



Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011
“Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”

DECIMO SEGUNDO INFORME DE SEGUIMIENTO
AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2024 – 2025

BOGOTÁ – COLOMBIA
AGOSTO 20 DE 2025



Procurador General de la Nación

Gregorio Eljach Pacheco
Presidente de la Comisión

Defensora del Pueblo

Iris Marín Ortiz
Secretaria Técnica de la Comisión

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra.

Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas

Adriana Patricia Pérez Rojas

Ludirlena Pérez Carvajal

Odorico Guerra Salgado

Arnulfo Cardosí Julio



Equipo Procuraduría General de la Nación

Procurador Delegado Preventiva y de Control a la Gestión 5. para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.

Javier Augusto Sarmiento Olarte

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 2. para la Restitución de Tierras

Tania Esperanza Guzmán Pardo

Procuraduría Delegada Preventiva y de Control a la Gestión 5. para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Javier Mauricio Acevedo Rodríguez (**Líder de Proceso**)

Ana María Gómez Martínez
Angélica Rocío Barbosa Salamanca
Brayan Alexis Plazas Díaz
Diana Milena Yáñez Vargas
Doris Patricia Enciso Ortiz
Jairo Armando Martinez Moreno
José Luis Martínez Rojas
Jenny Paola Niño Capera
José Luis Rodríguez Arévalo
Mayra Alejandra Rodríguez García
Mishelle Orozco Vergel
Olga Lucía Paiba Rocha
Wilson Alfonso Penilla Medina

Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2. para la Restitución de Tierras

Ángela Rodríguez Suárez (**Líder del proceso**)

Leonardo Andrés Castillo Vera
Luis Fernando Patiño Melo
Adriana Fernanda Tarazona Bermúdez
Erick Andrés Perez Álvarez
Maritza Natividad Sora



Equipo Defensoría del Pueblo

Defensora Delegada para la orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado.

Betty Eugenia Moreno Moreno

Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana.

Vladimir Martin Ramos

Defensora Delegado para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Nathalia Romero Figueroa

Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno

Equipo de Trabajo

Enith Xiomara Ebrath Sinning (**Líder del Proceso**)

Andrea del Pilar García Cojín

Aníbal Martínez Berrocal

Diego Andrés García Quintero

Edwin Delgado Córdoba

Luz Marina Munera Márquez

Martha Selene Lozada Cardozo

Ximena García Celis

Zaida del Carmen Carrillo Maestre

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Equipo de Trabajo

María Constanza Córdoba

Mario Alberto Fajardo Camargo

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Equipo de Trabajo

Diana Milena Rodríguez Sierra

Daniel Antonio Garzón Moreno

Grupo de Apoyo- Asesores de la Defensoría del Pueblo

Alicia Jacqueline Rueda Rojas

Norma Constanza Salamanca Tejada

Juan Leonardo Bello Pérez

La Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría a Víctimas del Conflicto Armado Interno agradece el apoyo de los equipos psico-jurídicos de las Defensorías Regionales.



Equipo de la Contraloría General de la República

Contralor Delegado para el Posconflicto

Fabio Alberto Alzate Carreño

Equipo de trabajo

Claudia Patricia Goyeneche Báez (**Líder del Proceso**)

Abel Andrés Petro Escobar
Camilo Andrés Clavijo Herreño
Camilo Estiven Coral Carlosí
Claudia Andrea Sánchez Krieger
Daniela Valenzuela Macías
Diana Brigitte Ramírez Prado
Elkin Yezid Cabrejo Sanchez
Elvia Patricia Ortiz Cardona
Juan Nicolas Cifuentes Sastoque
María Fernanda Silva Hernández
Nathaly Cárdenas Urueña
Sandra Patricia Aceros Tauta
Sara Liseth Escobar Martínez
Wendy Jholany Quevedo Rodríguez
William René Carrillo Veloza
Yezid Andrés Verbel García

Portada

Defensoría del Pueblo

Foto

Defensoría del Pueblo



GLOSARIO

ACDVPR	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación - Alcaldía Mayor de Bogotá
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACSN	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada
Acuerdo de Paz	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
ASOVICA	Asociación de víctimas del conflicto armado colombiano en Canadá.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
AFROMUPAZ	Asociación de Mujeres Afro por la Paz
AFP	Administradoras de fondos de pensiones
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AH	Atención Humanitaria
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AHI	Ayuda Humanitaria Inmediata
AHT	Atención Humanitaria De Transición
ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia
AICMA	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia
ANUC-UR	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción
ARC	Armada de la República de Colombia
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASOPROMUCA	Asociaciones Humanitarias de Cooperación, de Acción Social en Tibú



ATCC	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AVC	Ahorro Voluntario Contractual
AT	Alertas Tempranas
BAC	Banco Agrario de Colombia
BACRIM	Bandas Emergentes y Bandas Criminales
Bancóldex	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
BOCJA	Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas
Cancillería	Ministerio de Relaciones Exteriores
CAP	Cuentas de Ahorro Programado
CEPM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CFBNT	Cese al Fuego de carácter Bilateral, Nacional y Temporal
CGR	Contraloría General de la República
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Uso Ilícito de Niños, Niñas y Adolescentes
CTEP	Circunscripciones Especiales Temporales de Paz
CISP	Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos
CM	Costos Misionales
CSM	Comité de Seguimiento y Monitoreo
DCMH	Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNR	Consejo Noruego para Refugiados
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento



COPER	Comando de Personal del Ejército Nacional de Colombia
COREC	Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional de Colombia
CCOET	Comando Conjunto Estratégico de Transición
CITREP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
CNPRC	Comité Nacional de Paz
CRAV	Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas
CTJT	Comité Territorial de Justicia Transicional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DDTT	Direcciones Territoriales de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
DIARI	Dirección de información análisis y reacción inmediata de la Contraloría General de la República - CGR
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DISH	Dirección de Infraestructura Social y Habitación – Prosperidad Social
DM	Distritos Militares del Ejército Nacional de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Prosperidad Social
DTS	Direcciones Territoriales en Salud
EAPB	Empresas Administradoras de Planes de Beneficios
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EAI	Equipos de Atención de Inmediata de Prevención de Reclutamiento de NNA
EEA	Esquemas Especiales de Acompañamiento
EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario
EETT	Entidades Territoriales
EIATT	Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial



ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMC	Estado Mayor Central
ERAC	Ejército Revolucionario Antisubversivo Colombiano
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia
EP	Espacio Público
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
ESE	Empresas Sociales de Estado
ERE	Estrategia de Recuperación Emocional Grupal
ERM	Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal
EREG	Estrategia de Recuperación Emocional a Nivel Grupal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FAC	Fuerza Aérea de Colombia
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
Fiduagraria	Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario
FMI	Folio de Matricula Inmobiliaria
FNA	Fondo Nacional de Ahorro
Fondo	Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
FonTIC	Fondo Único de las Telecomunicaciones
FRT	Fondo de Restitución de Tierras
FRV	Fondo de Reparación para las Víctimas
FRECH	Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado.
FSC	Formatos de Sujetos Colectivos



FUD	Formato Único de Declaración
FUT	Formulario Único Territorial
GAO	Grupos Armados Organizados
GDO	Grupos Delictivos Organizados
GED	Goce Efectivo de Derechos
GESPROY-SGR	Base datos para el monitoreo, seguimiento y control de proyectos de regalías del DNP
GVP	Grupo de Valoración Preliminar
GFA	Gastos Fijos Anuales
GURP	Grupos Regionales de Protección
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICNT	Indicadores de Coordinación Nación Territorio
ICT	Índice de Capacidad Territorial
IDI	Índice de Desempeño Institucional
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
IGRSE	Índice Global de Restablecimiento Social y Económico
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INES	Iniciativa Nacional por la Equidad en Sectores Rurales
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses,
IRACA	Intervenciones Rurales Integrales
ISSAI	Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores
ITG	Informe Técnico de Georreferenciación
ITP	Informe Técnico Predial
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JAC	Junta de Acción Comunal



JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGTBIQ+I	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
MAP	Minas Antipersonales
MCH	Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad
MDM	Medición del Desempeño Municipal
MIGT	Módulo de Gestión de Turnos
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MITI	Modelo de Intervención Territorial Integral
Minagricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MDPEV	Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas
MNPEV	Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas
MMPEV	Mesa Municipal de Participación Efectiva de Víctimas
Minciencias	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Mincomercio	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Mindefensa	Ministerio de Defensa Nacional
Mineducación	Ministerio de Educación Nacional
Minhacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Mininterior	Ministerio del Interior
Minjusticia	Ministerio de Justicia y del Derecho
Mintic	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Minsalud	Ministerio de Salud y Protección Social
Mintrabajo	Ministerio del Trabajo
Minvivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
mm	Miles de Millones
MOEDG	Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género
MPTF	Fondo Multidonante de Naciones Unidas
MTP	Método Técnico de Priorización – Resolución 1049 de 2019
MUSE	Municiones sin Explotar
NAR	Nuevas Áreas De Reincorporación



MUSVI	Mecanismo único de seguimiento a Víctimas
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
ODV	Organizaciones Defensoras de Víctimas
OFP	Organización Femenina Popular
OIM	Organización Internacional para las Migraciones del Sistema de las Naciones Unidas
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OCCRE	Oficina de Control, Circulación y Residencia
OCT	Organizaciones de Crimen Transnacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSIEGD	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
OV	Organizaciones de Víctimas
OCHA	Oficina para la coordinación de Asuntos Humanitarios
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAO	Plan de Acción Oportuna del Ministerio del Interior
PRyR	Programas de Retorno y Reubicación
PAS	Plan de Acción de Seguimiento
PAT	Plan de Acción Territorial
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PAV	Puntos de Atención a Víctimas
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PIP	Planes Integrales de Prevención
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública



PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PRR	Planes de Retorno y Reubicación
PIG	Programa Integral de garantías
PIGMLD	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos
PAICMA	Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNARIV	Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución
PNVISR	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural
PNR	Plan Nacional de rehabilitación
PNVCF	Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal
POD	Subsidios de Vivienda de Promoción de Oferta y Demanda
PVDF	Población Víctima de Desplazamiento Forzado
p.p	Puntos Porcentuales
RSS	Régimen Subsidiado de salud
PAS	Plan de Acción y Seguimiento de los documentos CONPES
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
PGN	Procuraduría General de la Nación
POA	Plan Operativo Anual
PON	Policía Nacional de Colombia
POR	Plan Orientado a Resultados
PRIEV	Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas del Conflicto Armado
PS	Prosperidad Social
PVG	Programa de Vivienda Gratuita
REDEPAZ	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y la Reconciliación
RRIL	Retornos, Reubicaciones e Integración Local



RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RNI	Red Nacional de Información
RSS	Régimen Subsidiado de Salud
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de información, coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado Interno.
RUV	Registro Único de Víctimas
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAI	San Andrés Islas
SIVJNRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SECOP I y II	Sistema Electrónico para la Contratación Pública I y II
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVE	Subsidio Familiar de Vivienda en Especie
SFVISR	Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
SFVU	Subsidio Familiar de Vivienda Urbana
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGV	Sistema de Gestión para las Víctimas
SIA	Sistema Integral de Auditoría
SIGO	Sistema de Información de Gestión de Oferta
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIME	Grupo de Administración, Soporte y Análisis de los Sistemas de Información Misional y Estratégica –
SIM	Sistema de Información Misional
SM	Segunda Marquetalia
SMMLV	Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes



SNR	Superintendencia de Notariado y Registro.
Sinergia	Sistema nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SIRAIMH	Sistema de Identificación y Registro de Acciones e Iniciativas de Memoria Histórica
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
Sisconpes	Aplicativo web del Departamento Nacional de Planeación para la gestión de los documentos CONPES
SISPAE	Sistema de Seguimiento y Monitoreo a las Atenciones de las Víctimas
SISPRO	Sistema Integrado de Información de la Protección Social
SISE	Sistema de información del Servicio de Empleo
Sistema Integral de Paz	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SITAC	Sistema integral de tramites ciudadanos
SIUCE	Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SuperNotariado	Superintendencia de Notariado y Registro
Supersalud	Superintendencia de Salud
SRNI	Subdirección Red Nacional de Información
SPE	Servicio Público de Empleo de Colombia
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SRC	Sujeto de Reparación Colectiva
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas



UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
VBG	Violencia Basada en Género
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VIVANTO	Aplicativo de la UARIV para la gestión de datos
ZR	Zonas de Reclutamiento del Ejército Nacional de Colombia

Tabla de contenido

GLOSARIO	6
INTRODUCCIÓN	20
METODOLOGIA	26
PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS.....	49
PRESUPUESTO DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS	79
Conclusiones.....	96
Recomendaciones.	98
PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN	101
PREVENCIÓN	106
Análisis cuantitativo.....	106
PROTECCIÓN:	132
Análisis cualitativo.....	139
Garantías de no repetición	140
Análisis complementario IGED:.....	143
Conclusiones	149
ASISTENCIA.....	153
ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN	153
Análisis cuantitativo.....	154
Análisis cualitativo	163
ATENCIÓN HUMANITARIA.....	170
REPARACION INTEGRAL	194
RETORNOS, REUBICACIONES e INTEGRACIONES LOCALES	194
Análisis cuantitativo.....	195
Análisis cualitativo	218
REHABILITACIÓN	230
RESTITUCIÓN DE TIERRAS	254
VIVIENDA URBANA Y RURAL.....	288
VIVIENDA URBANA.....	289

VIVIENDA RURAL	307
Educación Superior	322
GENERACION DE INGRESOS	337
Análisis cuantitativo	338
Análisis cualitativo	343
INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	354
Análisis cuantitativo	357
Análisis cualitativo	377
REPARACIÓN COLECTIVA	383
Análisis cuantitativo	384
Análisis cualitativo	394
MEDIDAS DE SATISFACCIÓN	417
EXCENCIÓN DEL SERVICIO MILITAR.....	435
PARTICIPACIÓN	451
Análisis cuantitativo	451
Análisis cualitativo	456
COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO	464
Análisis cuantitativo	465
Análisis cualitativo	478
GÉNERO	485
Prevención y protección	486
Programa integral para lideresas y defensoras de derechos humanos	493
Subsistencia mínima	497
Reparación integral	500
Rehabilitación.....	505
Garantías no de repetición	514
Medidas de satisfacción	592
Garantías no de repetición	595
Reparación colectiva	598
Retorno y reubicación	604
Generación de ingresos	605
Restitución de tierras.....	609
Acceso a la justicia.....	613



Participación política de las mujeres y población osiegd lgtbiq+q+ víctima del conflicto armado ante la citrep	618
VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR	623
Análisis cuantitativo	625
Análisis cualitativo	631
INVESTIGACIONES	648
Investigaciones fiscales	648
INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS	664
Análisis cuantitativo	665
Índice de gráficas	676
Índice de tablas	680
Índice mapas	694



INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021 y modificada por la Ley 2421 de 2024, se creó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CSMLV), con el propósito de analizar la implementación, el desarrollo y el grado de desempeño de la Ley.

La Comisión está integrada por delegados de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas: Odorico Guerra Salgado, Ludirlena Pérez Carvajal, Arnulfo Cardossi y Adriana Patricia Pérez; así como por el Procurador General de la Nación, Gregorio Eljach Pacheco; la Defensora del Pueblo, Iris Marín Ortiz; y el Contralor General de la República, Carlos Hernán Rodríguez Becerra. Quienes son responsables de presentar ante el Congreso de la República el Doceavo Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En este contexto, el informe presenta las conclusiones derivadas del seguimiento realizado por la CSMLV a los avances y retrocesos en la implementación de la política pública relacionada con los componentes de asistencia, atención y reparación a las víctimas. Además, incluye diversos análisis sobre temas de gran relevancia, tales como la coordinación entre nación y territorio, la asignación presupuestal, el enfoque de género y la situación de las víctimas en el exterior. Adicionalmente, se incorpora un capítulo elaborado por los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, el cual expone, desde una perspectiva territorial, las problemáticas, necesidades y recomendaciones de la población víctima.

Las fuentes usadas para la realización de este informe principalmente son: Las respuestas de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) a las solicitudes remitidas desde la CSMLV, la información de bases de datos oficiales, las reuniones institucionales, encuestas estructuradas y los informes y resultados de seguimiento de cada uno de los órganos de control en el marco de sus competencias. Así mismo, se incluye el análisis de las respuestas de las entidades SNARIV y entidades territoriales (EETT), referentes a las recomendaciones realizadas por la CSMLV en el undécimo informe.

El presente informe está estructurado en seis ejes fundamentales: (i) presupuesto; (II) prevención y protección; (III) atención y asistencia; (iv) reparación integral; (v) ejes transversales; y (vi) investigaciones disciplinarias y fiscales. Estos ejes han sido desarrollados conforme a una metodología mixta de análisis cuantitativo y cualitativo.

El primero de ellos, se basó en una revisión histórica de indicadores que provienen principalmente de fuentes como el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2022–2026), el CONPES 4031 de 2021, la batería IGED y el Mecanismo Único de Seguimiento a Víctimas (MUSVI). De otra parte, la CSMLV ha formulado indicadores propios, con el fin de analizar las particularidades de cada una de las medidas de la Ley.

El análisis cualitativo, por su parte, sintetiza los principales avances y dificultades identificados en como producto del análisis realizado. Así mismo, en cada capítulo, se incluye un apartado específico de conclusiones y recomendaciones. Es importante notar que, los capítulos relacionados con el presupuesto de la Ley e investigaciones fiscales y disciplinarias, dado su carácter transversal cuentan con una estructura diferente.

En materia presupuestal, se analiza la evolución histórica del presupuesto destinado a la Ley de Víctimas y restitución de Tierras, notando que entre 2012 y 2024, la Nación ejecutó \$243,1 billones (a precios constantes de 2024), se revisan las principales fuentes de recursos identificando aquellos que provienen del Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones y entidades territoriales. De otra parte, se presenta un análisis del financiamiento de la ley que expresa que, según cálculos de la Contraloría General de la República, entre 2025 y 2031, se necesitarían alrededor de \$407,3 billones constantes de 2025 para la implementación de la citada Ley.

En materia de prevención y protección, se exhorta al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección a adoptar de forma urgente estrategias integrales y eficaces para enfrentar los graves riesgos que amenazan a líderes sociales, defensores de derechos humanos y autoridades étnicas. Sobre la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, es necesario fortalecer y focalizar las intervenciones en los departamentos con mayores índices, como Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Putumayo, entre otros.

Referente al componente de **atención a población víctima**, se identifica que en los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV) persisten desafíos en infraestructura, presupuesto y articulación institucional, es así como, se identificó que la mayoría de los CRAV presentan deficiencias físicas, y 15 de ellos no cuentan con recursos para mantenimiento. De otra parte, la presencia del SNARIV es limitada, siendo la UARIV, el SENA y el DPS las únicas entidades con participación regular. Sobre el particular se recomienda fortalecer la presencia institucional, asegurar recursos sostenidos y realizar diagnósticos técnicos con enfoque diferencial.

La CSMLV señala que la falta de reporte de información en el aplicativo SIGO-PAT de la UARIV por parte de las entidades territoriales dificulta la evaluación en la entrega de la medida de **atención humanitaria inmediata**. Así mismo, la Comisión llamó la atención sobre la persistencia en el incumplimiento del umbral del 70% en la cobertura en Atención Humanitaria Inmediata exigida por la Corte Constitucional, evidenciando una respuesta insuficiente al derecho a la subsistencia mínima.

Sobre **retornos y reubicación** se analizaron los resultados parciales en las metas del PND y del CONPES en soluciones duraderas, así como las deficiencias de la implementación y articulación institucional. Se plantea la urgencia de priorizar en los Planes Territoriales de

¹ El Costeo elaborado por la CGR se realizó, estableciendo por medida un costo unitario y el universo de víctimas que la requieren. Se proyectó el costo para los siete años de vigencia de la Ley 1448 de 2011 a 2031, con la indexación correspondiente.



Soluciones Duraderas a comunidades con planes de retorno, reubicación o integración local, especialmente en municipios PDET y ZOMAC; asegurar la inclusión de los principios de seguridad humana, dignidad y promover una estrategia interinstitucional de protección integral para garantizar la presencia efectiva del Estado.

En materia de **rehabilitación**, se señala la ausencia de datos actualizados de 2023 por parte del Minsalud, lo que limita el análisis y seguimiento del PAPSIVI. La Comisión recomendó a Minsalud fortalecer los mecanismos de reporte y consolidación de información, diseñar e implementar rutas con enfoque étnico y territorial, ampliando los criterios de priorización territorial e incorporando mecanismos de focalización basados en la búsqueda activa, e implementar mecanismos permanentes de incidencia para la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas.

Frente al componente de **restitución de tierras**, la CSMLV identificó una baja gestión de la Unidad de Restitución de Tierras en la decisión de solicitudes de inclusión en el RUPTA, con solo un 36% de cumplimiento de la meta para 2024. Se observa un descenso en las decisiones de fondo, pasando de 13.501 solicitudes en 2017 a 5.999 en 2024. Asimismo, se resaltó que la falta de articulación interinstitucional sigue siendo un cuello de botella para el cumplimiento de los fallos de restitución de tierras. Se recomendó a la URT crear e implementar estrategias prioritarias para resolver solicitudes de inscripción en el RUPTA y en el RTDAF, y fortalecer la capacidad operativa del IGAC mediante la asignación prioritaria de recursos.

En materia de **vivienda**, se señala que de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2024, el déficit habitacional en el país ha disminuido al 26,8%, reflejando una reducción de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2023. Pese estos datos, sólo el 10,7% de los hogares víctimas de desplazamiento habita una vivienda digna. Entre 2012 y 2025, se han asignado 277.947 subsidios de vivienda a nivel nacional, pero sólo el 13,4% ha sido destinado a población víctima. Así mismo, persisten más de 12.900 subsidios urbanos y 12.700 rurales sin ejecutar, algunos desde hace más de una década. Frente a lo anterior, se recomienda mejorar el acceso a los programas de vivienda, aumentar la cobertura en las regiones que históricamente ha tenido menor asignación de subsidios familiares de vivienda y terminar los proyectos de vivienda rezagados.

El análisis de **Educación superior** evidencia un crecimiento entre 2021 y 2023 del 16% en el número de víctimas vinculadas a la educación superior en programas de pregrado y un 19% en programas técnicos y de posgrado. De otra parte, en 2024, se presentó una disminución del 22% en la demanda de solicitudes ante el Fondo de Educación Superior para Víctimas que pasaron de 25.211 a 19.532. Lo anterior, pese al aumento de recursos de 6,5%, que pasaron de \$98.785 millones a \$105.262 millones. Se resalta que el acceso a información oportuna sigue siendo un desafío y que persisten brechas regionales y una débil articulación institucional, lo cual limita la respuesta del Estado en garantizar el derecho a la educación para esta población.

En materia de **generación de ingresos**, se resalta que es necesario contar con una ruta específica para población víctima, con el diseño de programas integrales y sostenibles. En el análisis, se evidencia que a junio de 2025 el 65% de la población víctima se encuentran en algún nivel de pobreza por ingresos. El 47% percibe ingresos inferiores a \$460.198 mensuales por persona, y el 17,8% tiene ingresos mensuales inferiores \$242.389 por persona. Esto equivale a 5.046.970 personas víctimas en su mayoría desplazados forzosamente de sus territorios, que se encuentran en situación de pobreza monetaria y pobreza extrema.

En **indemnización administrativa**, el análisis presenta que desde 2011, se han pagado 1.727.553 indemnizaciones por un total de \$12,9 billones de pesos. El presupuesto para indemnizaciones aumentó significativamente a partir de 2022, siendo 2024 el año con mayor asignación (86% más que en 2023). Sin embargo, el número de personas indemnizadas desde la entrada en vigencia de la Ley (1.368.269) representa solo el 19% de las 9.226.775 personas susceptibles de recibir la medida.

Sobre el componente de **reparación colectiva**, se identifica que, aunque las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 mediante la Ley 2421 de 2024 buscan fortalecer esta medida, sus efectos aún no son perceptibles, y la tendencia regresiva persiste. Solo se cerraron tres procesos de reparación colectiva en el periodo del informe y la cifra de acciones pendientes por implementar asciende a 13.428, equivalente al 78,44% del total. Se insiste a la UARIV en la necesidad de modificar la Resolución 3143 de 2018 para recomponer los enfoques reparador y transformador de la Reparación Colectiva.

Referente a **Medidas de Satisfacción**, persisten desigualdades en la atención a víctimas, tanto a nivel nacional como en el exterior. Se requieren avances en la publicación y en la elaboración de nuevas investigaciones para la memoria histórica. Se registró un aumento de iniciativas acompañadas y actos simbólicos, pero con brechas de ubicación y registro. Asimismo, hay retrasos significativos en la entrega del Museo Nacional de Memoria Histórica; se priorizan esfuerzos para su finalización y operación.

En materia de **Participación**, persisten esfuerzos institucionales como aumento de cupos en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, planes de trabajo concertados y fortalecimiento técnico, pero persisten vacíos estructurales: 50% de los indicadores de participación no se reportan; solo 3% de las 1.100 mesas reciben asistencia técnica estructurada; no hay trazabilidad clara de propuestas y su adopción o implementación por las entidades del SNARIV. En lo territorial, varias mesas no cumplen con el mínimo de sesiones semestrales, lo que debilita seguimiento e incidencia. Hay barreras para pueblos étnicos por falta de reglamentación de cupos autónomos y desconocimiento de decretos étnicos (4633, 4634, 4635 de 2011). Por lo que se recomiendan medidas para garantizar trazabilidad de las propuestas y mejorar su incidencia en los diferentes espacios.

Sobre la Coordinación Nación-Territorio se encontró que el 47% de los municipios del país muestra una baja inversión en atención a víctimas del conflicto, revelando una desconexión



crítica entre la capacidad fiscal local y la implementación efectiva de la Ley de Víctimas. 6 de cada 10 municipios requieren intervención urgente, y en 451 de ellos la necesidad más apremiante es la ayuda humanitaria en subsidiariedad. Se recomienda

En materia de Género la CSMLV reconoce avances importantes en la incorporación del enfoque de género e interseccional de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas con la “Búsqueda Arco Iris” y de la Agencia de Renovación del Territorio. Sin embargo, se observa que la política pública de víctimas con enfoque de género y perspectiva interseccional suele limitarse a la perspectiva de la mujer, lo cual contrasta con el alcance amplio propuesto. Igualmente, se insta a fortalecer la implementación de medidas colectivas de reparación para organizaciones de mujeres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, con un equipo nacional que asegure enfoque de género, diferencial e interseccional.

Frente a la asistencia, atención y reparación a las **víctimas en el exterior**, se identificó que, de los 130 consulados de Colombia, solo 54 toman declaraciones de víctimas. Se han realizado 15.224 giros de indemnización administrativa a 14.733 víctimas en el exterior. Sin embargo, solo el 10.18% de las víctimas registradas en el RUV han logrado retornar o reubicarse, lo que refleja una baja efectividad en los procesos de retorno. Por lo que se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores, enfatizar en estrategias digitales de difusión de protocolos de retorno y reubicación, especialmente en consulados de España y Chile, y promover la no interrupción en la contratación de funcionarios encargados en la atención a víctimas.

Finalmente, en cumplimiento del Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, se presentan los capítulos de Investigaciones Fiscales y Disciplinarias. En el primero, se realiza un recuento de las acciones de Control Fiscal desarrolladas por la Contraloría General de la República entre 2012 y el primer semestre de 2025, con la realización de 63 auditorías (cumplimiento y financieras), 55 Actuaciones Especiales de Fiscalización y 411 seguimientos territoriales. En este capítulo se relacionan los principales hallazgos de las actuaciones adelantadas y se detalla información de seguimientos territoriales, eventos de intercambio de experiencias y proyectos catalogados como “elefantes blancos”.

Respecto del capítulo de Investigaciones Disciplinarias, con corte a 31 de marzo de 2025, la Procuraduría General de la Nación reporta un total de 394 procesos disciplinarios activos relacionados con posibles incumplimientos de la Ley 1448 de 2011. Entre abril de 2024 y marzo de 2025, ingresaron 166 nuevos procesos, predominando las presuntas vulneraciones a los derechos humanos y al DIH. Las conductas han sido atribuidas principalmente a funcionarios de alcaldías, fuerza pública, gobernaciones y personerías.

De las recomendaciones emitidas en los anteriores capítulos, la CSMLV realizará un estricto seguimiento a las entidades concernidas, con el fin de velar su implementación y propender por el goce efectivo de la población víctima del conflicto armado.



