial para la implementación del Acuerdo Final de Paz en relación con los pueblos étnicos han registrado una mejora sustancial.** Entre estas entidades se destacan la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Interior y la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP).

Esta mejora se refleja en el desarrollo de espacios de planificación conjunta, el fortalecimiento de estrategias para la incorporación del enfoque étnico y de género en los instrumentos de seguimiento, así como en la articulación técnica para la construcción y actualización de las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación.

- Los **datos cargados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIIPO-**; que tiene como objetivo facilitar el seguimiento de metas e indicadores en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz en tiempo real, **ha mejorado la calidad y oportunidad de sus registros, lo cual facilita la lectura y comprensión de la información**, así como el seguimiento al cumplimiento de los compromisos plasmados en el Acuerdo Final de Paz en relación con los miembros de los pueblos étnicos.
- De los cien (100) indicadores del SIIPO en el contexto étnico del Acuerdo revisados para la presente vigencia, veintitrés (23) indicadores se encuentran cumplidos, cuarenta y dos (42) indicadores presentan

avances, treinta y cinco (35) indicadores no presentan avances y diez (10) indicadores no cuentan con ficha técnica a 31 de marzo de 2025. Pendiente de revisión final.

- La información sobre los trámites y procesos adelantados para el cumplimiento del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las instancias y espacios nacionales de los pueblos étnicos ha mejorado en el último año; sin embargo, se requiere un mayor esfuerzo y articulación con autoridades y pueblos en territorio, para que la información llegue a las comunidades beneficiarias.
- Las políticas, programas y proyectos implementados en el marco del cumplimiento de los acuerdos pactados, no están generando los impactos esperados en los pueblos étnicos, puesto que en muchos casos no se conoce en debida forma su existencia y no se ven reflejados en la población sus efectos y/o resultados.
- Durante la vigencia del presente análisis, se garantizó la asignación presupuestal para la operación de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE). No obstante, al cierre de este informe, **aún no se cuenta con los recursos necesarios para asegurar su continuidad operativa en el siguiente periodo**, lo cual representa un riesgo significativo para el adecuado flujo de información entre los pueblos étnicos y el Gobierno Nacional.

Esta situación puede comprometer el seguimiento efectivo y la implementación de los compromisos del Acuerdo Final de Paz en lo relativo a los pueblos étnicos, al afectar la capacidad de articulación, incidencia y verificación autónoma por parte de la IEANPE.

- Es prioritario realizar una revisión técnica y concertada de los indicadores que actualmente figuran como incumplidos o que no cuentan con ficha técnica en el Sistema de Información para la Planeación y la Implementación (SIIPO). Este análisis deberá identificar las causas estructurales, operativas o institucionales que han impedido su avance, con el fin de adoptar medidas correctivas oportunas o remitir los hallazgos a las entidades competentes, según corresponda.
- Si bien la mayoría de las entidades manifiestan contar con una política institucional de enfoque diferencial étnico, su aplicación continúa siendo predominantemente formal y declarativa, sin una traducción efectiva en la planeación, ejecución y seguimiento de acciones. Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer capacidades institucionales en materia de adecuación, mecanismos de verificación y criterios técnicos

que garanticen la incorporación real y efectiva del enfoque étnico en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

- Se ha evidenciado que el Ministerio del Interior, como entidad rectora de la política pública en relación con los pueblos étnicos, presenta limitaciones en la consistencia y sostenibilidad del cumplimiento de sus responsabilidades frente a la garantía de los derechos étnicos establecidos en el Acuerdo Final de Paz. Esta situación plantea la necesidad de fortalecer su rol articulador, así como de reforzar los mecanismos de seguimiento, ejecución y coordinación interinstitucional que le competen conforme al marco normativo vigente.