METODOLOGIA

La metodología comprende el análisis cuantitativo y cualitativo de los productos y resultados propuestos en la Ley 1448 de 2011, prorrogada por la Ley 2078 de 2021, Ley 2421 de 2024 y por el Gobierno nacional en: (i) Los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social –en adelante CONPES– 4031 de 2021 y su sistema de seguimiento SISCONPES, (ii) Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz –en adelante PMI– y (iii) Plan Nacional de Desarrollo (PND 2022 – 2026) en el Capítulo de Víctimas (iv) indicadores de goce efectivo de derechos (IGED) (v) otros indicadores de seguimiento oficiales e indicadores propios de la CSMLV.

El análisis que se realiza en este informe incluye el seguimiento a la Ley 1448 de 2011 desde 2012, con énfasis en el periodo comprendido entre enero de 2024 y abril de 2025. Excepcionalmente, se establecen fechas de corte diferentes. Para los análisis consolidados se pueden utilizar los datos acumulados a la fecha corte especificada.

Las fuentes de información comprenden bases de datos, reportes oficiales y solicitudes de información particulares a cada una de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas por medida o tema analizado.

Cada capítulo presenta en primer lugar, una sección cuantitativa, que expone la evolución de los indicadores del CONPES 4031 de 2021, PMI, PND 2022-2026 y los propios de la CSMLV con su análisis respectivo, y en segundo lugar se expone una sección cualitativa con el análisis correspondiente a variables de análisis y/o estudios relacionados con la temática.

Los indicadores propios de la CSMLV contienen fórmulas de cálculo que explican claramente si corresponden a porcentajes, número o promedio. En los que se aplicó la fórmula de porcentaje, el denominador corresponde al universo meta y el numerador a las unidades de medida cubiertas, determinadas según componente del derecho, fases y productos de la política.

Los dos datos fueron suministrados por el Gobierno nacional en las respuestas a los requerimientos de información realizados y reportados en los portales Sinergia, SIPO, SisCONPES y MUSVI, los cuales, contienen indicadores de todos los sectores y entidades gubernamentales relacionados con esta política pública. Es pertinente señalar que todos los indicadores presentados en el informe explican su fuente y fórmula de cálculo.

Adicionalmente, con el fin de ampliar el análisis se incluyeron variables cuantitativas, las cuales no corresponden a un indicador, pero proporcionan elementos de cobertura relevantes para el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas.

En el análisis cualitativo se presentan resultados del análisis de documentación y se hace referencia a estudios pertinentes para fortalecer el análisis de cada componente y medida. De



otra parte, en la medida en que se cuenta con datos desagregados a nivel territorial se contempla esta información en cada uno de los capítulos.

Asimismo, se presentan avances y dificultades para la aplicación de la Ley 1448 de 2011, que representan retos del SNARIV para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Esto incluye el análisis de la información remitida por las entidades relacionada con la aplicación de las recomendaciones emitidas por la CSMLV en el Décimo Primer Informe, los ejercicios de seguimiento propios de la Comisión y la percepción de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

Finalmente, cada capítulo expone las conclusiones y recomendaciones correspondientes al análisis realizado en pro de superar las dificultades encontradas y mejorar la implementación de la política pública de asistencia, atención y reparación integral a víctimas, conforme a lo previsto en el marco normativo vigente.



Cuadro 1. Indicadores del CONPES 4031 de 2021

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
ATENCIÓN HUMANITARIA			
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria	(No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima con giro de atención humanitaria / No. de hogares víctimas de desplazamiento forzado identificados con carencias en subsistencia mínima para entrega de atención humanitaria) * 100	100%	90%
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de primer año, que reciben atención humanitaria	(Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de primer año con giro de Atención Humanitaria / Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de primer año incluidos en el RUV) x 100	100%	90%
Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata por entidades territoriales.	(No. de hogares que recibieron AHI durante el último año en los componentes a los que tienen derecho, por parte de entidades territoriales / No. de hogares relacionados en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los tres meses previos a dicha declaración) * 100	70,07%	77,64%
Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata de manera subsidiaria por la UARIV	(Número de hogares que recibieron Atención Humanitaria Inmediata durante el último año en los componentes a que tienen derecho de manera subsidiaria por la Unidad / Número de hogares relacionadas en declaraciones por el hecho de desplazamiento forzado, presentadas ante el ministerio público durante el último año, cuyo evento ocurrió dentro de los 3 meses previos a dicha declaración) x 100	22,46%	24,02
RETORNOS Y REUBICACIONES			
Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones	(No. de personas acompañadas en retorno y reubicación en el último año / No. de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o la reubicación en el último año) *100	97%	95%
Número de esquemas especiales de acompañamiento comunitarios entregados en el marco de los planes de retorno y reubicación.	Número de esquemas especiales de acompañamiento comunitarios entregados en el marco de los planes de retorno y reubicación.	930	
Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido	Sumatoria	38.202	239.732
Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana	Sumatoria	12.527	34.527



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los Planes de Retorno y Reubicación que cuentan con ruta de activación e implementación.	Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los Planes de Retorno y Reubicación que cuentan con ruta de activación e implementación	57	
REPARACIÓN COLECTIVA			
Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva	Sumatoria del porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva Hito 1. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 95 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 2. Informe que evidencie la finalización de 24 proyectos productivos para una totalidad 95 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 3. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 119 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 4. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 119 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 5. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 143 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 6; Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 143 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 7. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 168 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 8. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 168 proyectos productivos finalizados=6,3%; Hito 9. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 192 proyectos productivos acompañados=6,3%; Hito 10. Informe que evidencie 192 proyectos productivos puestos en marcha=6,3%.	37%	100%
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con ficha de identificación cargada en el sistema de información	Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con ficha de identificación cargada en el sistema de información.	284	496
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de alistamiento finalizado	Sumatoria	199	269 (2026)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase del diagnóstico del daño finalizada	Sumatoria	161	269 (2027)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con informe de cierre de fase de diseño y formulación del PIRC finalizada	Sumatoria	125	269 (2029)
Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC	Sumatoria	28	269



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de PIRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH	Sumatoria	58	215
Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART	Sumatoria	188	768
REHABILITACIÓN			
Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa	Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa	107.249	1.716.321
Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación mental	Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios de salud relacionados con procesos de rehabilitación mental	23.742	26.010
RESTITUCIÓN DE TIERRAS			
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Sumatoria del número de solicitudes de restitución de tierras que cuentan con acto administrativo de decisión de fondo	88.041	5.310
Número de proyectos productivos ejecutados en el marco de la Restitución de Tierras	Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de proyectos productivos / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con proyectos productivos.	8.707	748
VIVIENDA			
Número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana.	3.570	96.000
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana.	3.039	96.000
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana.	1.588	27.500
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana.	153	12.500
Número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas	289	12.500
Número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	0	28.749



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales	0	21.180
GENERACIÓN DE INGRESOS			
2.18. Número de familias víctimas de desplazamiento forzado beneficiadas con transferencias monetarias condicionadas para el apoyo al desarrollo en la primera infancia (incentivo en salud) y la permanencia escolar en todos sus niveles (incentivo en educación).	El indicador se calcula mediante un promedio ponderado, en el cual el numerador es la sumatoria de las familias víctimas de desplazamiento forzado con liquidación en cada ciclo operativo y el denominador es el número de ciclos liquidados en el año.	762.792	628.515
2.47 Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio.	Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio.	8.005	77.573
2.48 Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.	Número de víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.	4.326	30.354
2.49 Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.	Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.	2.978	20.671
2.56 Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio.	Número de mujeres víctimas atendidas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio.	6.464	66.291
2.65 Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido	Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido.	38.202	239.732
INDEMNIZACIÓN			
Número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado	Sumatoria	577.724	1.582.853
Número de víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento forzado.	Sumatoria	530.229	565.560
Número de personas víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada.	Sumatoria	1.107.953	2.148.414
Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional	Sumatoria	2.865	9465



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa	Sumatoria	34.472	29.356
Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto.	Sumatoria del porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto Hito 1. Realizar mesas de trabajo al interior de la Unidad para definir el alcance de las propuestas y el mecanismo para lograr mayor eficiencia del gasto público=25%; Hito 2. Acordar mesas de trabajo con entidades competentes en la implementación de la Ley de Víctimas para presentar las propuestas y acordar posibles estrategias=25%; Hito 3. Desarrollar la versión preliminar del documento que contenga las propuestas=25%; Hito 4. Socialización, revisión y aprobación del documento final=25%.	0	100% (2024)
SATISFACCIÓN			
Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas	Sumatoria (acumulado)	137	412
<i>Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre hechos los hechos y la dinámica del conflicto armado</i>	Sumatoria		173
Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género implementadas	Sumatoria		15
Porcentaje de archivos dentro del CNMH entregados por colectivos de víctimas	Sumatoria		146
Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual	Sumatoria	55.899	165.899
Número de actos simbólicos y de dignificación implementados	Sumatoria	1.008	3.408
Número de municipios con procesos de memoria documental preservada” CONPES 4031 de 2021	Sumatoria		242
Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años	(No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / No. de solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas) * 100.	100%	100%
Entregar auxilio para transporte, alimentación y hospedaje, y subsidio funerario a hogares en los	Sumatoria		



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
procesos de búsqueda, exhumación, y entrega de cuerpos o restos óseos			
PARTICIPACIÓN			
Porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas	Sumatoria del porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas medida Hito 1. Diseño de una batería de indicadores para hacer seguimiento a la incidencia de las mesas de participación de víctimas=30%; Hito 2. Socialización y respuesta a comentario por parte de la mesa nacional de víctimas=30%; Hito 3. Diseñar un mecanismo de reporte y seguimiento de los planes de trabajo y documentos de incidencia de las mesas distritales, municipales y departamentales de víctimas=40%.	0	100%
Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana	Número de mesas de participación que han recibido asistencia técnica en políticas públicas relacionadas con la atención y reparación a las víctimas y veeduría ciudadana.	33	33
GÉNERO			
Número de casos reportados en el CERREM MUJERES y revisados por la Unidad Nacional de Protección	Número de casos reportados en el CERREM Mujeres y revisados por la UNP	184	300
Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas	Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización e impulso de implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos realizadas	10	120
Niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional	Sumatoria	11.717	4.935
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	Sumatoria	173.080	387.520
Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación	Sumatoria	173.080	387.520



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud	(No. de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que están afiliadas al sistema general de seguridad social en salud / No. total, de mujeres incluidas en el RUV como víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado plenamente identificadas en SISPRO) * 100	20.939	20.939
Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.	Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.	63.143	858.160
Porcentaje de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia	(No. de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual incluidas en la estrategia interinstitucional sobre el acceso a la justicia / Total de mujeres y población con identidad de género diversa víctimas de violencia sexual) * 100	0	100% (2023)
Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género	Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de derechos humanos, derecho internacional humanitario, Ley 1448 de 2011 y enfoque de género.	386.976	468.687
Porcentaje de avance en el diseño e implementación de una estrategia pedagógica para prevenir la discriminación y la estigmatización, en el marco de los enfoques étnicos, de derechos, género y diferencial	Sumatoria	N/A	100% (2025)
Número de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos (donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado) realizadas	Sumatoria de acciones de comunicación y/o pedagógicas acerca de prevención de violencias contra las mujeres y acceso a derechos (donde el público objetivo incluye a mujeres víctimas del conflicto armado) realizadas. NOTAS: (i) las acciones de comunicación y/o pedagógicas hacen referencia a iniciativas o estrategias; (ii) cada acción realizada deberá presentar el porcentaje de mujeres víctimas del conflicto armado que participaron.	3	11 (2022)



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN			
Número de asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención donde se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial			
Asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de prevención del reclutamiento forzado en niñas, niños y adolescentes.	Sumatoria de asistencias técnicas que la CIPRUNNA realizó respecto de las entidades territoriales en materia de prevención del reclutamiento forzado en niñas, niños y adolescentes		
<i>Jornadas de educación de riesgo por minas (ERM).</i>			
<i>Orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente. Charlas de autoprotección y autoseguridad a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con enfoque diferencial</i>	Ambos indicadores miden acciones de orientación de rutas, para la autoprotección y autoseguridad de las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con un enfoque diferencial.		
Evaluaciones de riesgo de las solicitudes de medidas de protección de las víctimas del conflicto armado.	Mide el número de evaluaciones de riesgo realizadas sobre el número de solicitudes de medidas de protección por parte de las víctimas del conflicto.		
Medidas de protección implementadas a víctimas del Conflicto Armado con riesgo extraordinario o extremo	Reporta el número de medidas de protección implementadas a víctimas del conflicto armado sobre el número de víctimas para implementar medida de protección que tienen riesgo extraordinario o extremo.		
Brindar acompañamiento psicosocial a niños, niñas y adolescentes y sus familias víctimas de desplazamiento forzado para la garantía del goce efectivo de sus derechos. Fuente: Subdirección de Restablecimiento de Derechos - ICBF.			



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Brindar acceso a las comunidades y pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado a los programas del Ministerio de Cultura para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales. Brindar acceso a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas de desplazamiento forzado a los programas del Ministerio de Cultura para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales.	Miden el número de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas de desplazamiento forzado, beneficiarios de los programas del Ministerio de Cultura, para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales.		
Tasa de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes (Fórmula de cálculo: Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año / Número de víctimas de desplazamiento forzado * 100.000) Fuente: UARIV Tasa de ocurrencia de hechos victimizantes durante la vigencia (Fórmula de cálculo: Número de eventos de hechos victimizantes ocurridos durante el último año incluidos en el RUV / Número de eventos de hechos victimizantes ocurridos incluidos en el RUV x 100 mil habitantes) Fuente: UARIV	Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año / Número de víctimas de desplazamiento forzado * 100.000 Fuente: UARIV Número de eventos de hechos victimizantes ocurridos durante el último año incluidos en el RUV / Número de eventos de hechos victimizantes ocurridos incluidos en el RUV x 100 mil habitantes Fuente: UARIV		
NACIÓN - TERRITORIO			



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
Ajustar la estrategia de corresponsabilidad de la política pública de víctimas que incluye los procesos para garantizar la coordinación de las acciones y recursos de las entidades públicas nacionales y territoriales, a través de la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiaridad.	Porcentaje de avance en el ajuste de la estrategia de corresponsabilidad de acuerdo con las redefiniciones de los indicadores de seguimiento de la estrategia, la unificación de las herramientas y el análisis de competencias y arquitectura institucional de la política de víctimas.	0%	100%
Brindar servicios de asistencia técnica diferenciada en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la implementación territorial de la política de víctimas, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial.	Número de entidades territoriales asistidas técnicamente en los procesos de planeación, presupuestación y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos.	273	1074
Brindar servicios de asistencia técnica diferenciada con énfasis en las ciudades capitales y gobernaciones en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos reconociendo el enfoque diferencial.	Número de entidades territoriales asistidas técnicamente en los procesos de planeación y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos.	1133	1133
Desarrollar proyectos de fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de las entidades territoriales para la atención y reparación a víctimas.	Número de entidades territoriales con proyectos de fortalecimiento implementados.	135	155
Unificar en la Unidad para las Víctimas las herramientas de planeación y seguimiento territorial de la política de víctimas en un solo instrumento para la simplificación del reporte de información por parte de las entidades territoriales.	Porcentaje de avance en la unificación de las herramientas de planeación y seguimiento territorial de la política de víctimas.	0%	100%
Ajustar la metodología de medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública de Víctimas.	Porcentaje de avance en el ajuste en la metodología de medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública de Víctimas.	0%	100%
Ajustar el Indicador de Capacidad Territorial que permita identificar los municipios que requieren fortalecimiento y asistencia técnica en los procesos de planeación, presupuestación y seguimiento de la política pública de víctimas.	Porcentaje de avance en el ajuste en la metodología de medición del indicador de capacidad territorial.	0%	100%
Implementar la certificación anual de la contribución de las entidades territoriales al GED.	Número de Entidades territoriales certificadas en su contribución al goce efectivo de derechos de la población víctima.	1133	1133
Elaborar y actualizar la guía de regionalización indicativa de los proyectos de inversión dirigidos a la	Número de documentos publicados con la regionalización indicativa para los proyectos de inversión.	0	1



Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2031
atención y reparación a víctimas cada periodo de gobierno.			

Cuadro 2. Variables CSMLV capítulo Género.

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta a 2022
GÉNERO			
Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto focalizadas y atendidas con la Estrategia de Reparación Integral	Sumatoria	8.814	13.614
Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo	Sumatoria	43.726	499.413
Número de mujeres víctimas que han recibido el servicio de orientación laboral	Sumatoria	33.741	356.549
Mujeres víctimas de desplazamiento forzado que acceden a programas de formación profesional integral	Sumatoria	230.858	284.857
Mujeres víctimas de desplazamiento forzado orientadas	Sumatoria	S.I	151.325
Planes de negocio formulados por mujeres víctimas del desplazamiento forzado	Sumatoria	1.300	14.005
Número de colectivos de mujeres atendidos con fortalecimiento de sus habilidades y capacidades de gestión	Sumatoria	22	82
Mujeres víctimas de otros hechos victimizantes que han accedido a formación profesional integral	Sumatoria	29.481	29.481
Número de mujeres víctimas vinculadas a instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos	Sumatoria	2.449	26.449
Número de mujeres víctimas beneficiadas con líneas de crédito para el sector agropecuario	Sumatoria	S.I	S.I
Mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)	Sumatoria de mujeres beneficiarias del proceso de restitución participantes de ejercicios de empoderamiento (fase judicial y fase cumplimiento de órdenes)	345	S.I



Cuadro 3. Indicadores del PND 2022-2026.

Indicador	Fórmula de cálculo	Línea base	Meta Cuatrienio
REPARACIÓN COLECTIVA			
Planes de reparación colectiva en implementación	Sumatoria	120	300
Planes de reparación colectiva formulados y concertados con los sujetos	Sumatoria	182	642
INDEMNIZACIÓN			
Víctimas indemnizadas administrativamente	Sumatoria del número de personas víctimas del conflicto armado interno, con indemnización otorgada a través de Resoluciones de indemnización, sentencias de justicia y paz y otras sentencias.	1.330.349	1.930.349
VIVIENDA			
Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales	Sumatoria del número de Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales	200.468	222.121
Asignación de Subsidios Familiares de Vivienda para Mejoramientos de Vivienda Urbanos y Rurales	Sumatoria de Subsidios Familiares de Vivienda para Mejoramientos de Vivienda Urbanos y Rurales	34.230	400.000
RESTITUCIÓN DE TIERRAS			
Predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras	Sumatoria de predios entregados materialmente y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras	8.534	2.726
RETORNOS Y REUBICACIONES			
Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente.	Sumatoria de las personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV que recibieron vivienda o tierras, o Esquemas Especiales de Acompañamiento EE, o generación de ingresos (Jóvenes en acción – Mi negocio – Empleo para la prosperidad – Estrategia Unidos – Familias rurales – IRACA), o que superaron situación de vulnerabilidad.	1.602.670	2.737.420
Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado	Sumatoria de personas víctimas de desplazamiento forzado que cumplen con los criterios de superación de situación de vulnerabilidad establecidos en la Resolución 2200 de 2018.	1.489.345	2.329.345

Cuadro 4. Indicadores del DNP.

Indicador	Fórmula de cálculo
NACIÓN - TERRITORIO	
Medición del Desempeño Municipal – MDM.	Indicador compuesto cuya medición puede ser consultada en https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaZWNhNTM0NDktYzBiNy00YTU1LWEzZWQtZjlmNTA4OTBiYjQ4IiwidCI6IjA0MjYwZTlwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9
Índice de Capacidad Territorial – ICT.	Este indicador cuenta con un eslabón de insumos (50%) que incluye Capacidad presupuestal (25%) y Capacidad administrativa (25%) y el eslabón de gestión (50%) incluye ejecución presupuestal (25%) y Gestión del recurso administrativo (25%).
Fórmula Individualizadora (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto, cuyo cálculo contempla los siguientes componentes: (i) Definición de la capacidad de inversión de la entidad territorial, (ii) identificación de las entidades territoriales que tienen una situación crítica de desplazamiento, a partir de la población desplazada por la violencia y víctima que reside en el territorio y (iii) definición de las entidades territoriales con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población desplazada y víctima.
Coordinación Nación Territorio – ICNT (cumplimiento del Auto 383 de 2010).	Indicador compuesto por 14 indicadores, incluidos en 5 componentes: (i) Aplicación de principios de subsidiaridad y concurrencia (40%); (ii) Herramientas de planeación y seguimiento (30%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (5%); (iv) Funcionamiento de instancias (5%); y (v) Sistemas de información (20%). Las fuentes de información son RUSICST, Tablero PAT, Bases UARIV (SIGO-RNI) y FUT. Puede ser consultada en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/indicadores-coordinacion-documento-tecnico.pdf .
Subsidiaridad.	Indicador compuesto con dos componentes de medición: (i) Asignación del apoyo subsidiario y formalización; y (ii) Requerimiento y ejecución del apoyo subsidiario.
Concurrencia.	La medición de la vigencia 2022 se realizó sobre 126 EETT que contaron con proyectos de cofinanciación de la UARIV ejecutados y en ejecución, relacionados con la implementación de medidas de reparación integral y de prevención y protección.

Cuadro 5. Indicadores y Mediciones UARIV.

Indicador	Fórmula de cálculo
VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR	
Medidas de satisfacción de víctimas en el exterior	No. de víctimas de desplazamiento forzado que pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema / No. de víctimas de desplazamiento forzado.
Porcentaje de víctimas en el exterior retornadas y/o reubicadas	
GENERACIÓN DE INGRESOS – PRESUPUESTO – VIVIENDA - RETORNOS Y REUBICACIONES	
Medición de Situación de Superación de la Vulnerabilidad	Se calcula el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico (IGR), que permite determinar cuándo una persona ha superado su situación de vulnerabilidad o qué tan cerca se encuentra de la superación, para ocho derechos.

Cuadro 6. IGED

Indicador	Fórmula de cálculo
GENERACIÓN DE INGRESOS	
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza en los que al menos un miembro ha accedido a planes, programas o proyectos del gobierno nacional para la generación de ingresos.	Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferior a la línea de pobreza con al menos un miembro que ha accedido a planes, programas o proyectos del gobierno nacional para la generación de ingresos / número de hogares víctimas de desplazamientos forzado de ingresos inferiores a la línea de pobreza)*100.
VIVIENDA	
Porcentaje de hogares desplazados que habitan en una vivienda adecuada	Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda adecuada / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia
Acceso a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional	Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que habita una vivienda no digna que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la vivienda digna/Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que habita una vivienda no digna

Cuadro 7. Indicadores del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final –PMI.

Indicador	Fórmula de cálculo
RETORNOS Y REUBICACIÓN	
Comunidades acompañadas en proceso de retorno y reubicación	Sumatoria de comunidades acompañadas por medio de los planes de retornos y reubicaciones
REHABILITACIÓN	
Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.	Sumatoria de personas víctimas plenamente identificadas residentes en lugares apartados con atención psicosocial a través de estrategias móviles.
Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.	Sumatoria de Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento.
Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado.	Implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.
REPARACIÓN COLECTIVA	
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	Sumatoria de Sujetos de Reparación Colectiva que cuentan con la totalidad de bienes y servicios definidos en su PIRC, implementados
Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos	Sumatoria de Planes Nacionales de reparación colectiva fortalecidos
GÉNERO	
Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género	Sumatoria
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	Sumatoria
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	(No. de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación programados / No. de espacios con la participación de las mujeres para la definición de prioridades de las medidas de reparación conformados) *100
Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado (B.G.8)	Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado (B.G.8)
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 comunidades étnicas y población LGTBIQ+I, implementado (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 comunidades étnicas y población LGTBIQ+I, implementado (B.G.7)
Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados	Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados

Cuadro 8. Mediciones DANE

Indicador	Fórmula de cálculo
GENERACIÓN DE INGRESOS	
Índice de Pobreza Multidimensional de la Población Víctima del Conflicto	Involucra cinco (5) dimensiones socioeconómicas de los hogares: (i) condiciones educativas, (ii) condiciones de la niñez y la juventud, (iii) salud, (iv) trabajo y (v) condiciones de vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios.

Cuadro 9. Indicadores CSMLV

Indicador	Fórmula de cálculo
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	
Acumulado de accidentes e incidentes por contaminación por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados	Acumulado
RESTITUCIÓN DE TIERRAS	
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la URT.	(No. de órdenes judiciales cumplidas por la URT / No. de órdenes judiciales proferidas) *100.
Solicitudes de medidas de protección de predios y territorios abandonados y las decisiones adoptadas	(No. de decisiones de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA adoptadas en la vigencia / No. de solicitudes de inscripción en el RUPTA recibidas durante la vigencia).
Solicitudes de cancelación y levantamiento de medidas de protección de predios y territorios abandonados que fueron decididas	(No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medida en el RUPTA decididas / No. de solicitudes de cancelación o levantamiento de medidas recibidas).
Solicitudes de protección ingresadas en el RUPTA inscritas en el Folio de Matricula Inmobiliaria - FMI	No. de solicitudes inscritas en el RUPTA con anotación en el FMI / No. de solicitudes inscritas en el RUPTA enviadas a la Súper Intendencia de Notariado y Registro SNR para el registro de la anotación en el FMI.
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF en zonas microfocalizadas	Sumatoria
Histórico del número de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución	
Número de predios compensados a víctimas y terceros dentro del procesos de restitución (2021 a 31 de marzo de 2022)	
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por el IGAC	(No. de órdenes al IGAC cumplidas / No. total de órdenes dirigidas al IGAC) *100
Número de órdenes de subsidio de vivienda rural ejecutados	Número de órdenes judiciales proferidas relacionadas con la implementación de subsidios de vivienda / Número de órdenes judiciales cumplidas relacionadas con subsidios de vivienda".
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la ANT	Número total de órdenes dirigidas a la Agencia Nacional de Tierras y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes"
Porcentaje de órdenes judiciales cumplidas por la UNP	Número total de órdenes dirigidas a la Unidad Nacional de Protección y porcentaje del cumplimiento de dichas órdenes.
Número de proyectos productivos cuyas beneficiarias son mujeres	(No. de mujeres beneficiarias con proyectos productivos / total de órdenes proferidas de proyectos productivos) * 100.
GENERACIÓN DE INGRESOS	

Indicador	Fórmula de cálculo
Indicador. Incidencia de Pobreza Monetaria Extrema - LPE población víctima	DANE. “Principales indicadores de pobreza de la población víctima 2023”. Boletín Técnico de febrero de 2024
Tasa Global de Participación -TGP.	la relación entre la población económicamente activa PEA, que son los que están trabajando o buscando trabajo y el total de la población en edad de trabajar
Tasa de Ocupación -TO	Porcentaje de la población en edad de trabajar que trabajaron al menos una hora remunerada, o que no trabajaron, pero tenían un trabajo o negocio en la semana anterior a la Encuesta Integrada de Hogares –GEIH según la metodología para la medición de los indicadores del mercado laboral del DANE
Tasa de Desocupación -TDO	Porcentaje de personas que no trabajaron o no encontraron trabajo ‘la semana anterior’ a la GEIH – DANE del total de la población económicamente activa
Víctimas en edad de trabajar incluidos en el RUV que están vinculados al mercado laboral o tienen una ocupación independiente	No. de víctimas en edad de trabajar / No. de víctimas que están vinculadas al mercado laboral o actividad independiente.
VIVIENDA	
Subsidios entregados a población víctima en los programas (Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna y VIPA).	(No. de subsidios entregados a población víctima en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA / No. total de subsidios entregados en los programas Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios, Mejoramiento de Vivienda, Casa Digna, VIS y VIPA) *100.
EDUCACIÓN SUPERIOR	
Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior.	Número de personas inscritas en el RUV vinculadas a niveles de educación superior.
Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.	Sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas.
Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima.	No. de créditos solicitados por población víctima / No. de créditos aprobados y legalizados.
Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres.	(No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres / No. de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas) *100
Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.	Sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento.
Presupuesto otorgado y comprometido para créditos condonables.	Presupuesto otorgado / Presupuesto comprometido para créditos condonables para la educación superior que benefician a población víctima.
Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo.	(No. de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior desertaron antes de terminar el mismo / No. de víctimas que ingresaron a algún nivel de educación superior) *100.

Indicador	Fórmula de cálculo
Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior en el SENA	Sumatoria del número de ciudadanos inscritos en el RUV vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.
Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo	Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo.
Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.	Sumatoria del No. de ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA.
INDEMNIZACIÓN	
Víctimas indemnizadas administrativamente.	Sumatoria de víctimas indemnizadas administrativamente (se toma la meta contemplada en el indicador del PND "Víctimas reparadas administrativamente").
Pago de indemnizaciones en cumplimiento de sentencias judiciales	(No. de víctimas indemnizadas en cumplimiento de sentencias judiciales / número de víctimas indemnizadas) *100
Indemnizaciones administrativas por años y hechos victimizantes	Sumatoria del número de víctimas indemnizadas por año para cada hecho victimizante
SATISFACCIÓN	
Número de víctimas que fueron exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas exceptuadas de prestar el servicio militar desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de víctimas que decidieron prestar servicio militar, con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.	No. de víctimas que decidieron prestar servicio militar con actas de voluntariedad desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011. Se compara con el No. de víctimas a las que se les expidió la constancia militar.
Número de libretas militares (tipo tarjeta) entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web.	No. de libretas militares tipo tarjeta entregadas de forma gratuita a población víctima hasta la puesta en funcionamiento del portal web. Se compara con el No. total de constancias militares expedidas.
Porcentaje de víctimas mayores de 18 años que tramitaron la certificación digital.	(No. de víctimas que cuentan con certificación digital / Universo de víctimas con constancia militar entregada) * 100.
Número de solicitudes de desacuartelamiento atendidas.	(No. de desacuartelamientos a víctimas / No. de solicitudes de desacuartelamiento tramitadas por víctimas) *100
PARTICIPACIÓN	
Sesiones de mesas departamentales de participación efectiva de víctima.	(No. total de sesiones de las Mesas Departamentales por año *100 / meta de sesiones por año. Se calcula por cada año desde 2013 a 2022. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Sesiones de mesas municipales de participación efectiva de víctimas instaladas	(No. total de sesiones de las Mesas Municipales por año *100)/ meta de sesiones por año. Se calcula por cada año desde 2013 a 2022. La meta para 2013 equivale a dos y para los años restantes cuatro.
Sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV con asistencia de las víctimas	(No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la mesa nacional / No. de sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV) *100.
Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas.	(No. de sesiones del Consejo Directivo de la URT a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa

Indicador	Fórmula de cálculo
	Nacional de Víctimas / No. de sesiones del Consejo Directivo de la URT) *100.
Sesiones Consejo Directivo del CNMH con asistencia de las víctimas	(No. de sesiones del Consejo Directivo del CNMH a las cuales fueron invitados y asistieron miembros de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas *100).
Mesas de participación de víctimas instaladas con plan de trabajo aprobado e incorporado en el PAT	evalúa que se ejecute el plan de trabajo de las mesas de participación y se incorpore a los PAT
Número de propuestas presentadas por las mesas de participación al PAT Y PAD, con respuesta o no de las entidades territoriales	las propuestas fueron enviadas a las EETT en el marco de la construcción de los PAT
Estrategia de visibilización y difusión	evalúa la gestión de la UARIV en comunicar los avances de las mesas de participación a todos los niveles y se calcula mediante el número de estrategias de difusión diseñadas e implementadas
Participación de las víctimas en escenarios de incidencia	para medir la participación de víctimas en comités de Justicia y subcomités y cuya entidad responsable corresponde a la EETT.
ATENCIÓN HUMANITARIA	
Número de hogares que declararon desplazamiento forzado frente al número de hogares a quienes se les entregaron AHI por EETT reportado en SIGO – PAT	(No. de hogares que declararon desplazamiento forzado / No. de hogares a quienes se les entregaron AHI por EETT reportado en SIGO – PAT *100)
Número de hogares que declararon desplazamiento forzado, frente al número de hogares a quienes se les entregaron AHI por parte de la UARIV en subsidiariedad"	(No. de hogares que declararon desplazamiento forzado / No. número de hogares a quienes se les entregaron AHI por parte de la UARIV en subsidiariedad * 100)

Cuadro 10. Variables cuantitativas de la CSMLV

Variable cuantitativa
PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN
EETT asistidas técnicamente en la implementación de programas de prevención y promoción de DDHH
Número de víctimas de Trata de personas reconocidas en el Registro Único de Víctimas.
ATENCIÓN HUMANITARIA
Número de eventos de confinamiento forzado que accedieron a la medida de atención humanitaria inmediata
Hogares de desplazamientos masivos Atendidos en AHI
Hogares con criterios de primer año que fueron atendidos en términos y fuera de términos
Departamentos con mayor cantidad de hogares atendidos en AHE
Suspensión de ayuda humanitaria de transición
Numero de giros reintegrados y con recolocación en la vigencia
CRAV Y PUNTOS DE ATENCIÓN
Operatividad de los CRAV.
Operatividad de los Puntos de Atención a Víctimas de la UARIV
Asistencia institucional para la atención y orientación a las víctimas en los CRAV.
Población atendida por años en los CRAV.
Población atendida en los Puntos de Atención a Víctimas de la UARIV
Víctimas atendidas en los CRAV y Puntos de Atención a Víctimas de la UARIV
Porcentaje de cobertura de la demanda de documentación en los CRAV donde se brindó atención (agendadas vs atendidas)
Porcentaje de cobertura de solicitudes de indemnización a los CRAV que prestaron atención (atendidas vs radicadas)
REHABILITACIÓN
Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa
Cobertura de atención psicosocial por enfoque diferencial de género, discapacidad, orientación sexual e identidad de género diversa, desagregada
INDEMNIZACIÓN
Presupuesto asignado y ejecutado para la medida de indemnización.
Indemnizaciones administrativas por años y hechos victimizantes
Distribución geográfica de las indemnizaciones administrativas
Indemnizaciones pagadas antes de la Ley 1448 de 2011
Indemnizaciones administrativas por enfoque de género
Indemnizaciones a personas con discapacidad
Encargos fiduciarios constituidos a víctimas mayores de edad
Pagos de indemnizaciones por sentencias de Justicia y Paz
Programa de Acompañamiento a la Inversión Adecuada
Implementación de la Resolución 1049 de 2019
GÉNERO
Víctimas por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado
Hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud
Población con OSIEGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, que recibieron atención en salud

Variable cuantitativa
Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial
Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con atención psicosocial
Mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, con atención en salud física
Hombres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado que recibieron atención en salud física
Hombres y personas con OSIEGD víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado con indemnización otorgada
Víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado con lesiones permanentes
RESTITUCIÓN DE TIERRAS
Beneficiarios RUPTA por enfoque diferencial
Nuevas zonas microfocalizadas
Duración de la etapa administrativa desde la microfocalización de la zona hasta la decisión de fondo
Número de medidas de protección individual y colectiva que fueron implementadas a favor de las víctimas reclamantes de tierras
Término establecido para la ruta e implementación de las medidas de protección a las víctimas reclamantes de tierras
VIVIENDA
Participación de los subsidios asignados a población víctima en relación con los asignados a la población general en los programas desarrollados entre 2012 y abril de 2024
Total, de subsidios asignados a víctimas en el periodo de 2012 a abril de 2024

PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Este capítulo presenta una visión integral sobre la percepción que tienen las víctimas del conflicto armado colombiano frente a las distintas medidas de reparación previstas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus desarrollos posteriores. Lejos de limitarse a una revisión técnica o normativa, este análisis se construyó a partir del diálogo directo con víctimas en diferentes regiones del país, las cuales son: Antioquia, Magdalena, Córdoba, Chocó, Tolima, Caldas, Santander, Norte de Santander y Valle del Cauca. Cuyos testimonios, reflexiones y propuestas constituyen el eje central del contenido aquí desarrollado.

La información recopilada evidencia que, si bien existen avances normativos y esfuerzos institucionales en materia de reparación, persisten barreras estructurales, fallas en la implementación y profundas desconexiones entre las políticas diseñadas desde el nivel central y las realidades vividas en los territorios. En particular, se analizan las percepciones sobre el acceso a las medidas de indemnización administrativa, el funcionamiento del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral (PAPSIVI), el proceso de restitución de tierras y la implementación de los Programas de Reparación Colectiva.

Las víctimas han manifestado, con claridad y contundencia, que los procesos de reparación aún enfrentan serias limitaciones: demoras injustificadas, falta de enfoque diferencial, debilidad institucional, escasa participación real en la toma de decisiones, y una marcada desigualdad territorial en el acceso a las medidas de reparación. No obstante, también han compartido propuestas concretas, recomendaciones prácticas y caminos posibles para transformar los mecanismos de reparación en herramientas efectivas de justicia, dignificación y no repetición.

Este capítulo, por tanto, busca visibilizar esas voces, sistematizar sus percepciones y aportar a la formulación de políticas públicas más cercanas a la realidad, más sensibles al daño sufrido y más comprometidas con una reparación integral que sea, ante todo, transformadora. La escucha activa del Estado hacia las víctimas no puede ser un acto simbólico: debe traducirse en acciones concretas, coherentes y sostenibles, capaces de restituir derechos, reconstruir confianza y aportar a la construcción de una paz estable y duradera desde los territorios.

En este año 2025, fueron ocho (8) los ejercicios territoriales realizados en territorio como parte de la recolección de los insumos para el capítulo percepción de las víctimas del año 2025 o décimo segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la ley de víctimas Ley 1448 de 2011. En cada uno de ellos nuestra comisión trabajó los temas acordados entre los cuatro (4) delegados de la mesa nacional de participación de víctimas y los responsables por parte de las tres entidades Procuraduría, Defensoría y Contraloría asistimos a los encuentros programados en las distintas regiones de Colombia, estas fueron: Santa Marta en el departamento del Magdalena, Cali en el departamento del Valle del Cauca, Cauca en el Departamento de Antioquia, Montería en el departamento de Córdoba, Barrancabermeja en el departamento de Santander, Cúcuta en el departamento de Norte de Santander, Quibdó en el departamento de Chocó, y Salamina en el departamento de Caldas. Adicionalmente a estos

se realizó un ejercicio al interior de la mesa nacional de participación en la ciudad de Ibagué en el departamento del Tolima.

PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

La adopción de medidas de prevención, protección y garantías de no repetición constituye la pieza angular en la construcción de una sociedad en paz. Estas acciones permiten establecer mecanismos efectivos para frenar los impactos de la violencia en comunidades vulnerables y vulneradas. Además, fomentan la reformulación de espacios de interlocución entre las comunidades y las autoridades, promoviendo así un diálogo más inclusivo y efectivo.

Preocupa que la Unidad para las Víctimas, conlleva la falta de acceso a rutas de atención y asistencia por parte de las entidades que conforman el SNARIV, preocupa entonces el subregistro que se tenga a la fecha en especial los casos asociados a la trata con fines de explotación sexual contra las mujeres, esto demuestra que la entidad no cumple con una adecuada implementación del enfoque de género y el enfoque multidimensional. No se requiriere la transversalización, se hace el llamado para que se implemente de manera directa el enfoque de género y enfoque diferencial en cada una de las dependencias de las entidades.

Como representantes de las víctimas nos permitimos enunciar las dificultades en cuanto a las medidas de seguridad para las lideresas y líderes, y defensores de derechos humanos en el territorio, las cuales nos permitimos enunciar a continuación:

Mencionaremos algunas afirmaciones recogidas en las mesas de trabajo, cómo es el caso del Departamento del Valle del Cauca; actualmente hay 23 municipios con Alertas Tempranas, que vinculan a la institucionalidad, no obstante, no se cumplen. Sin embargo, las Mesas solicitan la inclusión en los CIPRAT, pues no se tienen en cuenta.

Resulta preocupante, que en Cali no se reconocen las situaciones violatorias de los DDHH y DIH. Ejemplo de lo anterior, la masacre de los 5 niños de Llanogrande. La institucionalidad menciona que no existen organizaciones (Shottas, Espartanos, disidencias de las FARC EP). En cuanto es planteada la problemática o denunciada, las personas reciben amenazas.

Adicionalmente, no existe un canal y un responsable que pueda atender las situaciones de amenaza y riesgo, especialmente en los fines de semana. Ejemplo de esto la situación vivida en Riofrío, en el cual los y las integrantes de la mesa recibieron amenazas. Por tal motivo se solicita un subcomité de prevención y protección Nacional, para atender la situación del departamento.

Las comunidades, en repetidas ocasiones, han reiterado que en los desplazamientos masivos se presentan pérdidas de las declaraciones. Además, el área de registro no las incluye dentro del tiempo correspondiente, lo cual vulnera sus derechos. Como resultado, las

administraciones municipales enfrentan una asignación fiscal que puede extenderse hasta por 8 meses o más.

Frente a la crisis humanitaria, la mesa de trabajo nos informó lo siguiente: en el departamento de Norte de Santander, desde el día 16 de enero se activó la ruta de atención. Sin embargo, al principio, comenzaron a allegar desplazados al palacio municipal, sin tener en cuenta la gran magnitud y afluencia de víctimas; por ello, se trasladaron al estadio. Además, se identificaron algunas situaciones, como que algunos funcionarios no estaban al tanto de la activación de la ruta.

A pesar de estos desafíos, se logró cumplir aproximadamente con un 80 o 90% de las necesidades, incluyendo transporte, alimentación y hospedaje. El último reporte indica que hay 456 personas alojadas en hoteles. Por otro lado, el gobierno habla de proyectos para el Catatumbo, pero aún no sabemos qué va a pasar con estas familias, ya que muchas de ellas expresan que no tienen intención de retornar.

Todo esto ha ocurrido desde un primer momento, desde el 18 de enero hasta el 3 de febrero, y en un segundo momento, desde el 1 de febrero hasta el día de hoy. Además, no se ha dado cierre a la emergencia humanitaria, ya que actualmente se atienden aproximadamente 20 casos diarios de desplazados.

Por último, existe un tercer componente humanitario: se cuenta con 5 hoteles en el municipio, destinados a brindar higiene, alimentación y apoyo psicosocial a las personas migrantes.

Aunado a lo anterior, nos informan en la mesa de trabajo que frente al tema de seguridad de víctimas que han resultado favorecidos en procesos de tierras por parte de la SAE, las personas se encuentran recibiendo amenazas por parte de los anteriores dueños de estas tierras. El ministerio del Interior realizó una reunión, pero esto no implica la garantía del derecho a la vida.

Una queja reiterada de los delegados de las mesas es que en algunos municipios no existe un responsable institucional para atender los fines de semana a las víctimas frente a las solicitudes que se presentan como desplazamientos, reclutamiento, despojos de tierras y demás hechos.

Aún se siguen presentando barreras en relación con los NNA que las familias sacan para evitar que sean reclutados. Es decir, estos niños, niñas y adolescentes no son reconocidos oficialmente, incluso si las familias declaran que evitaron el reclutamiento o que lograron rescatar a los menores. Pareciera que, a las entidades solo les interesa si los NNA llegan con un uniforme, si entregan un arma o si son tomados en combate; en cambio, fuera de esas condiciones, no existen mecanismos adecuados para su inclusión en el RUV.

Por otro lado, los paga diarios siguen reclutando a los NNA para realizar cobros y para la trata de personas, pero sin condiciones que permitan su inclusión en el RUV. Esto evidencia que, a pesar de los esfuerzos, persisten obstáculos que dificultan la protección y el reconocimiento de los derechos de los menores en estos contextos.

La UNP no cuenta con un medio de comunicación directo con las comunidades, la carga se la dejan al solicitante, carece de información clara, ejemplo de esto: el esquema ligero, este fue adicionado por el decreto 1235 y hasta la fecha las poblaciones lo desconocen.

Asimismo, nos informan que se sigue presentando violencia de género por parte de los escoltas contratados por las UT hacia las protegidas, como también la institución no genera puentes de prevención frente a las mismas, ni actúa con respecto a las denuncias presentadas.

No hay una adecuada ruta de protección colectiva, lo cual resulta agravante para las comunidades solicitantes. Además, frente a las medidas entregadas, estas no corresponden a las necesidades y particularidades de las comunidades. Por otro lado, no existe una metodología de seguimiento a las medidas complementarias asignadas en el CERREM Mujeres.

Asimismo, el CERREM Mujeres no cuenta con una participación efectiva de las cuatro (4) delegadas ante este espacio; además, no hay presupuesto asignado ni se nos proporciona la información necesaria de las solicitantes. Por último, la mayoría de las participantes en el CERREM Mujeres carecen de una formación adecuada en género, lo que limita su capacidad para tener una perspectiva amplia y comprender las necesidades particulares de las mujeres y mujeres trans. El decreto 1139-2021 eliminó al Grupo de Valoración de la UARIV (GVP), quedando a merced de lo que emitan los analistas de riesgo que precisamente son de la UNP.

Finalmente, preocupa que los comités de trata de personas a nivel municipal y departamental en su mayoría están creados en el papel, más no son operativos en lo que respecta la atención a las víctimas de trata de personas

Recomendaciones

A las Entidades Territoriales, llevar a cabo seguimiento a las alertas tempranas y medidas de protección de los líderes y lideresas defensoras y defensores de derechos humanos.

A la Procuraduría emitir una acción preventiva al Ministerio del Interior y la UNP para reevaluar las acciones adelantadas en materia de protección a líderes y lideresas.

A las entidades Territoriales, tener en cuenta que, en los planes de contingencia, contenga capítulo de enfoque diferencial.

A la unidad para las víctimas, emitir los lineamientos de asistencia técnica; a todos los entes territoriales frente a la elaboración de los planes de Contingencia

Al Ministerio del Interior acompañar la orientación para el reconocimiento de las acreditaciones de las comunidades étnicas.

A la Unidad Nacional de Protección, brindar asistencia técnica consistente, oferta institucional y sensibilización en materia de la auto seguridad y autoprotección, todo dependiendo de la logística que brinde la UNP y la recepción de la ruta de protección.

A los Entes Territoriales, La Unidad de Víctimas y el Ministerio del Interior solicitar incluir en los planes de Contingencia la Asistencia funeraria y tener en cuenta lo sucedido en el Norte

de Santander el cual frente a la crisis humanitaria se desbordó lo contemplado en este, de igual manera disponer la asignación presupuestal para estos.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, hacer presencia en las jornadas de prevención en el marco de los planes de prevención.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, crear estrategias que permita colocar la lupa en los casos de reclutamiento forzado ya que esto trae muchas connotaciones y además relacionado con la desaparición forzada y la trata de personas.

A la Unidad de Víctimas y al Ministerio de Interior, revisar los casos en los que refieren que la problemática que hay frente al tema de la no inclusión basándose en el argumento de “delincuencia común”, y pone el ejemplo de un paga diario que realiza un reclutamiento o desplazamiento. El funcionario de la UARIV indica se ha venido generando un análisis con el tema de cuando hay un actor armado, pone el ejemplo el narcotráfico cuando se realizan hechos victimizantes y no se puede desconocer que esté por fuera del conflicto armado cuando estos actores están sumamente relacionados con los grupos armados.

A la Unidad Nacional de Protección:

Se requiere que se generen acciones reales que prevengan el asesinato de líderes, lideresas y/o activistas defensores de derechos humanos, para esto es imperante que el gobierno nacional comprenda el genocidio que vive Colombia y como esto está afectando a este grupo.

Frente al confinamiento se recomienda que esta práctica sea reconocida por la Unidad para las Víctimas como un hecho victimizante y los Entes Territoriales desplieguen acciones para su prevención, así mismo, para la atención oportuna y las acciones que se derivan de este.

El Gobierno nacional debe comprender las nuevas dinámicas del conflicto armado, como el gota a gota o el paga diario que recluta y lleva a los jóvenes fuera de Colombia, desplaza, amenaza, hace despojo y las autoridades territoriales obvian estas prácticas, por ende, se hace un llamado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Unidad Nacional de Protección y entidades territoriales para prevenir el aumento de esta situación.

Derogar el decreto 1139-2021 de la UNP, es lesivo para la población solicitante de medidas de protección.

Implementar un adecuado enfoque de género para mujeres y población OSIEGD en la implementación de medidas de protección y a su vez que el SNARIV adopte tales recomendaciones para la prevención de las violencias basadas en género.

Se hace un llamado a las entidades UARIV y UNP, para adelantar un trabajo articulado, con el fin de no afectar la seguridad de los protegidos en este caso las víctimas del conflicto armado.

ASISTENCIA.

La atención humanitaria se entiende como la medida de asistencia establecida para mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima, derivadas del desplazamiento forzado. Por otro lado, en lo que respecta a otros hechos victimizantes, esta atención busca atender la situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia de dichos hechos. Por esta razón, no puede limitarse únicamente a una evaluación presupuestal; es necesario que también se evalúe la efectividad y los diversos componentes en aspectos como la calidad, la inclusión y los enfoques en las entregas de atención humanitaria. De lo contrario, esta medida solo sería vista desde lo presupuestal y perdería su componente humanitario y de cumplimiento, lo cual sería un enfoque incompleto e insuficiente para garantizar una atención adecuada a las víctimas.

Por eso la importancia de llevar a cabo una vigilancia permanente y rigurosa que, de cuenta de la contratación de los operadores logísticos para la entrega de las ayudas y la distribución de los mismos por la Direcciones Territoriales.

La metodología actual de evaluación de carencias y potencialidades requiere una revisión estructural, ya que presenta limitaciones significativas en la identificación objetiva de las condiciones socioeconómicas de los hogares. En primer lugar, el hecho de que el consumo ocasional de alimentos como carne o huevo incida negativamente en el puntaje de clasificación afecta de manera inequitativa a los hogares. Además, la suspensión de beneficios a ciertos hogares no está acompañada de medidas de compensación o reparación, lo cual vulnera el principio de no regresividad en materia de derechos sociales. Por otra parte, resulta especialmente preocupante que la existencia de un ingreso mínimo por parte de un solo integrante del núcleo familiar sea suficiente para levantar el apoyo a todo el hogar, sin considerar factores como la carga económica, el número de dependientes o los gastos básicos insatisfechos.

Para el año 2025 la Unidad para las víctimas contrato después de mitad de año los operadores para las entregas de Ayudas Humanitarias de Inmediatez, transitoria y emergencia dejando a la población víctima sin este apoyo. (Solicitar fecha de inicio del contrato). Asimismo, la planta de contratación a esta fecha de la entrega del informe en varias Direcciones Territoriales sigue incompleta.

La Ayuda Humanitaria Inmediata es proporcionada por las Entidades Territoriales de nivel municipal receptoras de la población en situación de desplazamiento, hasta que la UARIV emita el acto administrativo que decida sobre la inclusión en el Registro Único de Víctimas(RUV). En los casos en los que el municipio no cuente con la capacidad presupuestal para atender los eventos humanitarios, la gobernación y la UARIV apoya en cumplimiento al principio de subsidiariedad. Los municipios de 5 y 6 categoría están desbordados con esta responsabilidad, más aún cuando la Unidad de Víctimas se demora tanto en responder desde el área de registro si se incluye o no a las personas declarantes.

Según la UARIV, solo 436 municipios y 11 departamentos reportaron en el aplicativo referido en la vigencia 2024, la entrega de la medida de atención humanitaria inmediata. Sería importante saber cuántos de estos municipios y departamentos cumplieron con la entrega de las AHÍ dentro de lo estipulado por la ley, máximo 72 horas después del hecho declarado.

Las restricciones a la movilidad y el control territorial por parte de grupos armados ilegales continúan afectando la pronta declaración y atención de estos eventos masivos. Existen personerías que no dan alcance para la toma de declaraciones, pues su capacidad es reducida en lo que respecta el equipo de trabajo y por ende envían a otros municipios o dan fechas lejanas para la toma de declaraciones.

Recomendaciones.

A La Unidad de Víctimas brindar asistencia técnica frente a la subsidiariedad por parte de la UARIV en la entrega de ayudas humanitarias.

A las Alcaldías Municipales que suscriban los convenios o eleven solicitudes de la subsidiariedad.

A La Unidad de Víctimas, Revisar de los contratos que se hacen para el pago de las ayudas Humanitarias de Inmediatez y Tránsito, asimismo se debe revisar los kits que se entregan pues estos no contienen un enfoque de género, discapacidad ni étnico lo que limita un adecuado uso y medida asistencial.

A la UARIV y a las Entidades Territoriales, garantizar la disposición de recursos para la implementación de los planes de contingencia y la entrega expedita de las Ayudas Humanitarias de Inmediatez.

A las Entidades Territoriales, fortalecer sus procesos de asignación y entrega de las Ayudas Humanitarias de Inmediatez. Evitando los excesivos procedimientos en la asignación de los recursos e implementando de manera correcta los enfoques diferenciales y de género.

A la UARIV, replantar las metodologías de medición de las necesidades, ya que estas NO deben ser la muestra de un momento particular, sino la medición de un proceso de estabilización de los hogares.

A la UARIV, replantear el lenguaje usado en las notificaciones de los actos administrativos, garantizando la completa y correcta interpretación por parte de las víctimas.

A la UARIV, fortalecer y socializar ampliamente los canales para que las víctimas puedan poner en conocimiento situaciones problemáticas en la entrega de las ayudas humanitarias.

A todas las entidades del SNARIV que asuman las responsabilidades asignadas por la Ley 1448 en pro de implementar la política pública de víctimas.

A la UARIV se sugiere depurar las bases de datos que incluye la información de las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas y actualizar la herramienta VIVANTO.

Se sugiere a las entidades territoriales fortalecer el funcionamiento de los subcomités técnicos existentes en el territorio, y a la UARIV un seguimiento adecuado a estos.

A la UARIV, revisar la asistencia y la atención a las víctimas en el exterior con el acompañamiento de cancillería.

REPARACIÓN INTEGRAL.

Indemnización.

Contexto general.

El acceso a la indemnización administrativa constituye una de las medidas centrales de la reparación integral contemplada en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, las víctimas del conflicto armado en distintos territorios del país continúan enfrentando múltiples obstáculos para ejercer este derecho de manera oportuna, digna y efectiva. A pesar de los avances normativos, como la Resolución 1049 de 2019, persisten fallas en la implementación territorial, debilidades en la articulación institucional y una aplicación limitada del enfoque diferencial.

Este capítulo recoge las percepciones y experiencias de víctimas en las regiones anteriormente mencionadas, con el fin de identificar las principales barreras administrativas, estructurales, fallas normativas, jurídicas y sociales que afectan el acceso a la indemnización. Asimismo, se plantean recomendaciones orientadas a superar estas dificultades, fortalecer los mecanismos de exigibilidad, y avanzar hacia un modelo de reparación más justo, transparente y transformador, que responda a las realidades del territorio y a las necesidades específicas de las poblaciones más afectadas por el conflicto.

A partir de estas percepciones, se formulan recomendaciones orientadas a fortalecer el enfoque diferencial, mejorar la eficiencia institucional y garantizar una reparación efectiva, digna y con enfoque de derechos.

Marco Normativo y Enfoque de Derechos

La Resolución 1049 de 2019, desde una perspectiva de Derechos Humanos, es un instrumento operativo de la Ley 1448 de 2011 que busca garantizar el acceso progresivo a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Sus principios fundamentales son: Evitar la discriminación, priorizar a la población más vulnerable, fortalecer el control ciudadano, garantizar la exigibilidad de derechos mediante procedimientos definidos, plazos establecidos, derecho de petición y recurso de reposición.

Recomendaciones Prácticas para las Víctimas

Verificar la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), confirmar requisitos de indemnización (resolución de inclusión, no medidas judiciales activas, cumplir criterios de priorización), solicitar el acompañamiento psicosocial y financiero, y por último ejercer control ciudadano mediante acciones de tutela y quejas en caso de demoras o irregularidades.

Principales Barreras y Dificultades Identificadas.

a. Administrativas y Presupuestales: insuficiencia de recursos del Fondo de Reparación, carga burocrática excesiva y trámites complejos, débil presencia institucional en zonas rurales y dispersas, personal insuficiente y tercerización en atención y documentación, pérdida de documentos entregados por víctimas.

b. Acceso a Información y Atención: Escasa difusión de cronogramas y criterios de priorización, limitada alfabetización digital y falta de accesibilidad, ausencia de orientación clara en puntos de atención, inexistencia de trazabilidad efectiva del proceso para víctimas en el exterior.

c. Fallas en el Enfoque Diferencial: Inadecuada aplicación del enfoque diferencial pese a la Resolución 256 de 2016, falta de ajustes razonables, intérpretes, accesibilidad para personas con discapacidad, mujeres cabeza de hogar y comunidades étnicas, exclusión de víctimas de violencia sexual y basada en género en los criterios de priorización.

Observaciones y críticas sobre la Resolución 1049 de 2019.

a. Criterio de Edad: El cambio de priorización de 74 a 68 años carece de soporte normativo y contradice la edad de pensionarse en Colombia, la cual corresponde a 57 años para mujeres y 62 años para los hombres, Ley 1251 de 2008 (Persona mayor desde los 60 años), Ley 2055 de 2020 y la Política Nacional de Envejecimiento, perspectivas de vida proyectadas por la ONU (77,4 años para 2054), indemnizar a los 68 años impide el uso oportuno y efectivo de la reparación.

b. Contradicciones Normativas: Incoherencias entre la Resolución 1049/2019, la Ley 1448/2011 y la Ley 2421/2024, especialmente en la indemnización por núcleo familiar, inclusión de criterios diferenciados de priorización, métodos técnicos de puntuación (actualmente en 38.9 puntos; se propone reducir a 24 puntos).

c. Inconsistencias con el SISBÉN: La categorización grupal presenta errores en territorio, falta de articulación entre la Unidad de Víctimas y el SISBÉN IV lo cual genera exclusión de personas vulnerables.