Recomendaciones

- I. **A las instancias del Gobierno nacional con competencia en la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación del Acuerdo Final de Paz en relación con los pueblos étnicos**, consolidar y fortalecer los procesos de articulación mediante la formulación e implementación de un plan de acción específico, que promueva una mayor eficacia en las intervenciones institucionales, contribuya a acelerar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y tenga un impacto directo y positivo en las condiciones de vida de los pueblos étnicos en sus territorios.
- II. **Al Gobierno nacional**, revisar y evaluar si las políticas, programas y proyectos ejecutados o en curso en el marco del Acuerdo Final de Paz están generando transformaciones reales y sostenibles en los pueblos étnicos, o si, por el contrario, están limitándose a ejercicios formales sin un impacto estructural en los territorios.
- III. **Al Departamento Nacional de Planeación** y a las entidades responsables de la formulación, integración y actualización del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), adelantar la implementación de los ajustes ya definidos a los indicadores existentes, operacionalizar los seis nuevos indicadores formulados, y desarrollar las fichas técnicas aún pendientes. Esto permitirá mejorar la cobertura, calidad y utilidad de la información para el seguimiento diferenciado de la implementación del Acuerdo en relación con los pueblos étnicos.
- IV. **Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior**, diseñar e implementar un proceso de formación y fortalecimiento de capacidades dirigido a los pueblos étnicos para el uso, interpretación y aprovechamiento de la información contenida en el SIIPO. Esta medida garantizará que las comunidades puedan ejercer su derecho al control

social, seguimiento y evaluación de las acciones implementadas, contrastando los reportes oficiales con la realidad vivida en los territorios.

- V. A la **Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE)**, incluir en su plan de acción espacios periódicos de intercambio de información tanto con las comunidades en territorio como con los mecanismos formales de concertación y representación de los pueblos étnicos, tales como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano.
- VI. A la **IEANPE, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano**, incluir dentro de sus planes de acción, estrategias de difusión accesible y efectiva sobre los proyectos, actividades y compromisos relacionados con el Acuerdo Final de Paz, ante la persistente percepción en los territorios sobre la falta de información oportuna y clara respecto al avance de su implementación.
- VII. Al **Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz (CSIVI)**, fortalecer su respaldo institucional y político a la participación efectiva de la IEANPE en los espacios de interlocución y seguimiento al enfoque étnico del Acuerdo, con el fin de que se logre una implementación coherente con los principios de justicia étnico-racial, reparación histórica y construcción de paz territorial.
- VIII. Al **Gobierno nacional y a todas las entidades competentes, en los niveles nacional, sectorial y territorial**, aunar esfuerzos y articular de manera efectiva sus planes, programas, proyectos y recursos en torno a las prioridades de los pueblos étnicos, promoviendo intervenciones integrales, eficientes y sostenibles que reduzcan la fragmentación institucional y mejoren los resultados de la implementación incrementando el impacto.
- IX. **Al Ministerio del Interior**, reafirmar y recuperar su rol de liderazgo en el cumplimiento de sus responsabilidades respecto a los derechos de los pueblos étnicos, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz. El cumplimiento de estos compromisos debe ser entendido como una oportunidad estratégica para fortalecer su gestión institucional, reducir las brechas estructurales de desigualdad, prevenir el racismo, la violencia y el desplazamiento forzado, y mejorar de manera sustantiva las condiciones de vida de los pueblos en los territorios.

Referencias

- Agencia Nacional de Tierras. (Febrero de 2025). *Boletín de Avances en Formalización de Territorios Étnicos 2020-2025*. Obtenido de <https://www.ant.gov.co>
- ANT. (2021). *Instructivo de administración del Fondo de Tierras - Código ADMT-I-002*. Bogotá.
- ANT. (2024). *Informe de Rendición de Cuentas " Construcción de Paz Entidades Nacionales"*. Bogotá.
- ANT. (2025). *Plan de Acción Institucional 2025*. Bogotá D.C.
- ANT. (2025). *Respuesta radicado 202510100318051 del 8 de mayo de 2025, "Informe de Avance del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (Pag 5)*. Bogotá.
- ANT. (2025a). *Oficio de respuesta con radicado 202560000693161*. Bogotá D.C.
- ANT. (2025b). *Oficio de respuesta con radicado 202560000068221*. Bogotá D.C.
- ARN. (2025). *Oficio de respuesta con radicado número OFI25-013200*. Bogotá D.C.
- ARN. (2025). *Oficio OFI25-008972 / GPU*. Bogotá.
- ARN. (2025). *Oficio radicado OFI25-013200 / GPU*.
- ARN. (2025). *Respuesta OFI25-013200*. Bogotá.
- ART. (2023). *Respuesta a recomendaciones del IV informe al congreso PGN *20232000014201**. Bogotá.
- ART. (2024). *Respuesta ART 20242000074301*. Bogotá.
- ART. (2024). *Respuesta ART 20242000002071*. Bogotá.
- ART. (2024). *Respuesta radicado 20240000009791*. Bogotá.
- ART. (2024c). *Respuesta 202430000034181*. Bogotá.
- ART. (2025). *Oficio con radicado número 20252000007011 de 31-01-2025*. Bogotá D.C.
- ART. (2025). *Oficio de respuesta 20252000060601*. Bogotá D.C.
- ART. (2025). *Oficio de respuesta con radicado 20252000060601*. Bogotá D.C.
- ART. (2025). *Radicado: 20253200034811*. Bogotá.
- ART. (2025). *RESPUESTA A LAS RECOMENDACIONES 20252000009561*. BOGOTA.
- ART. (2025). *Respuesta VII Infomre al Congreso 20252000060601*. Bogota .
- ART. (2025). *Respuesta VII informe al Congreso*. Bogota.