Propuestas y Recomendaciones.

a. Modificaciones Normativas: Actualizar y armonizar la Resolución 1049 de 2019 con la Ley 1448 de 2011, Ley 2421 de 2024, Resolución 256 de 2016, Incluir criterios explícitos de priorización para mujeres víctimas de violencia sexual, personas con discapacidad, Comunidades étnicas y Víctimas de la Ley 975 de Justicia y Paz.

b. Enfoque Territorial y Diferencial: Contratar personal documentador por departamento, implementar brigadas móviles en zonas rurales, garantizar rutas específicas para poblaciones priorizadas, y diseñar un instrumento técnico de priorización más justo y actualizado.

c. Mejoras Administrativas: Fortalecer la rendición de cuentas y control social en la ejecución de recursos, publicar periódicamente los listados de priorización, incluir mecanismos digitales eficientes para evitar pérdida de documentos, agilizar la entrega de cartas-cheque y modernizar procesos con firmas digitales o transferencias directas.

d. Protección y Dignidad: Prohibir el uso político de jornadas de reparación y evitar toma de fotografías de víctimas sin consentimiento, establecer un protocolo de seguridad para la entrega y cobro de indemnizaciones, y acompañar a las víctimas con rutas de inversión adecuada de los recursos.

Aspectos Específicos a Revisar con Urgencia.

Monitorear el cumplimiento del fallo T-041 de 2025 y su orden de crear un plan de transparencia, revisar la situación de víctimas miembros de la fuerza pública, asegurar cobertura de enfermedades huérfanas en el proceso de priorización, fortalecer la planificación anual de certificados de discapacidad, eliminar el requisito que las certificaciones sean expedidas solo por entidades privadas y mejorar la trazabilidad y respuesta a solicitudes de víctimas en el exterior.

Conclusión.

La implementación efectiva de la Resolución 1049 de 2019 y demás normas relacionadas requiere voluntad política, ajustes normativos, enfoque diferencial y articulación institucional. Las víctimas del conflicto armado no pueden seguir enfrentando barreras que profundizan su revictimización. La reparación integral debe ser real, efectiva y transformadora, garantizando justicia, dignidad y no repetición.

RETORNOS Y REUBICACIONES.

Temas de seguridad: en cada uno de los encuentros realizados pudimos darnos cuenta que día tras día, los temas de seguridad en nuestros territorios han venido siendo más críticos, razón por la cual la mayoría de los participantes han expresado que estos influyen directamente en las condiciones para que se den los retornos y las reubicaciones. Muestra de ello, es lo que han consignado en varios de los encuentros tales como Quibdó, Caucasia, Montería, Barrancabermeja y sobre todo lo agudizado que se encuentra el conflicto en el departamento de Norte de Santander, sobre todo con toda la población que ha llegado a su capital Cúcuta, que es donde se han establecido más de 40 mil familias, que a pesar que muestran su intención de retornar, debido a las condiciones de seguridad en la que se encuentran no tienen ninguna posibilidad de regresar a sus territorios.

Por otro lado, es claro que hay muchos factores que inciden para que puedan darse las condiciones para retornar, y la mayoría opina que están entre ellas la falta de voluntad política por parte de los mandatarios locales o departamentales, muestra de esto es lo afirmado en varios de los encuentros donde se han presentado retornos voluntarios sin que ninguna entidad del gobierno o del estado intervenga en ellos, se podría decir que si una familia o persona individual quisiera regresar al lugar de donde salió desplazado o quisiera reubicarse de manera individual, pues no contaría con ningún tipo de garantía para hacerlo.

Aunado a lo anteriormente expresado, se presenta el mayor de los problemas para poder ejercer el derecho a retornarse o reubicarse y son los precarios presupuestos que existen en las entidades territoriales que son a la larga las directamente responsables de este tipo de acciones, nunca destinan los recursos necesarios para que los retornos o la reubicaciones se vuelvan una realidad y además las condiciones en las que se dan estos retornos no son las más adecuadas ni tampoco obedecen a las necesidades reales de las comunidades, familias

o personas retornadas. Por otro lado, una vez realizados los retornos o las reubicaciones, nadie monitorea este tipo de acciones, ni a las comunidades retornadas lo que en muchas ocasiones también genera nuevas revictimizaciones para estas u otro tipo de problemáticas que se vuelven casi imposible de manejar para ellas.

También en muchos casos se presenta un total desinterés por parte de las entidades territoriales para el cumplimiento de los planes de retorno, y hasta la misma UARIV, quien en su papel de órgano rector de la política pública de víctimas, deja a estas comunidades a su suerte, de tal manera que como han expresado los delegados de mesas de víctimas participantes en varios de los encuentros territoriales hay planes de retornos que llevan muchísimo tiempo y aún no terminan de completarse, lo que genera grandes expectativas para la población sujeta del retorno que nunca se cumplen y terminan en muchos casos mucho peor de lo que se encontraban en sus comunidades de acogida.

Por último, hay personas del exterior que quieren retornar a Colombia, pero debido a que no hay garantías claras para hacerlo, estas prefieren no hacerlo y siguen viviendo en sus países de acogida con el anhelo de retornar.

Son pocas las entidades que tienen en su haber ofertas puntuales para ayudar a la población retornada, y en ese desinterés mencionado anteriormente se nota más que a pesar de que existe un SNARIV más pequeño en los territorios, ya que incluso muchas de las entidades nacionales en algunos departamentos no tienen representación o sedes, y ni que decir en los municipios donde mucha de la población objeto de retorno o reubicación ni las conocen. Esto repercute profundamente en esos planes de retorno o en las ganas de retornar o reubicarse de la población, porque sus oportunidades para hacerlo con dignidad son muy pocas.

Los planes de Retorno y Reubicación (RyR) están sujetos a la voluntad y priorización de la UARIV, sin considerar en algunos casos las características propias de las entidades territoriales, así como las condiciones específicas de los territorios y de las comunidades étnicas. Esta situación limita el cumplimiento pleno de los criterios de voluntariedad, seguridad y sostenibilidad, y dificulta el desarrollo de los procesos con el acompañamiento institucional necesario.

Por ello, se requiere de manera urgente una política clara que permita avanzar con mayor celeridad en los retornos y reubicaciones, superando los múltiples cuellos de botella que afectan gravemente la vida social, cultural, sociocultural y psicosocial de las víctimas de desplazamiento forzado.

Por otro lado, en la actualidad existen numerosas comunidades en el país que están llevando a cabo sus procesos de retorno de manera voluntaria, sin contar con el acompañamiento institucional necesario. Esta situación se presenta debido a las condiciones precarias en las que viven muchas familias, sumadas a vulneraciones de derechos y afectaciones al Derecho Internacional Humanitario.

Ante este panorama, se requiere con urgencia una acción articulada entre los gobiernos nacional, departamental y municipal para garantizar las condiciones y medidas necesarias que permitan el goce efectivo de los derechos de estas familias. Dichas garantías deben orientarse a asegurar que los retornos voluntarios se desarrollen de forma segura, digna y sostenible,

contribuyendo así a la estabilidad social, económica y cultural de las comunidades que deciden regresar a sus territorios.

Recomendaciones.

Desarrollar los procesos de retorno y reubicación con garantías o criterios de voluntariedad, seguridad y sostenibilidad y que las institucionales que aseguren un retorno y reunificación segura para las familias víctimas del conflicto armado en el país, estableciendo un mecanismo institucional de control y seguimiento que permita mitigar cualquier acción externa o interna que pueda obstaculizar dichas acciones dentro de los territorios.

Por parte de la Unidad para las Víctimas, desarrollar e implementar los procesos de retorno y reubicación con garantías institucionales que aseguren la reunificación segura de las familias víctimas del conflicto armado en el país. Esto incluye dar a conocer de manera amplia y oportuna las ofertas institucionales creadas y diseñadas para dichos procesos, así como establecer un mecanismo de control y seguimiento que permita mitigar cualquier acción externa o interna que pueda poner en riesgo su desarrollo, garantizando así la protección, estabilidad y restablecimiento de derechos en los territorios.

Fortalecer la articulación entre la Unidad para las Víctimas y las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal, garantizando su participación en la planeación, organización y ejecución de los procesos de retorno y reunificación en el país. Esta articulación debe incluir la socialización oportuna de las ofertas institucionales, el diseño conjunto de estrategias que respondan a las realidades territoriales y culturales.

REPARACIÓN COLECTIVA.

Contexto general.

La reparación colectiva constituye una de las medidas más importantes del proceso de justicia transicional en Colombia, orientada a reconocer y resarcir el daño sufrido por comunidades, grupos étnicos, organizaciones sociales o colectivos que han sido victimizados de manera diferenciada durante el conflicto armado. A diferencia de la reparación individual, la reparación colectiva reconoce que el daño trasciende a las personas y afecta profundamente los vínculos sociales, la cultura, el tejido comunitario y la identidad colectiva.

Este capítulo recoge la percepción de las víctimas sobre la implementación de las medidas de reparación colectiva, analizando no solo su impacto real en los territorios, sino también las barreras, limitaciones, avances y deudas persistentes del Estado frente a este compromiso. A través de testimonios, análisis comunitarios y experiencias de participación en los Programas de Reparación Colectiva (PRC), se hace visible cómo las comunidades han resignificado el proceso de reparación, transformándolo muchas veces en un espacio de resistencia, dignificación y reconstrucción del proyecto colectivo de vida.

Con un enfoque centrado en los derechos de las víctimas y en la participación de los sujetos colectivos reconocidos, este capítulo busca también identificar propuestas, aprendizajes y recomendaciones que permitan fortalecer el alcance transformador de la reparación colectiva, más allá de una intervención institucional limitada o simbólica. Asimismo, se evidencian los aspectos que requieren atención urgente para garantizar que este proceso contribuya efectivamente a la verdad, la justicia, la no repetición y la construcción de paz territorial.

Recomendaciones.

Condicionar el cierre de los Planes Integrales de Reparación Colectiva al cumplimiento total: No debe darse por concluido ningún proceso de reparación colectiva sin la ejecución integral de las medidas acordadas y la verificación del cumplimiento por parte de todas las entidades responsables.

Fortalecer la presencia del Ministerio Público: Garantizar un seguimiento activo, preventivo y exigente por parte de la Procuraduría General de la Nación para asegurar el cumplimiento de los compromisos por parte de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado.

Garantizar continuidad técnica: Establecer mecanismos que aseguren la permanencia y contratación continua de profesionales especializados en reparación colectiva por parte de la Unidad para las Víctimas.

Revisar y actualizar el modelo de reparación colectiva: Incorporar mayores componentes simbólicos, históricos y políticos, así como enfoques étnicos, territoriales y de género, adecuados a las realidades de cada comunidad.

Impulsar el reconocimiento de nuevos sujetos: Avanzar en el reconocimiento de comunidades que han solicitado su inclusión como sujetos de reparación colectiva, conforme a criterios de afectación y organización.

Mejorar la articulación interinstitucional: Fortalecer los convenios, rutas y coordinación entre entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del conflicto armado, incluyendo mecanismos de planeación conjunta, seguimiento y evaluación.

Priorizar el enfoque restaurador: Asegurar que todas las medidas incluyan elementos de justicia restaurativa y respondan a los principios de sostenibilidad y no repetición.

Principales barreras y dificultades identificadas.

Las víctimas han señalado con preocupación, múltiples barreras que afectan la implementación adecuada de la Reparación Colectiva, entre las cuales se destacan:

Cierre anticipado de Planes Integrales de Reparación Colectiva sin cumplimiento total: Se han cerrado Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) sin que todas las acciones previstas hayan sido ejecutadas, ni que las entidades responsables hayan cumplido sus compromisos.

Falta de continuidad institucional: El cambio frecuente de funcionarios y la falta de memoria institucional afectan el seguimiento y la ejecución de los procesos de reparación, desconociendo los avances ya construidos con las comunidades.

Ausencia de seguimiento por parte del Ministerio Público: Hay un déficit de vigilancia y presión institucional hacia las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para que cumplan sus obligaciones dentro de los PIRC.

Contratación discontinua del talento humano: La Unidad para las Víctimas no garantiza la contratación oportuna y sostenida de los profesionales encargados del acompañamiento y ejecución de la reparación colectiva.

Desfinanciación y retrasos presupuestales: Se evidencia una falta estructural de presupuesto para garantizar la continuidad y ejecución de las medidas, lo que obliga a realizar adiciones presupuestales tardías y costosas.

Limitada articulación interinstitucional: La implementación de los PIRC carece de una coordinación efectiva entre las entidades del SNARIV, lo cual obstaculiza la ejecución integral de las medidas.

Falta de participación de las entidades en la fase de diseño: En la construcción de los PIRC no siempre se incluyen activamente a las entidades responsables, generando desarticulación y falta de apropiación de las acciones previstas.

Conflictos comunitarios internos: Se han identificado tensiones y disensos dentro de las comunidades sujetas de reparación, lo cual afecta la cohesión social y dificulta la ejecución participativa de las medidas.

Cambios en las acciones inicialmente aprobadas en los PIRC, los cuales se realizaron sin plenos consensos al interior de los sujetos de reparación colectiva.

Sobrecostos en las acciones a implementarse del PIRC debido a las demoras en la ejecución.

Observaciones críticas sobre la reparación colectiva.

Instrumentos desactualizados o inadecuados: El modelo actual de PIRC requiere ser revisado, ya que no responde plenamente a las necesidades diferenciadas de los sujetos de reparación, especialmente los étnicos.

Reducción de la reparación a lo material: En muchos casos, la reparación colectiva ha priorizado acciones materiales, descuidando componentes simbólicos, históricos y políticos fundamentales para los procesos comunitarios.

Falta de enfoque restaurador y sostenible: Las medidas implementadas no siempre responden al principio de sostenibilidad ni a la garantía de no repetición, y en algunos casos carecen de pertinencia frente a los bienes de uso colectivo.

Incumplimiento del marco temporal: Los PIRC no se ejecutan dentro de los tres años establecidos, lo que termina debilitando la credibilidad institucional y aumentando los costos de implementación.

Ausencia de reconocimiento de nuevos sujetos: Existen comunidades, como la de Piamonte en Cáceres, que, a pesar de cumplir los criterios, aún no son reconocidas oficialmente como sujetos de reparación colectiva. Y, por otro lado, hay desconocimiento para lograr ser reconocidos como sujetos de reparación colectiva.

Aspectos específicos a revisar con urgencia.

Revisión del cronograma de implementación: Evaluar los plazos establecidos para cada fase del PIRC, con el fin de ajustarlos a la realidad territorial y garantizar su cumplimiento.

Gestión presupuestal adecuada: Asignar recursos suficientes, oportunos y progresivos para evitar retrasos y sobrecostos en la implementación de las medidas.

Atención a los conflictos internos comunitarios: Incluir mecanismos de mediación y construcción de consensos comunitarios dentro del proceso de reparación.

Inclusión efectiva de entidades en la planificación: Garantizar la participación y vinculante de las entidades responsables desde la fase de diagnóstico y diseño de los planes.

Conclusiones.

La percepción de las víctimas frente al proceso de reparación colectiva refleja una profunda preocupación por la falta de cumplimiento, continuidad y sostenibilidad de los procesos. Las barreras identificadas evidencian una deuda estructural del Estado con las comunidades que han sido reconocidas como sujetos de reparación colectiva.

Para avanzar hacia una verdadera reparación integral, es imprescindible repensar el modelo actual, fortalecer los componentes simbólicos e históricos, garantizar recursos adecuados y promover la articulación interinstitucional. El enfoque debe estar centrado en las comunidades, sus memorias, sus luchas y su dignidad. Solo así será posible que la reparación colectiva contribuya realmente a la reconstrucción del tejido social y a la garantía de no repetición.

VIVIENDA URBANA Y RURAL.

La problemática principal en lo que concierne a los temas de Vivienda, la encontramos en departamentos como Norte de Santander, en donde se denuncian muchas dificultades para este particular, desde el despojo de las mismas o que en muchos casos son coaccionados a abandonarlas por temas delictuales a través de estrategias engañosas. Nos narraron casos en donde a las víctimas se les ofrecen sumas de dinero diarias para guardar armas o drogas, a cambio de una determinada suma de dinero, luego a estas personas, los mismos grupos ilegales, les mandan a robar las armas o las drogas para decirles después que deben pagar por lo perdido con sus casas, esto ha generado que muchas de las viviendas queden en manos de las bandas criminales que operan en la ciudad y que por obvias razones, los dueños originales de tales viviendas terminen siendo nuevamente desplazados y sin vivienda.

Manifestaron además que los obligan a traspasar las escrituras de las viviendas o simplemente les piden que las abandonen y estas quedan en propiedad de las bandas criminales quienes las usan para seguir delinquir en temas como la prostitución y el uso de webcam, en donde hasta los niños y niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres se ven totalmente afectados, pues son objeto de instrumentalización sexual por parte de las mismas bandas, es menester solicitar a las autoridades competentes y al gobierno de turno, que investigue a cerca de estas denuncias tan graves y preocupantes para la población víctima del conflicto en esta región del

país, por que aunado a esto está también el tema transfronterizo y la migración venezolana que tiene a este departamento como uno con las condiciones más crítica de habitabilidad y criminalización de todo el país sin que se avizore en el horizonte cercano ningún tipo de solución de fondo para la población víctima del conflicto armado.

En otras de las visitas territoriales se encuentra también con proyectos siniestrados como en el caso de Cauca – Antioquia, con lotes de terrenos ofrecidos a las víctimas para construcción de vivienda en sitio propio que se han venido dilatando en el tiempo, o con problemáticas en donde los esfuerzos de una entidad territorial para otorgar vivienda a sus habitantes terminó en manos de población de otros municipios, lo que ha agravado la situación entre las víctimas que se ven enfrentadas por este tipo de situaciones. Se realizaron de igual forma denuncias sobre un proyecto de 1580 viviendas en Cauca y en otros proyectos en Salamina Caldas y en Quibdó Chocó, en donde existen fuertes problemáticas con el tema de vivienda que siguen sin resolverse debido a trámites burocráticos o falta de disposición de los recursos necesarios para darles solución.

En lo que respecta a los subsidios entregados a través de las cartas cheques, subsisten en el país, los mismos inconvenientes con la solución para las mismas ya que ni el Banco Agrario, ni el Ministerio de Agricultura proponen una solución de fondo para resolver esta situación, con aquellas familias desplazadas que deben cargar doblemente la cruz, de que no pueden obtener otro subsidio, porque ya están registradas con uno que se les otorgó, pero tampoco se les resuelve su situación, de manera tal que puedan hacer efectivo el que desde hace más de veinte (20) años atrás poseen en muchos de los casos. Así las cosas, frente a lo ya ordenado por la Honorable Corte Constitucional a través de unos de sus autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en lo referente a la indexación de los valores de estos subsidios, esperamos que pueda servir de catalizador para que se pueda avanzar hacia la obtención del goce del derecho a la vivienda de la población víctima que es poseedora de estas cartas cheques o subsidios de vivienda.

En la actualidad venimos también esperando el cumplimiento de la promesa del Ministerio de Vivienda que nos ha venido repitiendo en varios de los encuentros territoriales de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la ley de víctimas, que se encuentra a portas de la firma de un decreto que permitiría la compra de vivienda usada exclusivamente para la población víctima del conflicto armado colombiano, pero que hasta la fecha de escrito dicho informe, no se ha materializado aún, lo que genera más suspicacias entre las víctimas que tenemos la esperanza de contar con una vivienda propia.

Recomendaciones.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a las Entidades Territoriales, ampliar la cobertura del porcentaje de asignación de soluciones de vivienda para población víctima.

A la UARIV, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Entidades Territoriales, generar una estrategia que permita que los procesos de asignación de vivienda sean transparentes y gocen de una rigurosidad técnica.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la UARIV, construir una estrategia que permita incluir a la población víctima en el exterior en los programas de vivienda.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Supernotariado y Entidades Territoriales fortalecer los procesos de formalización de predios particularmente en zonas rurales y dispersa.

A la UARIV y a las Entidades Territoriales, fortalecer los programas de mejoramiento de vivienda, urbana, rural y rural dispersa.

Al fondo Nacional del Ahorro, crear una línea de crédito especial para víctimas, que permita superar los obstáculos respecto al cierre financiero para la compra de vivienda.

REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL-PROGRAMA DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL Y SALUD INTEGRAL A VÍCTIMAS (PAPSIVI).

Contexto general.

El presente capítulo aborda la percepción que tienen las víctimas del conflicto armado sobre la implementación y el impacto del PAPSIVI en sus territorios y vidas. Desde su creación, este programa ha sido concebido como una estrategia fundamental para la reparación integral, orientada a responder a los daños emocionales, psicosociales y de salud que ha dejado el conflicto armado interno en Colombia.

Sin embargo, más allá de los marcos normativos y técnicos, resulta imprescindible recoger las voces de quienes han sido directamente atendidos por el programa. Sus experiencias, valoraciones, expectativas y críticas permiten comprender el alcance real del PAPSIVI en los procesos de recuperación individual, familiar y comunitaria. Esta percepción de las víctimas no solo aporta insumos clave para el mejoramiento del programa, sino que también refleja las tensiones, logros y desafíos en la garantía del derecho a la salud integral y la reparación transformadora.

En este capítulo se presentan testimonios, análisis y reflexiones contruidos desde el diálogo con las comunidades, promotores psicosociales y actores institucionales, con el fin de visibilizar cómo las víctimas sienten, evalúan y resignifican el acompañamiento psicosocial ofrecido por el Estado y las entidades implementadoras.

Marco Normativo y Enfoques de Derechos

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (PAPSIVI) fue creado en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) como estrategia del Estado colombiano para garantizar el derecho a la atención integral en salud física y mental. El programa se sustenta en principios de enfoque diferencial, de Derechos Humanos, integralidad, participación y territorialidad.

Adicionalmente, la Ley 2421 de 2024, establece la obligación de eliminar el Sisbén como criterio de priorización para víctimas, priorizando en su lugar el daño psicosocial. Esta norma

ordena la interoperabilidad entre sistemas como el PAPSIVI, el Sisbén y el Registro Único de Víctimas (RUV), fortaleciendo el enfoque de reparación integral desde el sector salud.

Recomendaciones Prácticas para las Víctimas

Participar activamente en las mesas de víctimas municipales y departamentales para influir en la selección del personal del PAPSIVI, exigir la rendición de cuentas pública de los equipos del programa cada trimestre, solicitar atención con enfoque diferencial y cultural, especialmente en comunidades étnicas, elevar quejas formales si no se recibe atención continua o si es registrado sin haber sido realmente atendido, buscar orientación para identificar rutas reales de acceso a salud mental, incluso más allá del PAPSIVI, promover el uso de espacios de formación y sensibilización comunitaria, como podcasts o jornadas informativas sobre el programa.

Principales Barreras y Dificultades Identificadas

Exclusión por Sisbén IV, contrariando la normativa vigente que exige priorización por daños y no por nivel socioeconómico, falta de cobertura territorial, con una alarmante exclusión de la mayoría de los municipios del país, solo 139 de 1102 hacen parte del PAPSIVI, atención revictimizante y discontinua, sin adaptarse a la necesidad particular ni a los tiempos de recuperación de cada víctima.

Desarticulación interinstitucional, sin coordinación efectiva entre actores clave (Entidad Social del Estado (ESE), Defensoría, Fiscalía, UBPD y JEP), ausencia de enfoque diferencial real, especialmente en zonas étnicas y rurales.

Debilidad del talento humano, con promotores no sensibilizados ni capacitados adecuadamente, riesgos de seguridad tanto para promotores como para víctimas en zonas con presencia de actores armados, no existe un capítulo especial en PAPSIVI para la atención diferenciada a víctimas de desaparición forzada y violencia sexual.

Observaciones Críticas sobre los Lineamientos del PAPSIVI

La priorización por Sisbén contradice el principio de reparación basada en daño y vulnera derechos fundamentales, la revictimización se ve favorecida por atenciones inadecuadas, registros falsos y falta de seguimiento, la falta de articulación técnica y presupuestal entre niveles de gobierno impide la continuidad del programa, el enfoque de atención basado en una sola entidad ejecutora (ESE) es insuficiente y poco eficaz.

No se garantiza una atención efectiva en idioma, cultura ni contexto para víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, afrocolombianos, LGTBIQ+ o personas con discapacidad, no existen criterios claros de priorización de municipios, lo que genera exclusión arbitraria.

Propuestas y Recomendaciones

Garantizar plazas territoriales permanentes para enlaces PAPSIVI en municipios priorizados, desarrollar una nueva plataforma interoperable que integre PAPSIVI, Sisbén y RUV, y que funcione online.

Eliminar el Sisbén como filtro de acceso para víctimas, especialmente de violencia sexual, desaparición forzada o afectaciones psicosociales graves, establecer protocolos diferenciales de atención y equipos capacitados con enfoque de género, étnico, LGTBIQ+ y discapacidad.

Crear líneas específicas y diferenciadas para la atención a víctimas de desaparición forzada y violencia sexual, garantizar la implementación de la estrategia no presencial en los territorios y unidades móviles en zonas rurales dispersas.

Fortalecer el rol de las mesas de víctimas en la elección del personal del programa, implementar un sistema nacional de monitoreo de calidad, con encuestas de satisfacción y retroalimentación, crear un podcast informativo nacional, como herramienta de divulgación sobre el PAPSIVI.

Fomentar la contratación de profesionales en atención psicosocial cuya postulación y elección se de a través de la participación efectiva de las mesas municipales de víctimas.

Aspectos Específicos Para Revisar con Urgencia

Modificación inmediata del criterio de priorización por Sisbén IV, conforme a la Ley 2421 de 2024, fiscalización y verificación de registros de personas presuntamente atendidas sin haber recibido servicios, ampliación urgente de cobertura del programa a municipios excluidos y zonas rurales contratación de personal exclusivamente dedicadas al PAPSIVI, evitando sobrecarga en psicólogos de planta de las ESE.

Asignación presupuestal nacional, departamental y municipal específica y suficiente para el programa, contratación de profesionales especializados en Psiquiatría, dada la gravedad de afectaciones identificadas, por ejemplo, aumento de suicidios en jóvenes y personas adulta mayor.

Formación continua y sensibilización obligatoria para todos los promotores y profesionales del programa, revisión y auditoría del uso de planillas de atención para eliminar inconsistencias y falsas atenciones.

Conclusiones

El Programa de atención psicosocial y Salud Integral a víctimas representa una oportunidad clave para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, su implementación ha estado marcada por exclusiones, deficiencias técnicas, falta de cobertura, desarticulación institucional y una profunda desconexión con las necesidades reales de las víctimas y los territorios.

Es urgente avanzar hacia una reforma estructural del programa, que contemple la eliminación del Sisbén como criterio de ingreso, la expansión territorial con atención diferencial y la asignación de recursos humanos y financieros adecuados.

Las víctimas no pueden seguir esperando: la atención en salud mental y psicosocial no es un favor, es un derecho.

EDUCACIÓN SUPERIOR

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, "Colombia Potencia Mundial de la Vida", busca transformar la educación superior mediante el acceso y la permanencia de 500.000 nuevos estudiantes, priorizando poblaciones vulnerables, y la transformación del sistema de aseguramiento de la calidad. Se enfoca en la gratuidad gradual de la matrícula pública, el fortalecimiento de las universidades públicas, la inclusión de personas con discapacidad y el

desarrollo de programas como el Programas de Transito Inmediatos a la Educación Superior (PTIES) para jóvenes de zonas rurales.

Si bien es cierto, que las políticas de gratuidad impulsadas por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, constituyen un avance importante, aún persisten barreras estructurales que afectan el acceso y la permanencia en las instituciones de educación superior. Esta situación continúa representando una dificultad significativa para las víctimas del conflicto armado a nivel nacional, quienes enfrentan obstáculos económicos, sociales, geográficos y culturales que limitan el ejercicio pleno de su derecho a la educación. En este sentido, resulta urgente establecer una articulación efectiva entre las entidades del Estado, las instituciones de educación superior y las instancias de participación de las víctimas, con el fin de garantizar que esta población acceda de manera oportuna y en condiciones de equidad a las ofertas institucionales disponibles. Dicha articulación debe contemplar medidas diferenciales y un acompañamiento integral que aseguren no solo el ingreso, sino también la permanencia y graduación de las víctimas en el sistema educativo de educación superior. El acceso a la educación superior para las víctimas del conflicto armado no debe limitarse únicamente a la oferta académica, sino que debe ir asistido de un **acompañamiento psicosocial con enfoque reparador**. Si bien es cierto que muchas universidades cuentan con programas de apoyo psicosocial, estos suelen estar diseñados de forma general y no siempre responden a las particularidades y vivencias de la población víctima.

Por ello, es necesario que dichos programas sean **ajustados e implementados** teniendo en cuenta las realidades, necesidades emocionales y procesos de reparación integral de estas personas. El objetivo es que las instituciones de educación superior se conviertan en **espacios de sanación, fortalecimiento emocional e integración social**, donde el aprendizaje académico vaya de la mano con la reconstrucción personal y comunitaria.

De esta manera, las universidades pueden convertirse no solo en centros de formación profesional, sino también en **entornos protectores y transformadores**, que reconozcan las huellas dejadas por el conflicto y ofrezcan herramientas para resignificar la experiencia de vida, fortalecer la autoestima y promover la participación de las víctimas en la sociedad.

Recomendaciones.

Seguir fortaleciendo el Fondo de Educación Superior para las víctimas del conflicto armado, implementando además una estrategia de divulgación que garantice su alcance en todos los rincones del país, en articulación con las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas a nivel nacional, departamental y municipal.

Procurar el aumento de cupos en las universidades públicas que permitan a las víctimas del conflicto armado acceder a la educación superior y, de esta manera, garantizar su ingreso y permanencia. Para ello, se debe realizar un acompañamiento y monitoreo constante a los beneficiarios durante su proceso académico.

Implementar líneas de becas, créditos condonables y apoyos económicos específicos para estudiantes de grupos étnicos, priorizando zonas rurales y de difícil acceso, con criterios que reconozcan sus realidades socioeconómicas y culturales.

Diseñar e implementar una estrategia nacional de educación superior con enfoque inclusivo y diferencial, orientada a garantizar el acceso, la permanencia y la graduación de personas pertenecientes a comunidades étnicas y LGTBIQ+. La estrategia contemplará, acceso, permanencia, comunicación, articulación y divulgación institucional.

GENERACIÓN DE INGRESOS.

Está más que claro que en Colombia no existe, ni ha existido, una verdadera política de generación de ingresos o empleabilidad para las víctimas del conflicto armado interno. De aquí hacia adelante, se genera una suerte de inconvenientes que terminan afectando a la población, que, debido a no contar con fuentes de ingresos necesarias para sufragar sus gastos cotidianos, termina engrosando los cordones de miseria de las grandes urbes o precarizada en sus condiciones de vida, a tal punto que muchos se ven obligados a recurrir a la mendicidad para poder sobrevivir, tal como nos lo narraron en varios de los encuentros territoriales, en especial en la ciudad de Cúcuta, donde la población desplazada no tiene siquiera ingresos para pagar los costos de su vida diaria.

Las víctimas del conflicto armado estamos convencidas que una de las acciones más reparadoras sería poderle generar a las mismas: programas, planes o proyectos que le den la opción a esta población de poder generar su propio sustento, por lo que, de esta manera ellas no se verían en la necesidad de andar recurriendo a la solicitud ni de ayuda humanitaria, ni de subsidios, que muchas veces los terminan dividiendo y poniéndolas en confrontaciones, porque los mismos no alcanzan para toda la población que, obviamente, los necesita.

Tener la opción de un empleo, de un proyecto productivo real, es un anhelo que no solo las familias y personas víctimas poseen. En el encuentro territorial de Salamina – Caldas, en donde los líderes y lideresas participantes nos comentaban que muy a pesar de lo que solicitan al SENA, programas ajustados a la realidad del territorio (son una región panelera), este siempre termina llevando ofertas que no se ajustan a su realidad y que son repetitivas, lo que termina con una sobre oferta con cursos como arreglos de uñas, o de fabricación de adornos navideños, mientras que la demanda para los temas relacionados con sus propios productos, son casi inexistentes y se pierden grandes oportunidades de poder generar cadenas de valor o encadenamientos productivos con aquella materia prima como la caña de azúcar.

Prosperidad Social, que es la entidad que se ha venido encargando de generar algún tipo de ofertas para población vulnerable en general, al momento de hacer su respectiva clasificación de los posibles beneficiarios, no tiene en cuenta para nada la connotación particular de ser desplazado o víctima del conflicto, sino que mezcla en la misma bolsa a unos y otros. Un ejemplo de esto es su programa de Economía Popular, en donde, al ser cuestionados en varios de los encuentros territoriales realizados, no tiene respuestas claras sobre cuánto es el número de víctimas beneficiadas en el mismo. Esto demuestra, una vez más, que no existen políticas claras por esta entidad para beneficiar a la población víctima del conflicto armado. Nos hablaron del programa FEST “Familias en su Tierra”, pero el número de población beneficiada es muy incipiente. Ejemplo de esto en Norte de Santander, con toda la problemática generada por los desplazamientos masivos del Catatumbo, solo tres municipios fueron beneficiados con tal programa.

Continuando con lo preguntado al SENA, la población víctima, en los encuentros se quejaba de que, en la mayoría de los casos, las ofertas para ellas se limitan solo a los cursos complementarios, pero que, en muchos de los casos, querían cursos tecnológicos o tecnólogos y dicha oferta no llegaba hasta allá. Las delegadas de las mesas de Cúcuta y Norte de Santander nos manifestaron que tienen la necesidad de que a los niños, niñas y adolescentes de esta región requieren que se les brinden cursos relacionados con las nuevas tecnologías, pero que, frente a esto, en municipios como San Cayetano, no se han presentado este tipo de ofertas. Por tal razón, solicitamos muy respetuosamente al SENA tener en cuenta este tipo de observaciones para cubrir las necesidades de formación que tiene la población víctima del conflicto armado. De igual manera, la forma como están establecidas las condiciones de acceso para el Fondo Emprender casi no permiten que los emprendimientos de la población víctima sean beneficiarios de este, porque, como ocurre en otros programas de gobierno, no hay líneas específicas para esta población, sino que son medidas con las reglas generales que se establecen para todas y todos los aprendices SENA.

Las entidades territoriales poco o casi nada, sean de carácter departamental, distrital o municipal, generan ofertas de empleabilidad para este tipo de poblaciones. Cabe destacar que, en departamentos como Caldas, la gobernación, en varias de sus secretarías, tiene proyectos de generación de ingresos para las víctimas del conflicto armado, con recursos específicos para ellas.

De igual manera, en muchos de los territorios visitados, algunas entidades territoriales demostraron su poco interés con respecto a los temas de víctimas. En algunos, incluso, la mayor parte de los recursos económicos establecidos en los Planes de Acción Territoriales (PAT), no hay oportunidad para establecer ofertas de generación de ingresos, porque se contratan directamente a personas para trabajar por prestación de servicios con cargo a estos, lo que, obviamente, genera un menoscabo de la inversión de recursos para esta población y mengua las oportunidades de acceder a proyectos de generación de ingresos. Quisiéramos que las entidades encargadas de revisar la correcta apropiación e inversión del gasto público, revisara este tipo de situaciones, que, por ende, termina afectando a la población víctima del conflicto, pues con sus recursos se hacen contrataciones que no deberían.

PARTICIPACIÓN.

Si bien el derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado constituye el pilar fundamental que permite la incidencia y articulación con las entidades territoriales y del SNARIV, resulta preocupante que, después de haber llevado a cabo ocho ejercicios territoriales de la CSMLV en los municipios de Santa Marta, Barrancabermeja, Cauca, Salamina, Quibdó, Cali, Montería, Cúcuta, en los que se escucharon las voces de nuestros pares en el territorio, logrando identificar los obstáculos y cuellos de botella a que se enfrentan. Mencionaremos las principales dificultades recogidas en los referidos escenarios de la CSMLV, espacios en los que algunos de los delegados de las Mesas Municipales y Departamentales nos compartieron, desde sus propias voces, el sentir y la realidad de sus

territorios frente a los siguientes temas: Eje transversal de Participación, Ayuda Humanitaria, Prevención y Protección y Género.

Esto es particularmente evidente en Cali, donde el Comité de Justicia Transicional (CTJT) solo ha sesionado una vez y, además, sin garantías. De igual manera, el plenario de la Mesa municipal, las mesas técnicas (aproximadamente seis), los comités ejecutivos (seis en total) y los subcomités del SNARIV también operan sin garantías. De acuerdo con la información suministrada en la mesa de trabajo, los subcomités se citan en el caso de desplazamientos masivos o como seguimientos a las comunidades establecidas en Cali. Adicionalmente, reporta que los subcomités se han hecho de manera virtual y aquellos que son presenciales, los y las integrantes de la mesa deben asumir dichos gastos. Incumpliendo el artículo 7 de la resolución 01668-2020, los espacios se harán por regla general de manera presencial a excepción de fuerza mayor o caso fortuito plenamente comprobados.

La Mesa municipal de Cúcuta ha sesionado en dos ocasiones en lo que va del año (2025). Está previsto realizar una sesión extraordinaria el 4 de julio. Sin embargo, estas sesiones no se le han brindado las garantías de participación a los delegados. Aunque el presupuesto asignado es de 200 millones, no hay un operador logístico, que permita brindar las garantías, transporte ni compensatorios; solo se proporcionan refrigerios.

Resulta controvertido que, mientras en la Mesa Municipal de Cúcuta no se han brindado garantías de participación a sus delegados, en el caso de la Mesa Departamental de Norte de Santander sí se han realizado sesiones con garantías, y se han desarrollado los siguientes espacios de participación: una mesa temática de salud, dos mesas de medidas de satisfacción, dos mesas de asistencia, dos mesas de prevención y protección, una mesa de restitución de tierras, un subcomité de la mesa de información, y mesas técnicas de salud, vivienda y educación.

Es importante subrayar que, en la Mesa Municipal de Quibdó, solo ha sesionado una vez el CTJT, además de un plenario de la mesa en una ocasión, dos sesiones del comité ejecutivo y dos subcomités de prevención y protección, todos ellos con garantías.

El enlace de víctimas de Caucasia proporciona información sobre el presupuesto con el que contó la mesa el año pasado (2024), el cual fue de 115.000.000. Además, indica que durante la vigencia de marzo a diciembre de 2024 se realizaron cuatro sesiones ordinarias, en las cuales se garantizó el transporte, la alimentación y el incentivo (1,5%), todo ello gestionado a través de un operador logístico. Por último, señala que durante el año 2025 no se han realizado sesiones, y que actualmente se está revisando el plan para incluir el tema de cuidadores.

El coordinador de la Mesa Departamental de Antioquía indicó que solo han realizado una sesión ordinaria. Además, menciona una problemática que se muestra cuando las mesas presentan su plan de trabajo; en estos casos, los entes territoriales manifiestan que ya cuentan con un presupuesto establecido y exigen ajustarse a él, lo cual genera limitaciones. Se resalta que en los territorios visitados los (9 integrantes de las Mesas indican que la Unidad de Víctimas no les hace un adecuado acompañamiento en lo que refiere las garantías de participación dejándoles a la merced de la entidad que bajo criterios propios colocan los tarifarios.

Esto se identifica como una barrera, ya que, si no aprueban el presupuesto, la mesa de participación no cuenta con garantías idóneas. También señala que, seguramente, en

Antioquia hay varias mesas que no han sesionado durante 2025 debido a la falta de presupuesto y a la falta de garantías para la realización de las sesiones.

Llama la atención, la situación que atraviesa la Mesa Departamental de Víctimas en Córdoba, toda vez a la fecha del 13 de mayo 2025, aún no se había realizado la primera sesión de esta instancia, la cual es vital para la articulación y el seguimiento de las políticas públicas dirigidas a las víctimas en el departamento. En este sentido, uno de los puntos que causa mayor preocupación es la ausencia de una tabla de garantías aprobada para las sesiones, un elemento fundamental que asegura la operatividad y el desarrollo adecuado de las actividades de la mesa.

Asimismo, se presenta el descontento de los delegados de la Mesa Departamental con la Gobernación de Córdoba, ya que no se incluyó a esta en la conmemoración del 9 de abril, Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas. Este hecho es percibido como una falta de reconocimiento y un menosprecio a la importancia de la participación de las víctimas en un día tan significativo.

Finalmente, se informó en la mesa de trabajo que la Gobernación se encuentra actualmente en una situación de "Entutelada" debido a la falta de garantías de participación. Sumado a esto, a pesar de lo avanzado del año, aún no se ha emitido una resolución que defina los valores de transporte para los miembros de la Mesa Departamental de Participación Efectiva de Víctimas (MDPEV), lo cual dificulta la asistencia y el cumplimiento de sus funciones.

De igual manera, algunos planes de trabajo de las mesas de víctimas departamentales y municipales, no se han sido aprobados, por falta de garantías para las sesiones de los Comité de Justicia Transicional.

Asimismo, se escuchó una solicitud generalizada frente al acompañamiento que deben brindar los organismos de control en la socialización del informe de la implementación de la política pública de víctimas, la resolución 03216 de 2024 Protocolo Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Se debe contemplar la necesidad de revisar el test de proporcionalidad, pues existe mayor participación étnica y una carga fiscal para los municipios. De igual manera, es urgente que la Unidad para las víctimas se involucre y haga un llamado a las entidades territoriales en la implementación de este acto administrativo.

Adicionalmente, es necesario que los planes de los defensores de derechos humanos sean contruidos teniendo especial atención de las personas con Orientación Sexual Identidad de Género diversa. Se resalta con preocupación que un integrante de la Mesa de Víctimas de Barrancabermeja fue asesinado y hay varios integrantes de esta mesa amenazados.

Por un lado, se menciona que las convocatorias a los espacios de participación se realizan con poca anticipación. Por otro lado, se comenta que esto se debe a que las garantías de participación solo se brindan hasta el momento de la vinculación o contratación del operador. Por ello, se solicita que este proceso contractual se adelante desde el inicio, con el fin de cumplir de manera más efectiva con el plan de trabajo de las mesas. Así mismo sucede con el cronograma de actividades de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas dado que el iniciar tarde genera traumatismo en lo que respecta al cumplimiento de las actividades propias.

Sumado a lo anterior, desde algunas mesas informan que, determinadas gobernaciones en muchos municipios no han expedido el nuevo decreto que brinde claridad sobre el

funcionamiento de los Comités de Justicia Transicional de acuerdo con las modificaciones que se realizaron a las normas en la ley 2421 de 2023.

Asimismo, se han identificado las siguientes dificultades en los puntos de atención a víctimas: evidenciando una falta de articulación con las mesas, hay confusión en las autonomías de las mesas, no se informa a los delegados frente a las calificaciones de los entes territoriales.

Se anota que, falta personal en las Direcciones Territoriales de la Unidad para las víctimas en los diferentes municipios, además el director territorial no toma decisiones, por otro lado, los funcionarios siguen en proceso de aprendizaje.

En algunos CRAV antes había varios documentadores ahora solo hay 1 o ninguno, las instalaciones se encuentran vacías y los baños no están habilitados para el público.

Recomendaciones.

A la Unidad de Víctimas, disponer de una asignación presupuestal específica destinada a la participación de sus delegados ante la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV). Esto es especialmente importante, ya que la ausencia de las garantías de participación de los delegados impacta negativamente, por una programación inadecuada y por la no contratación oportuna del operador logístico, lo cual retrasó significativamente el inicio de la implementación de nuestras actividades en el marco de tan importante espacio. Además, se hace necesario que la planificación operativa y financiera para la vigencia 2026 garantice el principio de corresponsabilidad. Asimismo, debe asegurar el cumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley 1448 de 2011, la Ley 2421 de 2024, el Decreto 1084 de 2015 y el Acuerdo Final de Paz.

A los organismos de control, se solicita que los contratos con los convenios se haga seguimiento tanto del orden municipal y departamental. Por eso, se refiere la necesidad de articulación entre la institucionalidad.

RESTITUCION DE TIERRAS

Contexto general

La Restitución de Tierras es uno de los componentes más sensibles y significativos dentro del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Este mecanismo busca no solo devolver el derecho a la tierra a quienes fueron despojados o desplazados de manera violenta, sino también restituirles la dignidad, el arraigo y la posibilidad de reconstruir sus proyectos de vida. Sin embargo, más allá de los avances normativos e institucionales, es fundamental escuchar y comprender cómo las víctimas perciben este proceso: sus expectativas, experiencias, frustraciones y propuestas.

La restitución de tierras es uno de los pilares fundamentales del proceso de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, su implementación ha estado marcada por múltiples dificultades que las propias víctimas han venido señalando desde los territorios. Este capítulo recoge esas percepciones, identificando las barreras más relevantes, observaciones críticas, propuestas y recomendaciones urgentes, todo ello desde un enfoque de derechos y diferencial.

Este capítulo contiene las voces de las víctimas en torno a la restitución de tierras, con el objetivo de identificar los logros alcanzados, pero también las principales barreras y vacíos

que persisten. A través de sus testimonios y valoraciones, se busca aportar a un análisis crítico del funcionamiento del programa, identificar los desafíos en su implementación territorial y proponer mejoras que garanticen un acceso real, justo y transformador a la tierra para las personas afectadas por el despojo y el desplazamiento.

Marco normativo y enfoque de derechos

La restitución de tierras en Colombia tiene como base la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), y está reglamentada a través de normas que incorporan el principio de justicia transicional, el derecho a la reparación integral, y el acceso efectivo a la justicia.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento como el 005 de 2009, 092 de 2008, ha exigido incorporar un enfoque diferencial, interseccional y de accesibilidad en la atención a poblaciones históricamente excluidas como mujeres, personas con discapacidad, población LGTBIQ+ y comunidades étnicas.

Los artículos 13 y 93 de la Constitución Política refuerzan estos principios, al establecer la igualdad real y efectiva y el bloque de constitucionalidad que incluye tratados internacionales sobre derechos humanos.

Recomendaciones prácticas para las víctimas

Exigir la socialización clara y oportuna del proceso de restitución y del marco normativo vigente.

Solicitar acompañamiento psicosocial y jurídico durante todas las fases del proceso.

Participar en las mesas técnicas y comités de seguimiento, exigiendo que su voz tenga carácter vinculante.

Denunciar barreras institucionales o demoras ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General.

Establecer redes de apoyo entre organizaciones de víctimas para ejercer presión colectiva y monitoreo.

Principales barreras y dificultades identificadas.

Débil articulación interinstitucional entre la URT, la UARIV, la ANT, la SAE y otras entidades responsables.

Falta de enfoque diferencial, especialmente en el acceso de mujeres y comunidades étnicas a la tierra.

Pocos jueces agrarios y cuellos de botella judiciales, que generan demoras prolongadas.

Falta de seguridad en los territorios, impidiendo la materialización de las órdenes de restitución.

Escasa socialización de decretos, sentencias y procesos con las mesas de víctimas.

Débil presencia institucional en los comités de restitución y ausencia de rendición de cuentas.

Entrega de tierras a organizaciones recién constituidas mientras otras con procesos avanzados siguen esperando.

Microfocalización suspendida por razones de orden público, como ocurre en zonas del sur de Bolívar y el sur del Cesar.

Falta de seguimiento post-sentencia a las personas restituidas.
Demoras en la etapa administrativa y constantes cambios de profesionales que debilitan el proceso.

Observaciones críticas sobre la restitución de tierras.

Las víctimas manifiestan una profunda desconfianza institucional debido al incumplimiento de las órdenes judiciales y la ausencia de mecanismos reales de participación. Señalan que el concepto de seguridad ha sido utilizado como obstáculo para evitar avanzar en procesos de restitución.

Asimismo, critican que el proceso esté más orientado a cumplir indicadores que a garantizar los derechos, y que la falta de voluntad política y de continuidad en las acciones impida transformar la realidad de las comunidades desplazadas.

Propuestas y recomendaciones

Actualizar los lineamientos operativos de la URT, incorporando principios de accesibilidad, interseccionalidad y enfoque diferencial.

Crear mesas técnicas vinculantes con organizaciones de víctimas y autoridades étnicas.

Definir indicadores de cumplimiento claros y crear mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Diseñar protocolos diferenciados para cada fase del proceso, según la población afectada.

Establecer un sistema de alertas tempranas para identificar y superar barreras estructurales.

Ampliar el número de jueces agrarios y fortalecer la Defensoría Pública en esta área.

Crear oficinas locales de la URT en departamentos como Caldas, para evitar desplazamientos excesivos.

Socializar los decretos y avances normativos con las Mesas Municipales de Participación de Víctimas (MMPV).

Mejorar el relacionamiento interinstitucional para dar respuesta efectiva y ágil a las órdenes judiciales.

Articular la URT con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, donde haya presunción de fosas en predios objeto de restitución.

Aspectos para revisar con urgencia

Revisión del Decreto de restitución en el marco de la conmoción interior, con participación de las víctimas.

Fortalecimiento de las capacidades territoriales en zonas con alta demanda en las solicitudes en el marco de la restitución de tierras.

Garantizar seguridad efectiva para el retorno y acceso a los predios restituidos.

Continuidad de las mesas de seguimiento y cumplimiento de órdenes judiciales.

Atención urgente a territorios históricamente rezagados como el Catatumbo, donde no hay información clara del avance de los procesos de restitución de tierras.

Conclusiones

Las percepciones de las víctimas reflejan un proceso de restitución de tierras que, a pesar de su marco legal robusto, enfrenta desafíos estructurales graves. Las víctimas demandan una implementación real y efectiva de los enfoques diferenciales, mayor agilidad en los procesos y una institucionalidad comprometida con su dignidad y sus derechos.

La restitución debe entenderse no solo como la devolución de la tierra, sino como una herramienta de justicia, reparación y garantía de no repetición.

Conclusiones generales.

Este informe ofrece una radiografía detallada, crítica y profundamente humana sobre la percepción que tienen las víctimas del conflicto armado colombiano frente a los distintos mecanismos de reparación establecidos en el marco de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024 y sus desarrollos normativos posteriores. A partir del análisis de los cuatro pilares de la reparación integral: i) indemnización administrativa, ii) atención psicosocial y salud integral (PAPSIVI), iii) restitución de tierras, y iv) reparación colectiva, se evidencia que, a pesar de los avances legislativos y de la creación de programas específicos, el proceso de reparación sigue enfrentando obstáculos estructurales, desconexiones territoriales y limitaciones técnicas que vulneran el principio de centralidad de las víctimas.

Las voces recogidas en este trabajo permiten concluir que la reparación, en su estado actual, no responde de manera plena ni transformadora a las expectativas, derechos y necesidades de quienes han sufrido el conflicto. Las demoras, exclusiones, fallas en el enfoque diferencial, debilidad institucional, desarticulación interinstitucional y falta de voluntad política minan la confianza en el Estado y profundizan la revictimización. De manera reiterada, las víctimas han manifestado su frustración frente a medidas que, lejos de dignificarlas, reproducen las desigualdades que las llevaron a ser vulneradas en primer lugar.

No obstante, también se constata una valiosa capacidad propositiva por parte de las víctimas, quienes han formulado recomendaciones claras, viables y pertinentes para mejorar los procesos de reparación. Estas propuestas —surgidas desde los territorios, con profundo conocimiento del daño sufrido— constituyen una hoja de ruta indispensable para la reorientación de las políticas públicas de reparación.

En definitiva, este informe hace un llamado urgente al Estado colombiano para que trascienda la reparación simbólica y fragmentada, y se comprometa con una reparación integral, efectiva y transformadora. Una reparación que escuche reconozca y dignifique a las víctimas; que se construya desde los territorios, con enfoque diferencial, participación vinculante y garantía plena de derechos. Solo así será posible avanzar hacia la justicia, la reconciliación y la construcción de una paz duradera.

GÉNERO

A partir del análisis de los casos conocidos por el CERREM Mujeres, surge la necesidad de desagregar la información para identificar cuántos de estos corresponden a mujeres trans, lesbianas y bisexuales; cuántas han sido víctimas de violencia sexual; cuántas cuentan con enfoque étnico; y, sobre todo, comprender por qué existe un índice tan bajo de casos presentados ante este comité. Esto resulta especialmente preocupante si se considera que, según la Resolución 0805 de 2012, el CERREM Mujeres debe aplicar una adecuada perspectiva de género y complementariedad.

A pesar de que se ha solicitado expresamente que los casos de mujeres víctimas sean presentados ante el CERREM Mujeres, persiste el desconocimiento por parte de los analistas de riesgo, quienes suelen omitir dicha solicitud. Esta omisión refleja una falta de comprensión sobre la importancia de la complementariedad desde el contexto de las mujeres. Además, no se realiza un seguimiento adecuado a las recomendaciones emitidas a las entidades responsables, en lo que respecta a la implementación de medidas de complementariedad para las mujeres y sus familias.

Por otro lado, la participación en este espacio se ve limitada por la ausencia de garantías para una intervención efectiva de las delegadas de comunidades y plataformas, quienes cuentan con voz, pero no con voto. Esta situación se agrava cuando la Secretaría Técnica del CERREM Mujeres se limita a enviar un enlace de conexión, sin verificar las condiciones técnicas, logísticas, presupuestales y territoriales en las que se encuentran las mujeres convocadas.

Asimismo, se ha evidenciado que la Unidad Nacional de Protección (UNP) continúa operando bajo una lógica binaria, restringida a las categorías femeninas y masculinas. Esta visión excluye la diversidad existente y limita el acceso efectivo a medidas de protección diferencial. En consecuencia, los escoltas asignados siguen reproduciendo violencia basada en género hacia las mujeres protegidas, debido a que carecen de una formación adecuada en temas de género. En este sentido, resulta insuficiente la realización de un curso aislado, siendo necesario un proceso formativo integral y continuo.

Preocupa profundamente que, a pesar de haberse interpuesto quejas relacionadas con situaciones de violencia basada en género (VBG), la entidad no haya establecido una ruta clara de atención en coordinación con las Unidades Territoriales (UT), ni haya asumido su responsabilidad directa. En lugar de implementar mecanismos de prevención efectivos, se ha optado por la simple rotación de escoltas señalados, lo cual no resuelve el problema de fondo.

En este mismo sentido, la CMSLV ha venido alertando desde el Décimo y Undécimo informe sobre posibles actos de discriminación y violencia ejercidos por el personal de protección hacia las mujeres protegidas. Frente a esta situación, se ha reiterado la necesidad urgente de diseñar e implementar una ruta de quejas y derivación hacia las autoridades competentes, especialmente cuando se evidencien conductas que podrían constituir delitos. Esta ruta debe garantizar la escucha activa de las voces de las mujeres protegidas, quienes son las principales afectadas por estas situaciones.

No obstante, la UNP continúa fortaleciendo el rol de los escoltas, quienes actúan desde sus sindicatos para ejercer presión sobre las protegidas, llegando incluso a interponer quejas por presunto mal uso de las medidas de protección. Lo más preocupante es que la entidad otorga mayor relevancia a las quejas de los escoltas, mientras minimiza las denuncias de las mujeres, lo que configura una forma de violencia institucional.

En este contexto, resulta imperativo que el Programa Integral para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos se articule con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2421 de 2024 el cual señala que las medidas de protección deben extenderse a los familiares de las solicitantes. Esta disposición refuerza el enfoque de reparación integral y exige una implementación sensible a las realidades de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Finalmente, es necesario recordar que la Resolución 0805 de 2012 establece que el CERREM Mujeres debe aplicar un protocolo específico con enfoque de género, garantizando la participación de las organizaciones de mujeres, la atención preferencial a casos de riesgo extremo, y la articulación interinstitucional para asegurar medidas de protección adecuadas. La falta de cumplimiento de estos principios representa una grave omisión por parte de las entidades responsables.

El Programa Integral para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos debe articularse de manera efectiva con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2421 de 2024, el cual señala que las medidas de protección deben extenderse a los familiares de las solicitantes, reconociendo así la dimensión colectiva del daño y la necesidad de una reparación integral

Esta articulación es fundamental para garantizar un enfoque de derechos humanos y de género en la implementación de las medidas.

Por otro lado, la Atención Humanitaria Inmediata que entregan las entidades territoriales no puede seguir reduciéndose a la simple entrega de ayudas, lo cual perpetúa un enfoque asistencialista. Es indispensable que esta atención se enmarque en una estrategia articulada con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que permita generar condiciones reales de restablecimiento de derechos. Esto incluye el acceso a ingresos sostenibles, empleabilidad, vivienda digna, atención integral en salud física y mental, proyectos productivos y entrega de capital semilla, entre otras acciones

En cuanto a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, se ha observado que la mayoría son atendidas bajo modalidades enfocadas en la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, preocupa que no se evidencie atención específica a la población OSIEGD-LGTBIQ+, lo cual podría deberse a la ausencia de variables de identificación o a una falta de enfoque diferencial en la implementación de los programas.