- ART. (2025). *Reunión de seguimiento a Obras PDET fase III*. Bogotá D.C.
- ART Documento Técnico. (2024). *PATR Revisión y actualización de los PATR*. Bogotá.
- ART InformePDET. (2023). *Informe de Seguimiento a la Implementación de los PDET*. Bogotá.
- Caracol Radio. (02 de 04 de 2024). *Consejo nacional de paz hace llamado al gobierno a cumplir plenarias sobre acuerdo de paz*. Obtenido de Caracol radio justicia: <https://caracol.com.co/2024/04/02/consejo-nacional-de-paz-hace-llamado-al-gobierno-a-cumplir-plenarias-sobre-acuerdo-de-paz/>
- CNE. (2025). *Oficio radicado CNE-S-2025-001486-DVIE-700*.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario . (2025). *OFI25-00071419/GFPU13050000*. Bogotá.
- DANE. (2025). *Pobreza multidimensional en los municipios PDET 2024*. Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMPDET-2024.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (noviembre de 2024). *Informe de Alertas Tempranas sobre Afectaciones a Comunidades Étnicas 2024*. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co>
- DNP. (2015). *El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá.
- DNP. (2024). *Lineamientos para la Elaboración del capítulo de programas y proyectos que orienten la ejecución, en el marco de los PATR*. Bogotá D.C.
- DNP. (2025). *Oficio de respuesta con radicado No. 20253610313091*. Bogotá D.C.
- DNP. (2025). *Oficio radicado 20253160117713*.
- DNP. (2025). *Respuesta requerimiento séptimo informe AFP, radicado 20256000348651*. Bogotá.
- DNP, D. N. (2025). *SIIPO 2.0*. Obtenido de <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- DNP, UIAFP & CSIVI - Comunes. (2024). *Proceso de Actualización del Plan Marco de Implementación (PMI)*. Bogotá D.C.
- DNP. *Documento CONPES 4142: Plan de Choque para la implementación del Acuerdo Final de Paz*. (2024).
- DSCI. (2025). *Oficio de respuesta sin radicado de fecha 16-06-2025*. Bogotá.
- Eljach P., G. (2024). *Reforma Agraria en Colombia. Una asignatura pendiente*. Grupo Editorial Ibañez.

FCP, F. C. (2025). *Respuesta requerimiento 7 informe, con radicado DE-FCP-S-2025-0569*. Bogotá.

Fiscalía. (2025). *Oficio radicado UEIPDO-11200*.

Fiscalía General de la Nación . (2024). *Informe de Victimización de la Fiscalía*. Bogotá.

Fiscalía General de la Nación . (2025). *Informe de Gestión 2023-2024*. Bogotá.

Función Pública. (2025). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/sistema-verdad.php>

Función Pública. (2025). *Oficio radicado 20257000251911*.

IEANPE. (2024). Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia. En *III Informe de Balance sobre la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz* (pág. 16). Bogotá D.C.: IEANPE. Obtenido de *III Informe de Balance sobre la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de PAZ*.

IEANPE. (2025). *Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia*. Obtenido de *Informe de Seguimiento al Punto 2: Derechos de Comunicación y Libertad de Expresión, Marzo 2024 - Marzo 2025*.

IGAC. (2025). *Oficio Radicado N° 1000DG-2025-0000119-EE*.

IGAC. (2025). *Respuesta del 29 de abril de 2025 Radicado No. 2000SG-2025-0000129-EE, No de caso: 1443740, Radicado Padre: 3200SAF-2025-0013466-ER*. Bogotá.

INMLCF. (2025).

Instancia Especial de Mujeres . (2024). *Boletín de Seguimiento al Enfoque de Género del Acuerdo de Paz* . Obtenido de <https://www.instanciaespecialdemujeres.org.co>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2025). *Oficio de respuesta 202519000000198841*. Bogotá D.C.