En este sentido, sería crucial conocer cuántas de las mujeres atendidas bajo estas modalidades estaban embarazadas o tenían hijas e hijos al momento del hecho de violencia sexual. Esta información permitiría diseñar respuestas más adecuadas y sensibles a las realidades de las víctimas, especialmente en contextos de violencia sexual, donde la intersección entre género, orientación sexual, identidad de género y situación familiar requiere un abordaje integral y diferenciado.

El Programa Integral para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos debe articularse de manera efectiva con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2421 de 2024, el cual señala

que las medidas de protección deben extenderse a los familiares de las solicitantes, reconociendo así la dimensión colectiva del daño y la necesidad de una reparación integral

Esta articulación es fundamental para garantizar un enfoque de derechos humanos y de género en la implementación de las medidas.

Por otro lado, la Atención Humanitaria Inmediata que entregan las entidades territoriales no puede seguir reduciéndose a la simple entrega de ayudas, lo cual perpetúa un enfoque asistencialista. Es indispensable que esta atención se enmarque en una estrategia articulada con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que permita generar condiciones reales de restablecimiento de derechos. Esto incluye el acceso a ingresos sostenibles, empleabilidad, vivienda digna, atención integral en salud física y mental, proyectos productivos y entrega de capital semilla, entre otras acciones

En cuanto a las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, se ha observado que la mayoría son atendidas bajo modalidades enfocadas en la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, preocupa que no se evidencie atención específica a la población OSIEGD-LGTBIQ+IQ+, lo cual podría deberse a la ausencia de variables de identificación o a una falta de enfoque diferencial en la implementación de los programas.

En este sentido, sería crucial conocer cuántas de las mujeres atendidas bajo estas modalidades estaban embarazadas o tenían hijas e hijos al momento del hecho de violencia sexual. Esta información permitiría diseñar respuestas más adecuadas y sensibles a las realidades de las víctimas, especialmente en contextos de violencia sexual, donde la intersección entre género, orientación sexual, identidad de género y situación familiar requiere un abordaje integral y diferenciado.

PRESUPUESTO DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

El presente capítulo muestra un análisis integral del comportamiento fiscal de los recursos destinados a la política pública de víctimas desde la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y su prórroga mediante la Ley 2078 de 2021. Además, incluye una evaluación técnica del financiamiento necesario para el cumplimiento efectivo de las medidas contempladas en dicha normativa hasta 2031, incluyendo la cuantificación de los sujetos pendientes de atención por cada medida específica. El análisis considera recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones (SGP), gastos de funcionamiento y recursos reportados por las entidades territoriales.

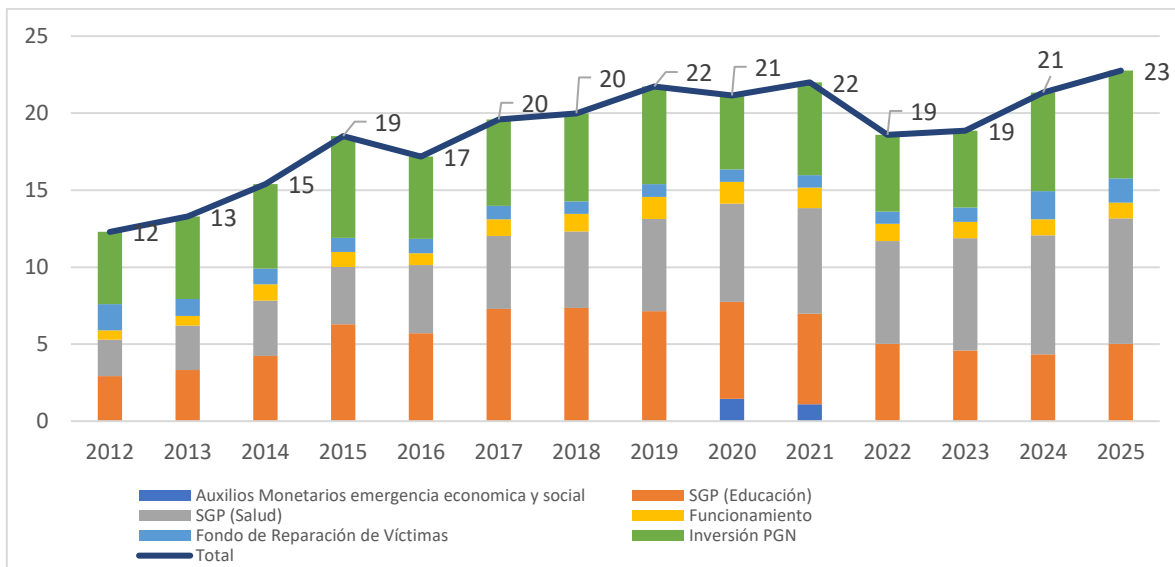
Análisis Histórico de la Ejecución Presupuestal de la Política Pública de Víctimas

Los documentos CONPES 3712 de 2011, 3726 de 2012 y 4031 de 2021 establecieron el marco del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV). En particular, el CONPES 4031 de 2021 asignó recursos desde 2021 hasta 2031 por un monto de \$137,8 billones constantes de 2025.

Durante el período 2012-2024, la Nación comprometió recursos por un valor de \$243,1 billones, a precios constantes de 2025. Hasta mayo de 2025, la apropiación presupuestal

alcanza los \$23 billones, lo que representa un incremento real del 9% en comparación con la ejecución de 2024, evidenciando una tendencia creciente en la asignación de recursos destinados a las víctimas.

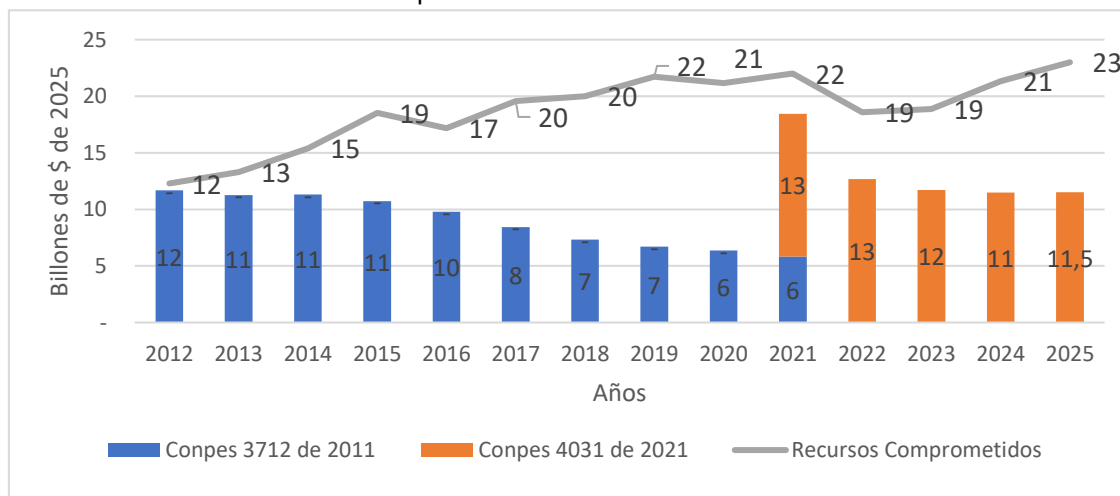
Gráfica 1 Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021 frente a recursos comprometidos para la política pública de víctimas 2012-2025(P) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025.



Fuente: Elaboración Propia. Mayo 2025. CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021, Minhacienda, DNP, PIIP.

La evolución en la destinación y ejecución de recursos para esta política evidencia una trayectoria ascendente que ha superado las proyecciones contempladas en los documentos CONPES mencionados. Específicamente, los recursos han crecido desde \$12,3 billones en 2012 hasta alcanzar los \$21 billones en 2024.

Gráfica 2 Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2025P) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025



Fuente: Elaboración Propia. Mayo 2025. Minhacienda, DNP, PIIP.

El análisis por fuentes de recursos que financiaron el 2024 la Ley de Víctimas revela que los recursos del SGP destinados a educación y al Régimen Subsidiado de Salud (RSS) representaron el 59% del total ejecutado, correspondiendo a \$12,4 billones. Por su parte, los recursos de inversión aportaron el 27% de los recursos, registrando un crecimiento importante del 12% entre el 2023 y 2024, al aumentar de \$5 billones a \$5,6 billones respectivamente. La programación para 2025 muestra un incremento del 24% en los recursos de inversión, alcanzando los \$7 billones. Paralelamente, se registra una disminución de dos puntos porcentuales (p.p.) en la participación de los recursos del Fondo de Reparación de Víctimas (FRV), así como una reducción equivalente en la participación de los recursos del SGP destinados a salud.

Es necesario actualizar los documentos CONPES del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas² y del Plan Nacional de Financiación³ incorporando todos los componentes de la política pública conforme a los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024. Esta actualización debe considerar el total de víctimas registradas y garantizar claridad sobre los tiempos de acceso a las medidas. Además, de reconocer, el carácter intergeneracional de la reparación y sus implicaciones sobre las expectativas de la población víctima.

Para una mejor asignación de recursos se hace necesario separar la planificación, metas y cronograma de las víctimas de desplazamiento forzado del resto de víctimas, estableciendo programas de reparación diferenciados según el hecho victimizante, así como distinguir los recursos y metas para las víctimas que residen en Colombia de aquellas que se encuentran en el exterior.

Distribución de Recursos Totales por Componente de la Política Pública de Víctimas

A continuación, se presenta la distribución de los recursos ejecutados y clasificados según cada componente de la política pública de víctimas.

Tabla 1 Recursos para la política pública por componente comprometido (con SGP) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025

Componente	2.01 2	2.01 3	2.01 4	2.01 5	2.01 6	2.01 7	2.01 8	2.01 9	2.02 0	2.02 1	2.02 2	2.02 3	2.02 4	2.02 5 P
1. Asistencia	8.0	9.4	11.1	14.1	13.9	15.1	15.4	16.1	17.0	16.5	13.8	14.3	14.0	15.6
2. Atención	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1
3. Reparación	3.4	3.1	3.0	2.9	2.5	3.4	3.3	3.3	3.0	3.7	2.8	3.4	5.6	5.8
4. Costos Institucionales	0.7	1.0	1.6	1.4	1.0	1.3	1.4	1.7	1.7	1.5	1.2	1.1	1.1	1.1
5. Transversales	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Total	12.3	13.8	15.8	18.6	17.7	20.2	20.7	21.6	22.1	22.2	18.1	19.0	20.9	22.8

Fuente: Elaboración Propia. Mayo 2025. Minhacienda, DNP, SPI

² Véase artículo 175 de la Ley 1448 de 2011.

³ Véase artículo 19 de la Ley 1448 de 2011.

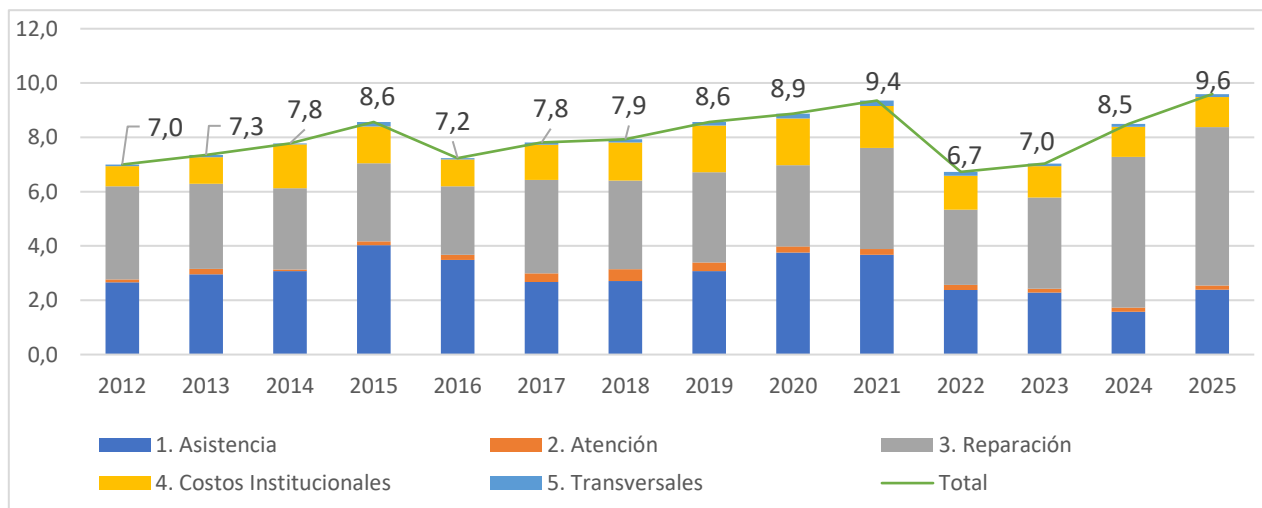
Durante 2024, la distribución total de recursos ejecutados, por un valor de \$20,9 billones, mostró que el componente de asistencia concentró la mayor proporción, con \$14 billones, lo que representa el 67% del total. Le siguieron los recursos destinados a reparación, con \$5,6 billones 27%; los costos institucionales, con \$1,1 billones 5,3%; y, por último, los componentes de atención y transversales, que aportaron conjuntamente \$256 MM 1,2%.

Recursos Específicos para la Política Pública de Atención y Reparación Integral de Víctimas Excluyendo SGP y RSS

La evaluación de los recursos ejecutados y marcados por las entidades para la política pública de víctimas, en términos reales y considerando compromisos entre 2012 y 2024 excluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones y del Régimen Subsidiado de Salud, alcanzó los \$102,7 billones, lo que representa el 42% del total. De estos recursos, se identificó que sólo \$ 73,5 billones llegan de forma directa a la población víctima con productos y servicios a través de medidas como indemnización, ayuda humanitaria, generación de ingresos, retornos y reubicaciones y vivienda, entre otros.

Durante el período 2023-2024, se registró un incremento del 21% en términos reales, pasando de \$7 billones en 2023 a \$8,5 billones en 2024. La proyección para 2025 contempla un crecimiento del 13%, con un monto programado de \$9,6 billones.

Gráfica 3: Recursos ejecutados por compromisos para la política pública sin SGP (2012-2025P) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025



Elaboración propia. Mayo 2025. Minhacienda, DNP, PIIP.

El análisis de la ejecución por componentes en 2024 mostró la siguiente distribución: reparación concentró el 65%, asistencia el 19%, costos institucionales el 13%, y atención y transversales cada uno con el 3%. Es destacable el incremento de 6 p.p. en la participación

del componente de asistencia, acompañado de una reducción correspondiente en los demás componentes.

Tabla 2 Recursos de la política pública por componente comprometido (sin SGP) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025

Componente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (P)
1. Asistencia	2.7	3.0	3.1	4.0	3.5	2.7	2.7	3.1	3.8	3.7	2.4	2.3	1.6	2.4
2. Atención	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1
3. Reparación	3.4	3.1	3.0	2.9	2.5	3.4	3.3	3.3	3.0	3.7	2.8	3.4	5.6	5.8
4. Costos Institucionales	0.7	1.0	1.6	1.4	1.0	1.3	1.4	1.7	1.7	1.5	1.2	1.1	1.1	1.1
5. Transversales	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Total	7.0	7.3	7.8	8.6	7.2	7.8	7.9	8.6	8.9	9.4	6.7	7.0	8.5	9.6

Elaboración propia. Mayo 2025. Minhacienda, DNP, PIIP.

A continuación, se presenta la ejecución de recursos por compromisos asociados a cada medida específica de la Ley 1448 de 2011, excluyendo los recursos del SGP.

Tabla 3 Presupuesto total comprometido Ley 1448 de 2011 (sin SGP) - Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2025

Componente	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	2.022	2.023	2.024	2.025P
1. Asistencia	2,658	2,951	3,071	4,028	3,489	2,675	2,713	3,073	3,754	3,677	2,374	2,288	1,581	2,392
1.1. Alimentación	61	445	393	489	293	356	352	733	480	437	369	305	13	63
1.2. Atención/ Ayuda Humanitaria	1,753	1,672	1,460	1,733	1,549	1,080	1,183	1,104	561	962	812	1,795	1,487	2,153
1.2.1 Auxilios Monetarios emergencia económica y social	0	0	0	0	0	0	0	0	1,527	1,104	0	0	0	
1.3. Identificación	4	1	2	1	2	1	2	4	4	1	4	6	5	17
1.4. Retornos - Reubicación	35	36	194	330	136	60	49	123	131	88	262	74	55	58
1.5. Educación	542	68	513	905	1,091	660	644	666	660	550	116	109	22	101
1.6. Salud	263	728	509	571	420	518	483	443	393	535	812	0	0	0
2. Atención	108	199	67	143	187	320	430	318	230	209	189	135	150	147
2.1. Orientación, Información y Acompañamiento	108	199	67	143	187	320	430	318	230	209	189	135	150	147

o (Incluye
Asistencia
Judicial)

3. Reparación	3,428	3,139	2,986	2,871	2,525	3,436	3,266	3,319	2,995	3,726	2,774	3,361	5,551	5.831
3.1. Adquisición, Adjudicación y Restitución de Tierras	26	231	311	295	258	288	413	370	342	357	366	506	478	625
3.2. Créditos y Pasivos	0	0	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3. Empleo y Generación de Ingresos	672	373	290	281	444	431	428	321	439	534	261	212	352	432
3.4. Garantías de No Repetición	9	54	63	75	77	75	35	98	104	108	100	146	436	575
3.5. Indemnización	1,715	1,140	1,127	974	994	1,343	997	1,152	1,546	1,479	1,467	1,789	1,841	3.002
3.5.1. Fondo de Reparación	1,715	1,140	1,041	932	948	903	831	833	845	826	783	934	1,822	1.566
3.5.2. Indemnización Inversión	0	0	86	42	46	440	166	320	702	654	684	856	20	1.436
3.6. Medidas de Satisfacción	5	30	44	33	96	63	103	60	56	52	66	39	1,532	174
3.7. Rehabilitación	127	80	15	11	49	19	26	25	22	31	40	40	45	45
3.8. Reparación Colectiva	0	84	39	52	35	92	95	85	63	91	90	78	30	12
3.9. Vivienda	874	1,084	1,046	1,124	545	1,116	1,131	1,177	377	1,021	336	506	837	848
3.10 Educación Superior	0	63	51	25	24	7	38	32	46	51	47	44	0	117
4. Costos Institucionales	746	974	1,617	1,352	983	1,297	1,406	1,724	1,719	1,542	1,247	1,150	1,102	1.112
4.1. Desarrollo Tecnológico y de Sistemas de Información	0	1	5	13	87	95	91	144	127	90	49	41	39	42
4.2. Gastos de Funcionamiento Entidades SNARIV*	598	652	1,092	981	804	1,110	1,182	1,417	1,485	1,342	1,087	1,066	1,025	1.030
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	93	131	137	130	128	126	127	129	130	127	118	121	146	256
Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	31	84	85	76	76	75	74	72	76	76	73	76	77	81
Centro de Memoria Histórica	6	16	19	16	17	18	17	14	16	17	15	16	17	19
Otras Entidades SNARIV (Vigente)	467	421	851	759	582	891	964	1,202	1,262	1,123	881	853	786	674

4.3. Fortalecimiento Institucional	148	322	521	358	91	92	133	162	107	111	110	43	38	40
5. Transversales	61	84	36	176	52	76	108	135	175	202	143	99	106	111
5.1. Concurrencia con Entidades Territoriales	4	55	29	28	28	54	78	104	145	168	93	12	6	17
5.2. Enfoque Diferencial	57	28	7	148	4	3	1	0	17	20	12	17	15	17
5.3. Participación	0	0	0	0	19	19	15	15	13	15	10	30	35	27
5.4. Coordinación Nación - Territorio	0	0	0	0	0	0	15	15	0	0	25	40	50	50
5.5. Víctimas en el Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
5.6. Seguimiento y Control	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Total	7,001	7,348	7,777	8,571	7,235	7,805	7,923	8,568	8,874	9,356	6,727	7,033	8,490	9.594

Elaboración propia. Mayo 2025. Minhacienda, DNP, PIIP.

El análisis detallado de la ejecución por componente revela:

Componente de Asistencia: En 2024, registró una contracción significativa del 31%, reduciéndose de \$2,28 billones en 2023 a \$1,58 billones. Cabe destacar la disminución en medidas específicas como alimentación 96%, educación 80% y retornos y reubicaciones 25%. Sin embargo, la programación para 2025 contempla recursos por \$2,3 billones, lo cual indica una recuperación proyectada en todas las asignaciones de este componente.

Componente de Atención: Registró un incremento del 11 % entre 2023 y 2024, pasando de \$135 mm a \$150 MM. Estos recursos están principalmente destinados a asistencia judicial y a los canales de atención a la población víctima. Para 2025, la programación para este componente se sitúa en \$147 MM.

Componente de Reparación: Evidenció un crecimiento sustancial de los recursos orientados a este componente del 65% en 2024, incrementándose de \$3,3 billones en 2023 a \$5,6 billones en 2024. La programación para 2025 contempla recursos por \$5,8 billones, lo que representa un aumento del 5% respecto al año anterior.

Durante el período 2023-2024, se registraron incrementos notables en medidas específicas, como garantías de no repetición, que aumentaron un 199% de \$146 MM a \$436 MM; empleo y generación de ingresos, con un crecimiento del 66% de \$212 MM a \$352 MM; y vivienda, con un incremento del 65% de \$506 MM a \$837 MM. En contraste, se produjo una reducción del 6% en la medida de adquisición, adjudicación y restitución de tierras, y no se evidenció ejecución en el rubro destinado a educación superior, por un monto asignado de \$102 MM.

Los recursos destinados a indemnización mostraron una recomposición significativa entre 2023 y 2024. Los recursos del fondo de reparación y funcionamiento registraron un incremento del 95%, pasando de \$934 MM en 2023 a \$1,8 billones en 2024. En contraste, los recursos de inversión sufrieron una reducción del 98%. Para 2025, se proyecta un crecimiento del 63% en recursos para indemnización, alcanzando los \$3 billones; en adquisición, adjudicación y

restitución de tierras se asignarán \$625 MM 31%, y en garantías de no repetición, \$575 MM 32%.

Costos Institucionales: En 2024, registraron una reducción del 4%, disminuyendo de \$1,2 billones en 2023 a \$1,1 billones. Esta disminución obedece principalmente a la reducción en proyectos de fortalecimiento institucional 12%, en proyectos de desarrollo tecnológico y sistemas de información 5%, y en gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV 4%. Durante 2024, el 93% aproximadamente \$1 billón de los costos institucionales correspondió a gastos de funcionamiento de las entidades del SNARIV, mientras que el 7% restante se destinó a proyectos de inversión relacionados con sistemas de información y fortalecimiento institucional. Para 2025, se asignaron recursos por \$1,1 billones, manteniendo la misma distribución porcentual.

La participación conjunta de la UARIV, URT y CNMH en la ejecución de costos institucionales para 2024 alcanzó el 22%, con \$239 MM. Para 2025, se proyecta una participación del 32%⁴, con \$355 MM. Las demás entidades del SNARIV ejecutaron gastos de funcionamiento por \$786 MM en 2024, y para 2025 tienen asignados \$674 MM 61%, lo que representa una reducción del 14% respecto a la vigencia anterior.

Componente Transversal: Entre 2023 y 2024, registró un incremento del 7%, pasando de \$99 MM a \$106 MM. Este crecimiento se atribuye principalmente al aumento de recursos de participación en 15%, de \$30 MM a \$35 MM y en Coordinación nación-territorio 27%, de \$40 MM a \$50 MM. En contraste, no se reportaron asignaciones para proyectos de inversión relacionados con víctimas en el exterior. Asimismo, los proyectos de concurrencia con entidades territoriales experimentaron una reducción del 51%, y los enfoques diferenciales disminuyeron un 14% respecto a la vigencia anterior.

Análisis Presupuestal de UARIV, URT y CNMH.

Durante la vigencia de 2024, las tres entidades principales creadas por la Ley 1448 ejecutaron un conjunto de recursos por un total de \$4,9 billones constantes de 2025 para la implementación de la política pública de víctimas. La distribución por entidad mostró que la UARIV concentró el 89%, equivalente a \$4,4 billones; la URT el 10%, con \$486 MM; y el CNMH el 1% con \$56 MM. En cuanto a la destinación específica, el 58% de los recursos se dirigió a inversión, el 37% al Fondo de Reparación a Víctimas (FRV), y el 5% a gastos de funcionamiento.

⁴ Este valor no tiene en cuenta los recursos del FRV.

Tabla 4 Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011- Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2025.

Entidad	Rubro	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	2.022	2.023	2.024	2025
UARIV	Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.48	-	-	-
	Func.	93	131	137	130	128	126	127	129	130	127	118	121	146	256
	FRV*	1,715	1,140	1,041	932	948	903	831	833	845	826	783	934	1,822	1,566
	Inversión	1,521	1,669	1,420	1,715	1,674	1,664	1,650	1,669	1,810	1,775	1,636	1,822	2,439	2,489
	Total UARIV	3,329	2,940	2,598	2,777	2,750	2,694	2,608	2,630	2,785	2,728	2,538	2,877	4,407	4,311
URT	Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.4	2	-	-
	Func.	31	84	85	76	76	75	74	72	76	76	73	76	77	81
	Inversión	51	127	193	222	230	230	243	258	258	269	247	365	409	455
	Total URT	82	211	278	298	306	305	317	330	334	345	321	443	486	536
CNMH	Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.01	-0.00	-0.00
	Func.	6	16	19	16	17	18	17	14	16	17	15	16	17	19
	Inversión	15	47	49	49	46	65	95	77	40	38	57	34	40	61
	Total CNMH	21	63	68	65	63	83	112	92	56	55	73	50	56	79
Total General		3,432	3,214	2,944	3,140	3,120	3,081	3,036	3,053	3,175	3,127	2,931	3,369	4,949	4,926

Elaboración propia. Mayo 2025 Fuente: Base Estandarizada Funcionamiento Minhacienda - SIIF Nación.

La programación para 2025 mantiene el valor global en \$4,9 billones. A nivel institucional, el CNMH presenta el mayor crecimiento proporcional, con un 41%, al aumentar de \$56 MM en 2024 a \$79 MM en 2025. La URT registra un crecimiento del 10%, mientras que la UARIV muestra una disminución del 2% en los recursos programados.

Evaluación de Recursos de Inversión Orientados a la Política Pública de Víctimas (2024-2025).

Durante 2024, 27 entidades del SNARIV ejecutaron 68 proyectos de inversión por un valor total de \$35 billones a precios constantes. Para 2025, con corte a mayo, se programaron 66 proyectos por \$29 billones.

Del total de recursos de inversión, la destinación específica para la política pública de víctimas en 2024 alcanzó los \$6,6 billones, lo que representa el 19% del valor total. Para 2025, con corte a mayo, se proyecta un valor de \$7 billones, equivalente al 24,2% del total. Esto refleja un crecimiento del 6% en la asignación específica para víctimas con corte a mayo de 2025, en comparación con el crecimiento del 11% registrado en 2024.

El análisis de ejecución presupuestal de 2024 revela que, de los \$6,5 billones asignados, el 84% se ejecutó mediante compromisos, el 56% mediante obligaciones y el 55% mediante pagos. Estas cifras evidencian un rezago importante: \$1,06 billones asignados para víctimas no fueron comprometidos durante la vigencia, y del valor comprometido de \$5,5 billones, \$1,8 billones corresponden a productos o servicios no pagados en 2024. Con corte a mayo de 2025, del total asignado de \$7 billones, se han comprometido solo \$913 MM, lo que corresponde al 13,05%.

La evaluación por entidades revela deficiencias significativas en la ejecución por compromisos: por ejemplo, el proyecto de subsidios de vivienda³ rural del Minagricultura presenta 0%, el Programa de Alimentación Escolar a nivel nacional solo alcanza el 1,2%, y el proyecto de implementación de la política de gratuidad en educación superior del Mineducación tiene 0%. En cuanto a obligaciones presupuestales, se identifican rezagos críticos: Fonvivienda con el Subsidio Familiar de Vivienda Nacional registra 100% de compromisos, pero 0% de obligaciones. Le siguen Mincomercio con 4% de obligaciones en el proyecto de acceso a mercados para población víctima, y Mininterior con 4% en proyectos de fortalecimiento institucional y prevención.

En cuanto a obligaciones presupuestales, se identifican rezagos críticos: Fonvivienda, que tiene el proyecto de Subsidio Familiar de Vivienda Nacional, que registra 100% de ejecución por compromisos, pero 0% en obligaciones. Le siguen Mincomercio, con solo el 4% de obligaciones en el proyecto de acceso a mercados para población víctima, y Mininterior, con 20% en proyectos de fortalecimiento institucional y prevención.