Instituto Kroc. (2024). *Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz: Cuarto trimestre 2024*. Obtenido de Instituto de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame: <https://peaceaccords.nd.edu>

JEP. (2025). *COMUNICADO 53 Por primera vez, imputados por la JEP como máximos responsables de ‘falsos positivos’ trabajan en la búsqueda de personas desaparecidas en la*. Bogotá.

JEP. (2025). *Oficio No. 202503024513* . Bogotá.

- Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Temrinación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- MinAgricultura. (2022). *Infografía Sentencia SU-288-22*. Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Documents/Infografias/Infografia_SENTENCIA_SU_288_22_V_27032023.pdf
- MinAgricultura. (2025). *Política de Reforma Agraria 2022-2025*.
- MinAgricultura. (2025). *Respuesta a cuestionario Séptimo Informe al Congreso de la República*. Bogota D.C.
- MinAgricultura. (2025a). *Oficio con radicado 2025-100-008841-1*. Bogotá.
- MinAgricultura. (2025b). *Oficio de respuesta 2025-100-001197-1*. Bogotá D.C.
- MinAmbiente. (2025). *Oficio con radicado número 10002025E2017333*. Bogotá dc.
- MinHacienda, M. d. (2025). *Respuesta elaboración Septimo informe AFP con radicado 2-2025-031776*. Bogota.
- MinInterior. (2024). *PLAN DE CHOQUE PARA ACELERAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN COLOMBIA*. Bogotá D.C.
- MinInterior. (2025). *Oficio respuesta radicado No. Radicado 2025-2-001004-021569 Id: 555433*. Bogotá, D.C.
- MinInterior. (2025a). *Oficio radicado 2025-2-001004-021569 Id: 555433*.
- MinInterior. (2025b). *Respuesta radicado No. 2025-2-111004-005320 Id: 499575*. Bogotá, D.C.
- Ministerio de Agricultura. (Marzo de 2025). Obtenido de <https://acmineria.com.co/blog/normativa/consulta-normativa-min-agricultura-programa-especial-de-acceso-a-tierras-integral-para-el-pueblo-etnico-rrom-o-gitano/>
- Ministerio de Agricultura. (2025). *Oficio 2025-162-006007*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025). *Oficio de respuesta 10002025E2017333*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Salud. (2025). *Oficio de respuesta No 2025210301637561*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Trabajo. (2025). *Oficio de respuesta 08SE20251100000000027049*. Bogotá D.C.
- MInisterio de Transporte. (2025). *Oficio de respuesta 20251200607011*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). *Oficio de respuesta 2025EE0027691*. Bogotá D.C.

- MinTIC. (2025). *Boletín Informativo Plan Marco de Implementación Sector TIC*. Obtenido de https://mintic.gov.co/portal/inicio/Atencion-y-Servicio-a-la-Ciudadania/Transparencia/135873:Informacion-de-Construccion-de-Paz:https://mintic.gov.co/portal/715/articles-135873_Boletin_de_Avance_en_el_Cumplimiento_del_Plan_Marco_de_Implementacion_del_Acuerdo_de_Paz_I_Trimestre_2025.pdf
- MinTic. (2025). *Oficio de respuesta Número 251051965 de 2025*. Bogotá D.C.
- OCCP. (2025). *Oficio radicado No. EXT25-00065698*. Bogotá, D.C.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (Enero de 2025). *Informe Anual Sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia 2024*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/countries/colombia>
- ONU. (2024). *Informe de la Misión de Verificación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- ONU Mujeres . (2024). *Informe sobre Violencia de Género Contra Mujeres Étnicas en Contexto de Conflicto Armado en Colombia* . Obtenido de <https://colombia.unwomen.org>
- OTR. (2024). *Caracterización Inicial de Zonas de Reserva Forestal Ley 2a de 1959, Observatorio de Tierras Rurales*. Obtenido de https://observatorio.ant.gov.co/sites/default/files/2025-05/documentos/archivos/zrf_otr_v_compressed.pdf
- PAZ, A. F. (2016). *ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ*. Bogotá.
- PND, G. N. (2023-2026). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026. "Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. Bogotá.
- PNIS, L. d. (17 y 18 de junio de 2025). ¿Qué pasó con la implementación del PNIS? 12. (P. y. Acordemos, Entrevistador)
- Presidencia . (2025). *OFI25-00071419*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2025). *Oficio radicado No. EXT25-00065694*. Bogotá, D.C.
- Presidencia, DNP, UIAFP y CSIVI-COMUNES. (00 de Noviembre de 2024). *Proceso Actualización PMI*. Obtenido de Resumen Ejecutivo Proceso de Actualización del Plan Marco de Implementación (PMI): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf
- Procuraduría . (2023). *Quinto Informe al Congreso sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.