Tabla 5 Ejecución Presupuestal Proyectos de Inversión 2024-2025 - Cifras en miles de millones de pesos corrientes

Entidades	Proyecto s 2024	Proyecto s 2025	Vigente Proyecto 2024	Vigente e PPV 2024	% Comp PPV 2024	% Oblig PPV 2024	% Pago s PPV 2024	Vigente Proyecto 2025	Vigente e PPV 2025
ADR	4	3	647	173	92%	76%	55%	424	72
ANT	3	3	3.713	114	65%	64%	64%	1.358	118
CNMH	6	9	36	36	99%	92%	92%	81	60
CGR	1	1	4	1	94%	94%	94%	3	2
Defensoría Pueblo	Del	1	25	25	98%	96%	96%	26	26
DPS	7	3	8.550	1.741	85%	83%	83%	4.831	1.794
Fonvivienda	1	1	3.231	815	100%	-	-	1.803	819
Fonregistraduría	1	0	5	5	85%	66%	-	17	5
Fonminrelext	1	1	3	3	100%	100%	100%	-	-
ICBF	3	3	7.213	438	97%	97%	97%	7.930	454
INMLCF	2	2	8	8	100%	57%	57%	9	9
Mincomercio	1	1	17	17	94%	4%	4%	20	20

³ Proyecto BPIN No. 2018011000229 "Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural. Nacional" y No. 2018011001151 "Subsidio familiar de vivienda nacional".

Minagricultura	1	1	9	7	-	-	-	40	28
Mincultura	3	3	526	2	100%	93%	93%	360	2
Minjusticia	1	1	5	5	100%	91%	91%	5	5
Minsalud	1	1	168	34	100%	100%	100%	193	35
Mininterior	3	3	42	21	76%	20%	19%	22	22
Mintrabajo	3	3	48	48	100%	73%	72%	50	50
Mineducación	3	3	3.815	122	16%	10%	6%	3.496	140
Presidencia	3	3	16	9	77%	36%	32%	26	13
SENA	2	2	2.312	82	89%	62%	62%	2.831	90
SNR	1	1	15	15	95%	93%	91%	15	15
UAPA	1	1	1.990	75	1%	1%	1%	2.186	77
URT	3	5	364	364	95%	88%	83%	455	455
UAEOS	1	1	33	2	100%	100%	100%	41	2
UAESPE	1	1	7	7	98%	96%	96%	7	7
UARIV	9	9	2.4084	2.385	79%	45%	45%	2.729	2.656
Total, general	68	66	35.220	6.566	86%	56%	55%	28.970	7.000

Elaboración propia. Mayo 2025. Fuente: PIIP.

Las entidades con mayor participación en recursos y los incrementos más destacados en el presupuesto de inversión para el período 2024-2025 fueron: la URT, con un aumento del 25% de \$364 MM a \$455 MM; la UARIV, con un incremento del 11,33% de \$2,3 billones a \$2,6 billones; el DPS, con un crecimiento del 3,0% de \$1,74 billones a \$1,79 billones; y el ICBF, con un aumento del 3,7% de \$437 MM a \$454 MM. En contraste, la ADR registró una reducción del 58% en los recursos asignados para 2025, disminuyendo de \$173 MM a \$72 MM.

Durante 2024, las entidades específicamente creadas para esta política pública evidenciaron el siguiente desempeño:

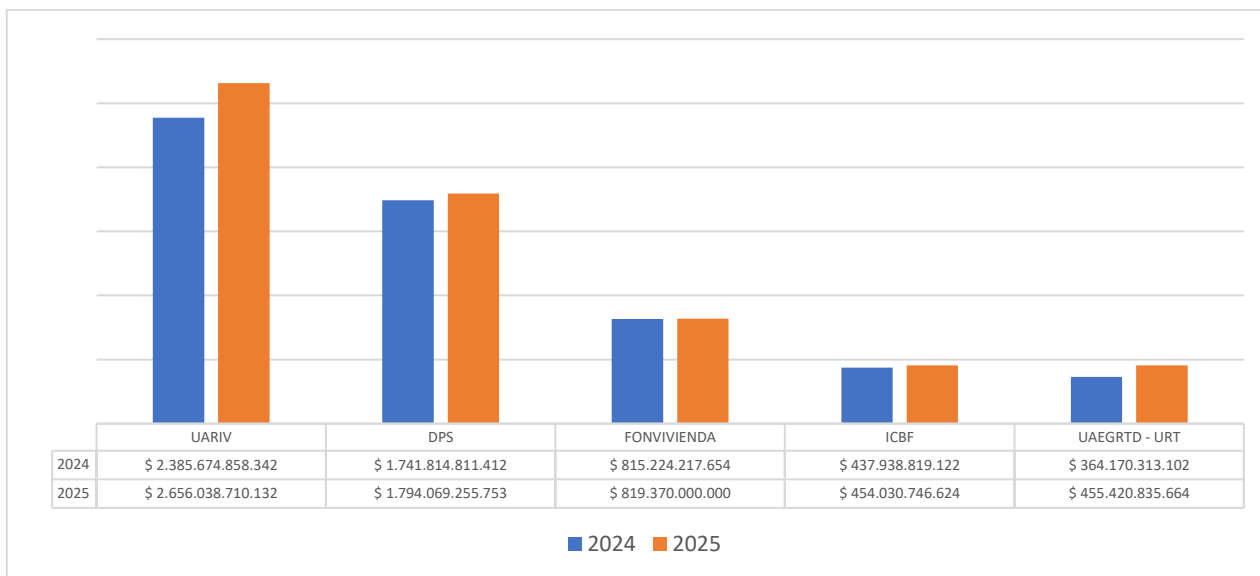
UARIV: Administró 9 proyectos de inversión por \$2,3 billones, comprometiendo \$1,8 billones que corresponde al 79%. Sin embargo, las obligaciones y pagos ascendieron a solo \$1 billón el 45%, evidenciando deficiencias significativas en la ejecución de recursos públicos.

El CNMH ejecutó 6 proyectos por un valor total de \$36.5 MM, de los cuales comprometió el 99% del presupuesto, equivalente a \$36.1 MM. De este monto, se obligaron y pagaron \$33 MM, lo que representa un 92% del total comprometido.

URT: Gestionó 3 proyectos por un total de \$364 MM, de los cuales comprometió \$347 MM que corresponde al 95% de lo apropiado, obligando \$320 MM que corresponde al 88% y pagos de \$302 MM lo que representa a un 83% de lo apropiado.

⁴ Este dato fue ajustado conforme a la información datos de proyectos de inversión de la UARIV de la base SIIF dado que en la PIIP del DNP, fuente de este apartado, se presenta una diferencia en su valor, dado que no se presenta desagregada la asignación de la POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS para el proyecto BPIN 2021011000028, "Ampliación de la capacidad tecnológica, uso y gestión de la información orientada a la transformación digital para la atención y reparación integral a las víctimas a nivel nacional".

Gráfica 4 Entidades con mayor participación en Política Pública de Víctimas - Cifras en pesos corrientes



Elaboración propia. Mayo 2025 Fuente: PIIP-DNP

El análisis comparativo de las entidades con mayor asignación presupuestal para víctimas revela que el DPS, el ICBF y la URT mantuvieron una ejecución superior al 80% en obligaciones presupuestales, mientras que la UARIV registró una ejecución inferior al 50%, y FONVIVIENDA no reportó obligaciones en 2024, esto es 0% de ejecución, lo que indica que en el 2024 en esta entidad no se recibieron bienes y servicios relacionados con la medida de vivienda.

Recursos de la Política Pública de Víctimas en Entidades Territoriales (EETT)

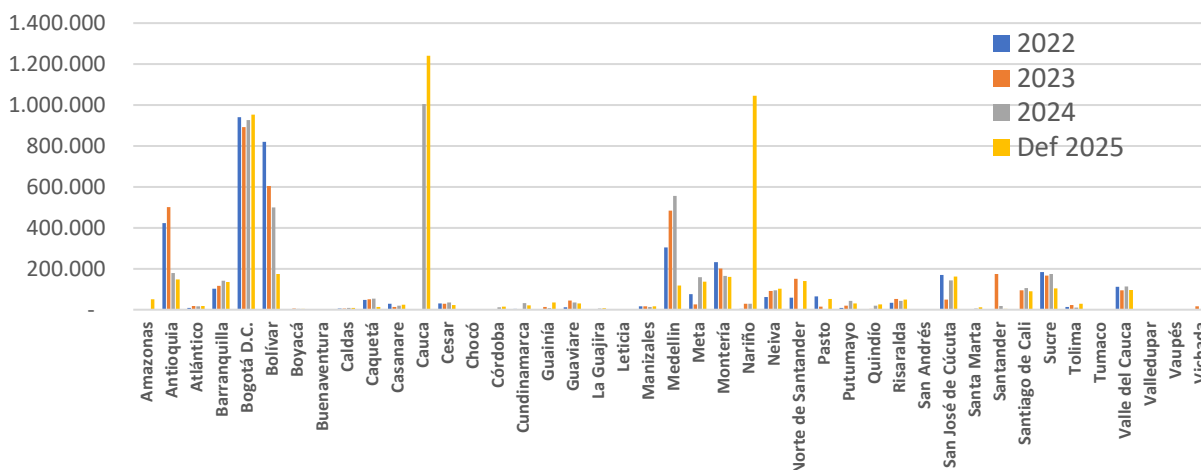
Al cierre de 2024, según el reporte de 1.070 EETT, la asignación total alcanzó \$13 billones constantes de 2024, con una ejecución por compromisos de \$10,8 billones⁵.

El comportamiento promedio de las EETT mostró una tasa del 89% en compromisos, 87% en obligaciones y 86% en pagos. Esto implica que el 20% de los recursos disponibles para 2024, alrededor de \$3 billones, no fueron ejecutados. Además, \$357 MM corresponden a productos y/o servicios contratados, pero que no fueron recibidos a satisfacción durante la vigencia.

⁵ Estos recursos reportados por las entidades territoriales incluyen recursos de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (excepto el 42% de libre destinación municipios categoría 4,5 y 6) - EXCLUSIVO MUNICIPIOS, Ingresos Corrientes con Destinación Específica (Recursos Propios), Aportes, Transferencias y Cofinanciación Nacional, Aportes, Transferencias y Cofinanciación Departamental - EXCLUSIVO MUNICIPIOS y de FOSYGA y COLJUEGOS.

El reporte FUT víctimas de 2024 y 2025 presenta algunas inconsistencias, relacionadas con valores superiores a los recursos totales de las EETT⁶. También se identifican incrementos no justificados en las asignaciones presupuestales entre 2023 y 2024, posiblemente vinculados a ajustes en los reportes de información que requieren revisión detallada por parte de la UARIV⁷. La Gráfica 5 muestra la ejecución de recursos entre 2023 y 2025 por departamentos y principales ciudades, incluyendo el Distrito Capital.

Gráfica 5 Recursos ejecutados por compromisos para la política pública por Entidades Territoriales - Cifras en Millones de pesos Constantes de 2025



Elaboración propia. 2023 – 2025 Fuente: FUT Víctimas.

Durante 2024, los reportes más significativos por recursos apropiados, correspondieron a Cauca, Bogotá, Medellín, Bolívar y Antioquia. Con corte de abril de 2025, las EETT con mayores asignaciones son Cauca, Nariño, Bogotá, Bolívar y San José de Cúcuta. En el extremo opuesto, las EETT con menor presupuesto reportado en 2024 fueron Amazonas, Chocó, Tumaco, Valledupar, Vaupés y Vichada, mientras que a abril de 2025 figuran Leticia, Vaupés, Tumaco, Chocó, Valledupar y Buenaventura.

La siguiente tabla detalla los recursos comprometidos en 2024 por 41 EETT por valor de \$4,6 billones, con apropiación reportada para 2025 de \$5,2 billones, y el número de víctimas por ubicación actual en cada territorio.

⁶ Como en los casos de Cartagena de Indias (Bolívar), Uramita y Turbo (Antioquia), Rionegro (Antioquia), Santa Bárbara (Antioquia), San Pedro (Valle del Cauca), Sapuyes (Nariño), Tibú (Norte de Santander), Chimichagua (César), Venecia (Cundinamarca) y las gobernaciones de Arauca, Norte de Santander y Putumayo, datos que para el análisis no fueron tenidos en cuenta. ⁵

⁷ Entre los casos más representativos se encuentran Arauca, Cauca, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Santa Catalina (Bolívar), San José de Cúcuta (Norte de Santander), Santa Marta (Magdalena) y Pasto (Nariño).

Tabla 6 : Recursos destinados a la política pública por EETT 2023 – 2025. Cifras representadas en Millones de pesos constantes 2025.

Entidad Territorial	Def. 2022	%Comp2022	%Obl. 2022	%Pag. 2022	Def. 2023	%Comp. 2023	%Obl. 2023	%Pag. 2023	Def. 2024	%Comp. 2024	%Obl. 2024	%Pag. 2024	Def 2025 CHIP	# Víctimas Por Ubicación 2025
Amazonas	395	99	99	99	329	50	13	10	410	14	4	4	50.857	3.528
Antioquia	430.212	98	97	96	508.009	99	94	94	226.396	79	73	72	148.464	1.460.216
Atlántico	9.063	99	82	79	18.224	99	96	95	17.746	95	93	92	17.547	185.371
Barranquilla	103.049	99	99	95	121.322	97	95	65	143.787	99	98	74	134.562	76.447
Bogotá D.C.	968.219	97	88	87	905.156	99	97	97	970.487	95	91	91	953.184	367.821
Bolívar	820.562	100	57	84	603.546	100	85	71	499.775	100	78	78	174.049	474.727
Boyacá	3	31	31	30	5.677	98	96	95	4.583	98	97	97	3.342	45.341
Buenaventura	-				-				3.228	77	70	27	2.915	200.815
Caldas	6.385	87	87	76	8.888	66	59	58	8.593	99	99	99	8.880	108.099
Caquetá	48.811	99	86	83	50.691	100	98	97	54.063	100	99	96	13.601	194.320
Casanare	29.815	100	82	77	13.587	99	90	86	20.596	95	75	75	23.947	78.102
Cauca	3.292	8	8	8	289	100	87	87	1.276.503	79	75	73	1.240.013	369.671
Cesar	30.141	100	91	91	28.920	99	85	84	34.585	100	94	94	22.806	369.033
Chocó	935	97	97	58	-				838	93	93	44	1.240	270.900
Córdoba	-				1.925	52	42	27	13.482	93	93	93	14.335	375.689
Cundinamarca	16.369	26	26	26	-				37.243	85	81	79	20.749	180.516
Guainía	-				22.010	63	0	58	7.814	98	98	93	35.304	9.673
Guaviare	14.047	89	85	81	45.942	98	98	91	43.628	82	71	70	31.142	33.420
La Guajira	-				772	91	65	56	6.528	77	77	76	7.071	151.654
Leticia	179	94	94	94	216	94	76	76	2.703	98	73	73	135	2.952
Manizales	16.203	100	100	100	17.336	100	100	100	16.360	79	79	79	16.288	19.449
Medellín	303.966	100	100	100	483.905	100	100	100	555.277	100	100	100	118.268	413.990
Meta	78.508	97	92	92	27.482	97	88	88	165.709	96	95	95	136.774	247.673
Montería	233.245	100	100	100	201.627	100	92	92	165.149	100	100	100	160.757	105.092
Nariño	4.452	100	92	92	29.870	99	45	43	937.264	3	3	1	1.044.720	452.938
Neiva	63.138	99	98	97	91.507	100	100	99	103.766	91	91	89	102.790	58.622
Norte de Santander	59.075	100	90	72	198.618	76	76	76	-				139.265	317.027
Pasto	64.349	100	100	99	15.173	100	97	90	-				52.445	46.351
Putumayo	9.578	93	44	42	19.463	99	97	96	39.218	100	80	80	30.367	160.605
Quindío	632	98	86	86	5.406	83	55	55	20.489	99	99	98	25.909	51.063

Risaralda	34.598	99	98	64	53.267	98	98	98	44.085	98	98	98	49.191	113.516
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	389	48	39	39	324	58	52	50	2.536	81	72	71	-	643
San José de Cúcuta	169.677	100	100	100	52.285	96	95	95	143.433	100	100	100	162.615	98.004
Santa Marta	2.286	100	100	98	2.455	99	99	86	4.952	98	82	39	12.020	110.236
Santander	-				175.253	99	99	99	18.839	100	92	92	3.290	242.085
Santiago de Cali	-				97.312	97	97	96	114.774	92	90	89	90.423	220.642
Sucre	194.981	94	29	25	175.767	95	30	27	182.158	95	45	45	104.349	367.530
Tolima	12.936	98	91	90	24.989	93	78	75	10.324	92	82	81	28.758	219.712
Tumaco	960	99	96	91	985	100	99	99	1.212	69	67	59	1.200	129.553
Valle del Cauca	112.626	99	97	94	97.202	97	97	97	114.571	99	99	99	96.628	655.114
Valledupar	1.201	81	81	78	1.665	79	75	74	1.450	97	95	86	1.928	122.788
Vaupés	772	81	54	54	924	89	34	34	1.697	85	58	58	679	6.123
Vichada	2.628	55	33	33	20.477	81	63	62	2.050	94	28	0	6.132	7.976

Elaboración propia. junio 2025 Fuente: FUT. abril 2025. RNI.

Durante 2024, sobresalió la ejecución del 100% reportada por Bolívar, Medellín, Montería, Putumayo y Santander. En contraste, se identificaron deficiencias significativas en la ejecución presupuestal por compromisos: Nariño 3%, Amazonas 14%, Tumaco 69%, Buenaventura y La Guajira 77%.

El promedio de asignación per cápita de estas EETT se situó en \$970.905. Las EETT con mayores asignaciones relativas al número de víctimas en su territorio son Amazonas \$14.415,249, Guainía \$3.649,747, Cauca \$ 3.354,369 y Bogotá \$2.591,434. En el extremo opuesto, las menores asignaciones corresponden a San Andrés y Providencia \$0, Chocó \$4.577, Tumaco \$9.263 y Valledupar \$15.698.

Seguimiento a Recomendaciones del Undécimo Informe

De siete recomendaciones formuladas en el XI Informe de la CSMLV a las entidades competentes, se constató que dos fueron acogidas integralmente, una parcialmente y dos no fueron acogidas.

Las recomendaciones implementadas incluyen: (i) la actualización de costos de la política de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral realizada por DNP y Minhacienda en 2024, y (ii) las acciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hacia sus entidades adscritas para garantizar el cumplimiento efectivo de metas y correcta ejecución de recursos en proyectos de inversión vinculados a la política pública de víctimas.

La recomendación parcialmente acogida se refiere a la revisión de eficiencia en la inversión de recursos para la Política Pública de Víctimas, aceptada por la mayoría de entidades relacionadas.

Entre las recomendaciones no acogidas se encuentran: i) el "*diseño de estrategias para asignación de recursos crecientes*" solicitada a Minhacienda, argumentando que la disponibilidad de recursos está condicionada por el escenario fiscal de cada vigencia; y, ii) la solicitud al DNP sobre mecanismos de regionalización de proyectos de inversión,

respondiendo que no cuenta con instrumentos para implementar normativas orientadas al cierre de brechas territoriales.

Marco de Financiamiento para la Implementación de la Ley 1448 de 2011

La Ley 2421 de 2024, en su artículo 73, estableció la creación de la Comisión de Financiamiento para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con carácter temporal. Su objetivo principal es presentar al presidente de la República recomendaciones para el financiamiento de la ley de víctimas y de restitución de tierras.

Esta comisión fue instalada el 10 de junio de 2025; sin embargo, no contó con la totalidad de los integrantes definidos. Actualmente, incluye 16 miembros con voz y voto, y 17 miembros con voz, pero sin voto. La composición incorpora representantes de víctimas del conflicto armado, expertos en finanzas públicas, gremios, el ministerio público y un representante de la CSMLV. No obstante, estuvo ausente el Ministerio de Hacienda, además de los expertos de las universidades públicas y privadas, quienes debían ser designados por el presidente de la República.

Durante la instalación, el gobierno nacional, a través del DNP, presentó una estimación del costeo de la política pública de víctimas para el período 2025-2031. El ejercicio se fundamenta en una proyección de costos por tipo de gasto, distinguiendo entre costo misional (CM) calculado en \$66,2 billones y gastos fijos (GF) por \$94,96 billones, totalizando \$161,2 billones. Este costeo presentado por el gobierno nacional cumple con los parámetros temporales establecidos en el CONPES 4031 de 2021 y constituye una aproximación de los recursos requeridos para la política pública de víctimas, manteniendo el ritmo de gasto de 2024 proyectado e indexado para los próximos siete años. Esta metodología se fundamenta en el mantenimiento de la regla fiscal y la viabilidad de los objetivos de la política con el presupuesto disponible⁸.

Es fundamental destacar que el costeo gubernamental para establecer universos pendientes de atención utiliza datos basados en la oferta y demanda atendida en 2024 por cada producto de los proyectos marcados para esta política pública, sin presentar una estimación de población pendiente de atender por medida.

Así, según información de la UARIV, el costeo de recursos requeridos para atender eventos pendientes de indemnización (8.775.748) alcanza \$81,8 billones, mientras que el costeo, presenta recursos para los próximos siete años por \$19,7 billones, asociado con el ritmo de pago de la última vigencia para un total anual de 226.065 indemnizaciones⁹.

Además, ese ejercicio no contempló los costos que implican los ajustes en la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas en Colombia y en el exterior, conforme lo establecido en la Ley 2421 de 2024.

⁸ Cabe anotar que la información base del costeo son los gastos de funcionamiento reportados por las entidades del SNARIV y los gastos de los proyectos de inversión en sus productos específicos, marcados para política pública de víctimas y que fueron apropiados y ejecutados en 2024.

⁹ 107.192 indemnizaciones por recursos de inversión y 118.873 por recursos de funcionamiento del FRV.

Ejercicio Técnico de Costeo de Recursos Requeridos para la Política Pública de Víctimas

La CGR desarrolló un ejercicio analítico basado en la revisión de medidas asociadas a los componentes de asistencia, atención y reparación de la política pública de víctimas. La metodología se fundamentó en: (i) información del costeo realizado por el gobierno nacional en 2024; (ii) datos de ejecución de recursos, metas y costos unitarios de proyectos de inversión marcados con el trazador de víctimas en la plataforma PIIP; (iii) costos institucionales de 39 entidades SNARIV reportadas por Minhacienda; (iv) especificidades de aplicación de cada medida; (v) información específica sobre costos unitarios y universos reportada por entidades del SNARIV.

Este ejercicio constituye una aproximación técnica con los datos disponibles a los recursos requeridos para la política pública de víctimas hasta 2031. No obstante, presenta limitaciones metodológicas: (I) ausencia de acceso a bases de datos con información individual en medidas como ayuda humanitaria, salud y educación; (II) dificultades para determinar universos de población pendientes de atención por medida, principalmente en aquellas que operan bajo modelo de demanda como retornos y reubicaciones o rehabilitación psicosocial; (III) carencia de proyección sobre crecimiento del universo de población víctima; (IV) inconsistencias en proyectos de inversión e información disponible en PIIP, dificultades para identificación de beneficiarios y determinación de costos unitarios; (V) exclusión de recursos para cumplimiento de sentencias de restitución de tierras¹⁰ y proyección de recursos requeridos por EETT para atender la política pública de víctimas.

Este cálculo se fundamentó en el costeo desarrollado por el gobierno nacional en diciembre de 2024 y presentado en mayo de 2025, que costeoó 22 medidas asociadas a esta política pública. La CGR realizó el recosteo de 10 medidas: alimentación, educación superior, identificación, reunificación familiar, participación, indemnización individual y colectiva, reparación colectiva, retorno y reubicación, generación de ingresos, vivienda, además de una proyección de costos institucionales reportados por Minhacienda.

El costo de aplicación de las medidas se calculó uniformemente para los próximos siete años, con incremento del IPC de 3% desde 2026 a 2031, según proyecciones del Banco de la República¹¹.

Tabla 7 Costeo de Recursos Requeridos para la Política Pública de Víctimas 2025-2031 - Cifras en Miles de Millones de pesos constantes de 2025

Medida / Derecho	Unidad de Medida	Población a Atender por Año	Costo Proyectado 2025-2031 Miles de Millones de \$
Asistencia			
Alimentación	Hogares	265.532	5.540
Identificación	Personas	366.356	305

¹⁰ Sólo en los recursos contemplados en funcionamiento e inversión de la URT.

¹¹ Banco de la República. Informe de Política Monetaria, abril de 2024. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/presentacion-informe-politica-monetaria-abril-2024.pdf>

Reunificación familiar	Hogares	117.707	1.270
Subsistencia mínima		ND	21.733
Atención			
Orientación y Comunicación		ND	1.932
Ejes transversales			
Coordinación nación territorio		N/A	482
Coordinación nacional		N/A	410
Participación	Eventos	129	62
Prevención y protección			
Vida, seguridad, libertad e integridad		ND	578
Reparación			
Educación Superior	Personas	289.254	8.296
Generación de ingresos	Hogares	286.908	27.092
Indemnización		377.725	89.564
Indemnización Colectiva		95	451
Reparación Colectiva		149	5.891
Garantías de No Repetición		N/A	736
Rehabilitación	Personas	76.637	698
Restitución		N/A	4.380
Retorno y reubicación	Personas	69.458	2.275
Satisfacción		N/A	661
Vivienda	Hogares	312.612	146.150
Costos Institucionales	Entidades	39	8.064
(Funcionamiento)			
Total			326.569
SGP - Educación		ND	33.638
RSS en PGN		ND	47.114
Total general (con SGP + RSS) ¹²			407.321

Elaboración propia, abril 2025. Fuente Minhacienda, UARIV, PIIP-DNP.

Según los hallazgos del costeo realizado, los recursos ejecutados con corte a diciembre de 2024 por \$243,1 billones constantes de 2025 continúan siendo insuficientes respecto al valor necesario para brindar asistencia, atención y reparación integral al número actual de víctimas registradas (10.011.972 personas) y el número de sujetos de atención 7.782.828 personas. Se estima que la aplicación de las medidas específicas contempladas en la Ley 1448 de 2011 para la población víctima entre 2025 y 2031 requeriría aproximadamente \$407,2 billones constantes de 2025, incluyendo la indexación correspondiente por anualidad.

Las medidas que generan mayor impacto fiscal corresponden principalmente al componente de reparación integral: Vivienda con \$146,1 billones, Indemnización Individual y Colectiva con \$90 billones, Generación de Ingresos con \$27 billones, Educación Superior con \$8,2 billones y en el componente de asistencia Subsistencia Mínima con \$21,7 billones.

Conclusiones

Los recursos destinados a la Política Pública de Víctimas siguen siendo insuficientes para garantizar la asistencia, atención y reparación integral a las 10.011.972 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas.

¹² Cabe anotar que este dato, no tiene en cuenta recursos requeridos para las medidas universales de salud y educación que, según la medición de la SSV, al cierre de 2024 contaban con 1.063.678 y 751.917 víctimas que no superan el derecho, respectivamente

Entre 2012 y 2024, el gobierno ejecutó \$243,1 billones constantes de 2025, superando lo programado en los CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021. Para 2025 se han programado \$23 billones, pero según costeo realizado por la Contraloría, se requerirían \$407,3 billones entre 2025 y 2031 para implementar plenamente la Ley de Víctimas y restitución de tierras. Con el ritmo actual de gasto, tomaría más de 17 años cumplir lo establecido en la normativa. En 2024 se ejecutaron \$21 billones, de los cuales el 59% \$12,4 billones correspondieron al Sistema General de Participaciones en educación y salud. Los recursos provenientes de inversión representaron el 27%, con un crecimiento del 12% frente al 2023 de \$5 a \$5,6 billones. Para 2025, se programaron \$7 billones, lo que implica un aumento del 24%. El presupuesto ejecutado por compromisos entre 2012 y 2024, excluyendo recursos del Sistema General de Participaciones (educación) y del Régimen Subsidiado de Salud, totalizó \$102,7 billones constantes de 2025 (42% del total). De estos recursos, se identificó que sólo \$73,5 billones llegan de forma directa a la población víctima con productos y servicios a través de medidas como indemnización, ayuda humanitaria, generación de ingresos, retornos y reubicaciones y vivienda, entre otros. Entre 2023 y 2024 se registró un incremento del 21% en términos reales (de \$7 billones a \$8,5 billones). Para 2025, se proyecta un crecimiento del 13% con \$9,6 billones programados.

A nivel de componentes, reparación integral experimentó un crecimiento del 65% entre 2023 y 2024 (de \$3,3 billones a \$5,6 billones), asociado principalmente con incrementos en garantías de no repetición (de \$146 MM a \$436 MM), empleo y generación de ingresos (de \$212 MM a \$352 MM) y vivienda (de \$506 MM a \$837 MM). Para 2025, se proyecta un crecimiento del 63% en recursos para indemnización (\$3 billones), adquisición, adjudicación y restitución de tierras (\$625 MM) y garantías de no repetición (\$575 MM).

En 2024, 27 entidades del SNARIV ejecutaron 68 proyectos de inversión por \$35 billones en precios constantes, de los cuales \$6,6 billones 19% se destinaron exclusivamente a la Política Pública de Víctimas y Restitución de tierras. La ejecución alcanzó el 84% en compromisos y el 56% en obligaciones, evidenciando rezagos: \$1,06 billones que no fueron comprometidos y \$1,8 billones comprometidos que no fueron obligados, reflejando productos o servicios no recibidos a satisfacción. Para 2025 (corte a mayo), se programaron 66 proyectos por \$29 billones, de los cuales el 24% corresponde a la Política Pública de Víctimas.

Las entidades con mayores incrementos en el presupuesto de inversión para la Política Pública de Víctimas fueron la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con un aumento del 25% de \$364 MM a \$455 MM; la Unidad para las Víctimas, con un 11,33% de 2,3 billones a 2,6 billones; Prosperidad Social, con un 3% (de 1,74 billones a 1,79 billones); y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con un 3,7% de 437 MM a 454 MM. En contraste, la Agencia de Desarrollo Rural presentó una reducción del 58% de \$173 MM a \$72 MM.

Se identificaron proyectos de inversión con deficiencias críticas en la ejecución por compromisos. Entre ellos, los subsidios de vivienda rural del Ministerio de Agricultura presentaron una ejecución del 0%; el Programa de Alimentación Escolar a nivel nacional, del 1,2%; y la implementación de la política de gratuidad en educación superior del Ministerio de Educación, también con una ejecución del 0%.

Por bajo nivel de obligaciones se destacaron: Fonvivienda con Subsidio Familiar de Vivienda Nacional 100% compromisos, 0% obligaciones, Ministerio de Comercio con 4% de

obligaciones en acceso a mercados para población víctima, y Ministerio del Interior con 4% en proyectos de fortalecimiento institucional y prevención de violaciones de derechos.

Según reporte de 1.070 EETT para 2024, se contó con asignación de \$13 billones constantes de 2024 y ejecución por compromisos de \$10,8 billones. Las EETT promediaron 89% de compromisos, 87% de obligaciones y 86% de pagos, implicando que 20% de recursos disponibles \$3 billones no fueron utilizados. Adicionalmente, \$357 MM corresponden a productos/servicios contratados no recibidos a satisfacción.

La CSMLV constata la persistencia de inconsistencias en reportes FUT de Víctimas para 2024, relacionadas con reportes de inversión superiores a recursos totales de las Entidades Territoriales: Cartagena de Indias (Bolívar), Uramita y Turbo (Antioquia), Rionegro (Antioquia), Santa Bárbara (Antioquia), San Pedro (Valle del Cauca), Sapuyes (Nariño), Tibú (Norte de Santander), Chimichagua (César), Venecia (Cundinamarca) y gobernaciones de Arauca, Norte de Santander y Putumayo.

Los reportes más significativos por recursos apropiados correspondieron a Cauca, Bogotá y Bolívar 2024-2025. Las entidades territoriales con menor presupuesto reportado fueron Amazonas, Chocó, Tumaco, Valledupar, Vaupés y Vichada. Se destacó una ejecución del 100% de Bolívar, Medellín, Montería, Putumayo y Santander, contrastando con deficiencias en ejecución en Nariño (3%), Amazonas (14%), Tumaco (69%), Buenaventura y La Guajira (77%).

Se mantiene una brecha significativa entre los recursos asignados para la atención de la población víctima a nivel territorial y la magnitud de víctimas presentes en los territorios. En 2024, el promedio de asignación per cápita en las 41 EETT fue de \$970.905, con marcadas desigualdades: mientras Amazonas, Guainía, Cauca y Bogotá registraron las mayores asignaciones relativas. En territorios como San Andrés y Providencia, Chocó, Tumaco y Valledupar evidenciaron niveles críticos de asignación de recursos per cápita.

Como avance significativo se registra la instalación de la Comisión de Financiamiento para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (artículo 73 de la Ley 2421 de 2024), organismo que enfrenta el desafío de identificar fuentes de financiación para la política pública de víctimas y garantizar derechos a la población víctima pendiente de atención.

El desafío para el Gobierno nacional incluye estrategias para: (I) mejorar articulación de entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas procurando eficiencia de recursos hacia soluciones duraderas que permitan estabilización socioeconómica de población víctima, (II) fortalecer sistemas de registro de atenciones realizadas, (III) establecer universos de población pendiente de atención y/o reparación por componente y medida, y (IV) implementar mediciones que evidencien el impacto de las inversiones realizadas en el mediano plazo.

Recomendaciones.

A la Comisión de Financiamiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: establecer universos pendientes de atención en cada medida y evaluar nuevas fuentes de financiamiento que permitan incrementar recursos disponibles para satisfacer necesidades de esta población a nivel nacional. Además, de emitir lineamientos para cerrar las brechas existentes entre los territorios donde hay subasignación de recursos como Chocó, Buenaventura y Tolima.

Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Interior: optimizar la ejecución de recursos disponibles en proyectos de inversión para la política pública de víctimas en la vigencia de asignación.

A las gobernaciones de Nariño, Amazonas y La Guajira, así como a los municipios de Tumaco y Buenaventura: mejorar sustancialmente la ejecución de recursos asignados para la población víctima en sus territorios durante la vigencia en que se encuentren disponibles.

Al Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior y Unidad para las Víctimas: proyectar y gestionar normativas que propicien el cierre de brechas regionales en asignaciones per cápita de recursos para víctimas a nivel nacional.

A las entidades territoriales de Cartagena de Indias (Bolívar), Uramita y Turbo (Antioquia), Rionegro (Antioquia), Santa Bárbara (Antioquia), San Pedro (Valle del Cauca), Sapuyes (Nariño), Tibú (Norte de Santander), Chimichagua (César), Venecia (Cundinamarca) y gobernaciones de Arauca, Norte de Santander y Putumayo: revisar y corregir reportes realizados al Formulario Único Territorial de Víctimas, ajustando datos conforme a su presupuesto y recursos efectivamente destinados a esta política pública.

A la Unidad para las Víctimas: implementar acciones correctivas para mejorar la calidad y veracidad de reportes del Formulario Único Territorial de Víctimas, garantizando concordancia con inversiones asignadas y ejecutadas, focalizando las entidades territoriales con reportes erróneos.

A la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda actualizar el documento CONPES del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Plan Nacional de Financiación incluyendo los cambios establecidos en la Ley 2421 de 2024, teniendo en cuenta el universo total de víctimas, el carácter intergeneracional de la reparación integral y la estabilización socioeconómica de la población víctima.

A la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda actualizar el costeo de la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación a las víctimas, incorporando los efectos de los cambios normativos recientes, incluyendo el impacto de las indemnizaciones judiciales derivadas de procesos de Justicia y Paz, tanto en sentencias ya emitidas como en fallos proyectados.

A la Unidad para las Víctimas y entidades del Sistema Nacional de Atención y reparación a Víctimas establecer programas y metas de reparación diferenciados según el hecho victimizante y distinguir los recursos y metas para las víctimas que residen en Colombia de aquellas que se encuentran en el exterior.

A la Unidad para las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda avanzar en la construcción del CONPES sobre soluciones duraderas, garantizando un presupuesto específico y unas metas concretas que permitan avanzar hacia acciones dirigidas a la población desplazada.

A la Unidad para las Víctimas reunir a todos los miembros de la Comisión de Financiamiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para definir un plan de trabajo claro, con cronograma establecido, y consolidar un equipo técnico con experiencia académica y profesional en finanzas públicas, conocimiento del contexto colombiano y de la Ley de



Víctimas, especialización en áreas clave como fiscalidad y planificación financiera, y reconocimiento en los ámbitos académico y profesional.

A la Unidad para las Víctimas y entidades del Sistema Nacional de Atención y reparación a Víctimas fomentar espacios de discusión sobre el diseño de políticas públicas orientadas a superar las condiciones estructurales de pobreza y vulnerabilidad que afectan a los hogares víctimas del conflicto.

PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

El presente capítulo presenta un análisis de los avances y retrocesos que, en materia de prevención de riesgo de violaciones a los DD.HH. y protección a personas, grupos o comunidades en situación de riesgo, fueron identificados por parte de la CSMLV en el periodo comprendido entre el 2024 y primer trimestre del 2025.

Para este componente la Comisión resalta la inseparable relación que, para el goce efectivo de los derechos de la población víctima, demanda la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011⁵, reformada por la Ley 2421 de 2024, sus Decretos Ley Étnicos, y el Decreto Reglamentario 1084 de 2015⁶, y la política pública de prevención y protección⁷.

El siguiente capítulo, se estructura de la siguiente manera: un primer segmento, en el que se presenta un mapeo nacional de los escenarios de riesgo de violación a los DD.HH. (DDHH) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), relacionados con los efectos directos e indirectos de las iniciativas de paz promovidas por el Gobierno Nacional en el marco de la Paz Total (Ley 2272 de 2022). En un segundo apartado, se valorarán indicadores en materia de prevención, protección y garantías de no repetición, identificando, conforme la información aportada por las entidades concernidas, su efecto útil, alcance y limitaciones. En tercer apartado donde se valora la gestión estatal a las recomendaciones emitidas en el XI informe presentado por esta Comisión al Congreso, y finalmente, en el cuarto se presentan conclusiones y nuevas recomendaciones sobre el componente de prevención, protección y garantías de no repetición, en aras de dar una lectura integral al impacto de la política de prevención y protección.

Durante el 2024 y en particular el 2025, el orden público y la reconfiguración y renovación de actores armados en regiones como el Cauca y Catatumbo han escalado a una grave crisis humanitaria, con profundas afectaciones para la población civil, por lo cual, el cumplimiento de las obligaciones de prevención y protección que le corresponden al Estado colombiano, en todos sus niveles y arquitectura, resultan determinantes para disminuir y/o mitigar el riesgo de ocurrencia de nuevas violaciones de DDHH e infracciones al DIH.

Panorama actual de violencia en Colombia (2024 – primer trimestre de 2025)⁸

⁵ Ley 1448 de 2011. Título VIII. Participación de las Víctimas, artículo 192, 193 y 195.

⁶ Decreto 1084 de 2015 Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Capítulo 7. Prevención, protección y garantías de no repetición, artículo 2.2.7.7.1. De la prevención y subsiguientes.

⁷ La honorable Corte Constitucional, mediante Auto No. 894 de 2022, ordenó a los Ministerios del Interior, Defensa Nacional, de Hacienda y Crédito Público, y de Agricultura y Desarrollo Rural, este último por intermedio del director de la Unidad de Restitución de Tierras, y a los directores del Departamento Nacional de Planeación, de la Unidad para las Víctimas y de la Unidad Nacional de Protección a formular una estrategia de articulación y racionalización de la política pública de prevención. Continúa siendo una necesidad urgente la racionalización de espacios y de la PP de prevención vigente.

⁸ Para la construcción de este apartado, se analizó la información de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo; que de acuerdo con las disposiciones del capítulo. X Garantías de no Repetición, artículo

Para la vigencia de 2024, el 71% de los municipios de Colombia se encontraban advertidos por la presencia de grupos armados ilegales, sin que existiera un solo departamento exento de advertencia. En regiones como Arauca, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo, así como en subregiones como el Catatumbo, el Sur de Bolívar y el Bajo Cauca Antioqueño, confluyeron dos o más estructuras armadas, generando una compleja situación de violencia y disputa territorial. La expansión y fragmentación del conflicto ha derivado en una gobernanza criminal que impone normas de control social, limitaciones a la movilidad y formas de sometimiento a las comunidades afectadas.

El conflicto armado ha experimentado una transformación significativa, pasando de la existencia de tres principales Grupos Armados Organizados, como el ELN, las disidencias de las FARC-EP y las antiguas Autodefensas Gaitanistas de Colombia, a una proliferación de estructuras con intereses y estrategias diversas. En la actualidad, las principales organizaciones en disputa incluyen el ELN, las disidencias lideradas por alias ‘Mordisco’, la facción al mando de alias ‘Calarcá’, el ahora autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia y diversas estructuras criminales locales y transnacionales. La Segunda Marquetalia, que hasta noviembre de 2024 se presentaba como un bloque cohesionado, se fracturó y dio paso a la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano, lo que reconfiguró la correlación de fuerzas en varias regiones del país.

Esta dinámica de reconfiguración interna ha estado acompañada por cambios estratégicos orientados a obtener reconocimiento político y posicionarse como actores con capacidad de interlocución frente al Gobierno Nacional. La disputa por el control territorial ha favorecido la consolidación de economías ilegales, con el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de personas y la extorsión como principales fuentes de financiamiento. En algunas regiones, la expansión de estos grupos ha ido de la mano con la imposición de nuevas formas de violencia, incluyendo homicidios, desplazamientos masivos, confinamientos, trata de personas, paga diarios, despojo de comunidades enteras.

En este escenario de conflicto transformado, las disputas entre grupos armados han tenido consecuencias directas en el acceso humanitario y en la estabilidad de las poblaciones afectadas. La violencia generalizada, sumada a la fragmentación de actores y a la debilidad en la respuesta institucional, ha permitido que los grupos armados no solo fortalezcan su presencia en zonas históricas de conflicto, sino que se expandan a nuevos territorios con dinámicas de control cada vez más complejas, tanto en zonas urbanas como rurales, siendo estas las que presentan un mayor abandono estatal.

Sumado a lo anterior, desde el 2023, los riesgos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, han continuado relacionados estrechamente con los procesos de acercamiento, diálogo

149 de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, hacen parte de las garantías de no repetición establecidas a favor de las víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, se analiza la información que las entidades requeridas por esta Comisión enviaron, respecto a hechos de desplazamiento forzado, confinamiento, reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, contaminación por MAP/MUSE/AEI y la situación de riesgo para los líderes, lideresas y personas defensoras de DD.HH.

y negociación en el marco de la Ley de Paz Total, en las mesas de diálogo entre el gobierno nacional y estructuras armadas ilegales: I) Ejército de Liberación Nacional (ELN) (II) Frente Comuneros del Sur (FCS) (III) Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF) (IV) Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), (V) Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB) (anteriormente Comandos de la Frontera - Ejército Bolivariano (CDF-EB) y (VI) Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) y espacios de Conversación Sociojurídico de Construcción de Paz Urbana⁹: i) En el distrito de Buenaventura con Shottas y Espartanos, ii) En Quibdó con Los Mexicanos, Los Zetas, Los Locos Yam y iii) Espacio de conversación sociojurídico - Medellín y Valle de Aburrá.

Uno de los escenarios más críticos actualmente es el presentado con el ELN; para enero de 2025, mediante Resolución 015 de 2025, se suspendió la mesa de diálogos de paz y mediante Resolución 016 de 2025, se retiró el reconocimiento a unos miembros representantes del ELN para participar en la Mesa de Diálogos de Paz con el Gobierno, pese a esto, entre el 2023 y 2024 se realizaron 6 ciclos de negociación, se firmaron 28 acuerdos y 9 protocolos¹⁰, entre los que destacan el Acuerdo de México, que incluyó el Cese al Fuego Bilateral Nacional y Temporal y su prórroga hasta agosto de 2024.

Con el FCS, en julio de 2024, se realizó el primer encuentro con las comunidades en Nariño para la socialización del plan de trabajo destinado a un desescalamiento de las violencias en el departamento de Nariño, para septiembre de 2024, mediante Resolución No. 369 se autorizó la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con este grupo armado, en el mes de octubre se reconoció a los miembros representantes de FCS para participar en las mesas de diálogo. Los acuerdos que se han logrado suscribir con este grupo armado, se concentran en cese al fuego; zonas de concentración, destrucción de armamento, desminado humanitario, búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

Por otra parte, el EMBF, posterior a ratificar la ruptura con el EMC, ratificó la disposición de negociar por parte del EMBF compuesto por: los Bloques "comandante Jorge Suárez Briceño", Magdalena Medio "Comandante Gentil Duarte" y frente "Comandante Raúl Reyes" de las antiguas FARC-EP¹¹. Durante el 2024, se llevaron a cabo seis ciclos de diálogo; entre febrero y abril se llevaron a cabo reuniones orientadas definir acuerdos relacionados con: ruta hacia la paz, política para superar economías ilegales, impulso de zonas de reserva campesina, entre otras. Para abril de 2025, se retomó la vigencia al cese al fuego hasta mayo de 2025; asimismo, en abril se definió la creación de zonas de ubicación temporal (ZUT) en área rural del municipio de Tibú (Norte de Santander) y para el mes de mayo mediante Resolución 161 de 2025 el gobierno nacional dejó en firme el establecimiento por siete meses de esta ZUT, la cual tendrá como objetivo facilitar la implementación de los acuerdos de tránsito a la paz y vida civil.

⁹ Con estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto (EAOCAI). Ver: <https://www.consejeriacomisionadepaz.gov.co/PazUrbanaMedellinAburra/#Comunicados>

¹⁰ Fundación Paz y Reconciliación, La Paz ¿Cómo vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia 2022-2025. 2025. p. 40.

¹¹ https://www.consejeriacomisionadepaz.gov.co/dialogos_con_EM_FARC-EP/Paginas/default.aspx

Por otra parte, con la CNEB, se han desarrollado cinco ciclos de diálogo; el último ciclo tuvo como avances: instalación de subcomisiones; hoja de ruta y tiempos para un acuerdo final; transformaciones territoriales; entre otras. Finalmente, para mayo de 2025, se acordó la creación de una Zona para la Capacitación Integral y Ubicación Temporal.

Con el EGC, desde el 2022 se iniciaron diferentes etapas de acercamiento, en noviembre de 2024, anunciaron la necesidad de realizar espacios de discusión en torno a diferentes temas claves como: migrantes en el Darién, economías derivadas de la hoja de coca, protección al medio ambiente¹², entre otras. Durante el 2025, se ha presentado acciones violentas por parte del EGC en contra de la fuerza pública y homicidios selectivos, por lo cual los acercamientos con este grupo armado se encuentran suspendidos.

Con las ACSN, surtidas las etapas de acercamiento, en diciembre de 2024, se logró definir una posible agenda de diálogo con diversos temas, como seguridad, transformaciones territoriales, tránsito a economías ilícitas, entre otras. Para el 2025, en abril se dio una suspensión de los espacios de conversación.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que si bien, se consolidaron avances con la CNEB, la intensificación del conflicto armado con un considerable impacto para la población civil, en términos de graves violaciones a los DD.HH. e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a continuación, se expone las tendencias frente a los riesgos advertidos mediante las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

Tendencias nacionales del riesgo advertido:

Como se indicó, el 71% de los municipios de Colombia se encontraban advertidos por la presencia y acción (según proceda) de Grupos Armados Ilegales (Grupos Armados Organizados – GAO y Grupos Delictivos Organizados – GDO-)¹³ y no había un solo departamento exento de advertencia, incluso en zonas con presencia de un solo grupo, como en Guaviare (disidencia de las FARC-EP liderada por Iván Mordisco), se registraron vulneraciones graves a los DD.HH., incluyendo la imposición de normas sociales, restricciones a la movilidad y "cercos humanitarios".

En este sentido, Colombia enfrentó un conflicto transformado y que evolucionó desde la existencia de tres principales GAO (ELN, disidencias de las FARC-EP y EGC) a una proliferación de estructuras armadas, incluyendo el ELN, la disidencia liderada por Iván Mordisco, el grupo disidente liderado por Calarcá, la Segunda Marquetalia, el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y diversos grupos criminales locales y transnacionales.

Esta dinámica quedó reflejada durante 2024, a partir de la reconfiguración de las estructuras armadas, con separaciones, renombramientos y nuevas estrategias cuyo objetivo se centró

¹² Ibid. p., 97.

¹³ Ley 1908 de 2018, ver: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87301>

en obtener sombrillas jurídicas y naturaleza política que les permitieran posicionarse frente a acuerdos con el Gobierno Nacional.

Para el 2025, la Defensoría del Pueblo ha realizado seguimiento continuo a la situación de emergencia y contexto de violencia que aqueja a cada una de estas zonas. En el marco de la evolución de los escenarios de violencia, la Defensoría del Pueblo a marzo de 2025 identifica 9 focos de emergencia humanitaria y tres zonas de especial atención y reacción institucional. Se resalta que, los focos y zonas de especial atención fueron adicionales a la evidente crisis humanitaria que hoy se vive en la subregión del Catatumbo.

Análisis de la consumación de los escenarios de riesgos advertidos en Alertas Tempranas

La Defensoría del Pueblo ha emitido durante el 2024 y primer trimestre de 2025, 32 alertas tempranas, en las que, debido a la inminente situación de riesgo de violaciones a los derechos a la vida, integridad personal, libertad, seguridad e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), advierte los escenarios de riesgo que afecta a la población civil.

Algunas regiones alertadas refieren escenarios de advertencia desde vigencias anteriores, ejemplo de esta consumación y que actualmente presenta una grave crisis humanitaria es el Catatumbo, como lo ha informado la Defensoría del Pueblo, desde el año 2020, viene advirtiendo una reconfiguración del conflicto armado en esta región.

Al respecto, se sintetiza la información más relevante de los documentos de advertencia con seguimiento activo: alerta temprana 025 de 2021 (estructural¹⁴), 050 de 2020 (estructural), informe de seguimiento No. 014 de 2022 de la alerta temprana 050/20, alerta temprana No. 009 de 2023 (estructural), informe de seguimiento No. 004 de 2024 de la alerta 050/2020, alerta temprana No. 026 de 2024 (inminencia¹⁵) y No. 027 de 2024 (estructural), cabe mencionar que se alertó de manera oportuna los riesgos, amenazas de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, a las libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con enfoque territorial, diferencial, étnico, orientación sexual e identidad de género¹⁶.

¹⁴ Alerta Temprana Estructural: Se relaciona con factores de riesgo que son persistentes y que están asociados con la presencia y actividad de grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares, bandas criminales o grupos de delincuencia organizada) y vulnerabilidades territoriales que hacen a una población o región particularmente susceptible a violaciones de DD.HH.. El objetivo de una alerta estructural es identificar estos riesgos persistentes y recomendar acciones preventivas a largo plazo que fortalezcan la presencia del Estado, mejoren la seguridad, reduzcan las vulnerabilidades de la comunidad y mitiguen la influencia de los grupos armados ilegales.

¹⁵ Alerta Temprana de Inminencia: Es una advertencia más urgente sobre la posible consumación de escenarios de riesgo contra la población civil de forma próxima o inmediata. Estas alertas indican que, sobre la base de la información disponible, existe una amenaza clara y presente que podría materializarse en el corto plazo. El objetivo de una alerta de inminencia es activar una respuesta oportuna y coordinada para proteger a la población civil frente a un riesgo próximo a materializarse. Esto incluye la adopción de medidas urgentes de seguridad, la implementación de mecanismos de protección especializados y la articulación interinstitucional para mitigar o superar de manera efectiva un riesgo inminente.

¹⁶ Defensoría del Pueblo, Informe el Catatumbo en Crisis, mayo de 2025, pp. 14 -17.

Consumación de hechos:

A partir del 16 de enero, el ELN ejecutó una ofensiva armada coordinada en contra del frente 33 de las disidencias de las extintas FARC, concentrándose especialmente en los municipios de Teorama, Convención, San Calixto y Hacarí, y respondió con una estrategia de disputa territorial y militar que se ha extendido a municipios como Tibú, El Tarra, que agravó el deterioro de la seguridad regional y que se concentró en un ataque planeado y coordinado contra posiciones y zonas de asentamiento de las disidencias del Frente 33 de las extintas FARC-EP.

La ofensiva tuvo como consecuencia directa la afectación de personas protegidas por el DIH, entre quienes se encuentran firmantes del Acuerdo de Paz, líderes y lideresas sociales, así como población civil residente en las zonas objeto de los ataques. Esto marcó también el inicio de la crisis humanitaria dadas las infracciones de los grupos a los principios que rigen la conducción de las hostilidades, entre ellos, el principio de distinción, de legalidad, de humanidad, y de precaución que tuvieron como consecuencia el desplazamiento masivo de miles de residentes de la zona, así como afectaciones a la vida e integridad de estas personas.

Asimismo, se han registrado eventos de consumación de riesgos que comprometieron la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de la población civil, de igual manera, estas acciones han contribuido al agravamiento de la situación humanitaria, han generado desplazamientos forzados, confinamientos, amenazas, homicidios selectivos, desaparición forzada, violencia sexual, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, entre otros que han puesto en riesgo la vida e integridad de las comunidades en la región, en este sentido, en el Catatumbo, se han consumado los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo y con graves consecuencias humanitarias para la población y comunidades de la región.

Valoración de indicadores en materia prevención y protección.

PREVENCIÓN

A continuación, esta Comisión presenta el análisis cuantitativo efectuado a partir de la información, datos y acciones reportadas por las entidades requeridas, siendo el Ministerio del Interior la única entidad que no dio respuesta al cuestionario enviado, esta situación se referirá en cada uno de los indicadores analizados. Los análisis y valoración que se presentan parten de los indicadores que esta Comisión ha identificado permiten un seguimiento a los avances, obstáculos y retos en la política pública de prevención y protección.

Análisis cuantitativo

Alertas Tempranas e Informes de Seguimiento emitidos en el 2024 y I trimestre de 2025, con georreferenciación.

Indicador No. 1. “Número y porcentaje de departamentos y municipios con Alertas Tempranas emitidas en el 2024 - 2025 que cuentan con Planes Integrales de Prevención y Protección de violación a los DD.HH. y DIH actualizados”.

Indicador No. 2. “Número de asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención donde se identifiquen los riesgos contra la vida, libertad, integridad y seguridad con enfoque diferencial”.

Frente al primer Indicador en materia de prevención, se aclara que este fue construido por la CSMLV, mientras el segundo indicador corresponde a la Acción 1.3 del CONPES 4031 de 2021. Los dos miden el número de Planes de Prevención Integral (PPI), actualizados en los municipios y departamentos advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, y el número de asistencias técnicas realizadas por el Ministerio del Interior para el periodo del informe.

Para el periodo 01 de enero de 2024 a 31 de marzo de 2025, la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas, emitió un total de 32 alertas tempranas¹⁷, emitidas para 170 municipios, una AT para Bogotá D.C. y 21 departamentos; de estas, 20 corresponden a alertas tempranas de inminencia y 12 estructurales. Los departamentos advertidos de manera reiterada corresponden a Valle del Cauca (4 alertas), seguido de Huila (4 alertas) y Cauca (3 alertas).

Durante el 2024, se emitieron 27 alertas tempranas y 25 informes de seguimiento. En lo que corresponde a las 27 AT referidas, todas tuvieron carácter territorial, cobijando a un total de 128 municipios, 18 áreas no municipalizadas y 21 departamentos. Esto, a través de 11 AT de carácter estructural y 16 de inminencia. Cabe destacar que los departamentos de Cauca (4), Huila (3), Meta (3), Norte de Santander (3), Valle del Cauca (3), Caquetá (2), Casanare (2), Cesar (2), Chocó (2), Nariño (2) y Vichada (2) fueron advertidos reiteradamente, mientras que los departamentos de Amazonas, Bolívar, Córdoba, Guainía, Guaviare, Putumayo, Quindío, Santander, Vaupés y la ciudad de Bogotá D.C, fueron alertados al menos una vez durante esa vigencia.

En cuanto a los informes de seguimiento generados por la Defensoría del Pueblo en el mismo año, de los 25 emitidos, 14 indicaron que los riesgos de vulneración de derechos previamente señalados se mantenían al momento de su emisión, y 8 sugerían una tendencia hacia el agravamiento o exacerbación de dichos riesgos.

Para el primer trimestre de 2025, se emitieron 05 alertas tempranas y 06 informes de seguimiento, las alertas emitidas describen escenarios de riesgo relacionados con la expansión de la disputa armada por el control territorial entre las facciones disidentes del antes Estado Mayor Central, ahora dividido en las unidades bajo el mando de alias Calarcá y las de alias Iván Mordisco, asimismo, en el departamento del Cauca, por la expansión territorial del

¹⁷ Documentos de advertencia emitidos en el marco del Decreto 2124 de 2017.