- Procuraduría . (2025). *Informe ante la Corte Constitucional relacionado con la sesión técnica del Auto 1899 de 2024 de la Sentencia SU-288-2022*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación .
- Procuraduría. (2020). *Segundo Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2021). *Tercer Informe al Congreso de Seguimiento al Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2021a). *Informe sobre el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Con apoyo de ACNUR.
- Procuraduría. (2022). *Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2022a). *Informe Final sobre el Enfoque Reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. Con apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas.
- Procuraduría. (2023). *Cuarto Informe de la Comisión de Seguimiento de Defensa de la Mujer Rural*. Bogotá D.C: Procuraduría General de la Nación.
- Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2024). *Sexto Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz* .
- Procuraduría. (2024). *Sexto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2024). *Sexto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2024). *Sexto Informe al Congreso sobre la Implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá D.C.
- Procuraduría. (2024). *Sexto Informe de Seguimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz* . Bogotá: Procuraduría General de la Nación .
- Registraduría. (2025a). *Oficio radicado S.G-OJ-0089*.
- Registraduría. (2025b). *Oficio radicado SG-OJ-No.0351*.
- SAE. (2025). *Oficio con radicado número 20253100176581*. Bogotá D.C.

Secretaría de Transparencia. (2025). *Oficio radicado OFI25-00096817 / GFPU 13130000*.

SIIPO. (2025). <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TkzhNq4obFzcsPNk>.

SIIPO. (2025). *Mecanismo de Monitoreo e Información del Sistema Integral de Información para el posconflicto*.

SNARIV. (30 de abril de 2025). Obtenido de <https://snariv.unidadvictimas.gov.co/node/3787>

SNR. (2025). *Oficio radicado SNR2025EE-079076-1*.

UARIV. (2024). *Informe de desplazamiento forzado, primer semestre 2024*. Bogotá. Obtenido de <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/informes/InformeDesplazamientoForzado-1erSemestre2024-28Marzo.pdf>

UARIV. (2025). *Base de Dator Retornos y Reubicaciones Comunitarios*. Bogotá D.C.

UARIV. (2025). *Informe de Gestión 2024*. Bogotá D.C.

UARIV. (2025). *Oficio Rad. No. 2025-0523271-1*. Bogotá D.C.

UARIV. (2025). *Respuesta 2025-0523271-1*. Bogotá.

UBPD. (2024). *Lineamientos para la formulación e implementación de los planes regionales de búsqueda*.

UBPD. (2024a). *Oficio del 6 de mayo de 2024*. Bogotá.

UBPD. (2025).

UBPD. (2025). Obtenido de <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/comunicado-escombrera-participacion-ubpd-mayo-2025/>

UBPD. (2025). *Estándares para la Búsqueda de Personas Desaparecidas- Anexo 3*.

UBPD. (2025). *Pese a medida de la JEP, la Unidad de Búsqueda continuará gestionando recursos para seguir la búsqueda de las personas desaparecidas*. Bogotá.

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. (2025). *Oficio de respuesta del 26 de mayo de 2025*. Bogotá D.C.

Unidad de Restitución de Tierras . (2025). *Oficio 202520300354491*. Bogotá.

Unidad para las Víctimas . (2025). *Oficio Radicado No. 8512275*. Bogotá.

Unidad para las Víctimas . (2025). *Oficio Radicado No.: 2025-0523271-1*. Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (28 de abril de 2025). Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/articulacion-interinstitucional-impulsa-nuevos-compromisos-sistemas-informacion-atencion-psicosocial-victimas/>

UNP. (2025a). *Oficio radicado MEM-2025-00007895.*

UNP. (2025b). *Oficio radicado MEM-2025-00004592.*

UNP. (2025c). *Oficio radicado MEM-2025-00003381.*

USAID-OIM-Hermeneutics. (2024). *Metodología de cruce de iniciativas PATR con Planes de Reparación Colectiva, Planes de Retornos y Reubicaciones y Planes Específicos.*



**DIÁLOGO PARA
CONSTRUIR
CONSENSOS**

SÉPTIMO INFORME AL CONGRESO SOBRE LA
**IMPLEMENTACIÓN
DEL ACUERDO
DE PAZ
2025**

SEPTIEMBRE DE 2025
BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN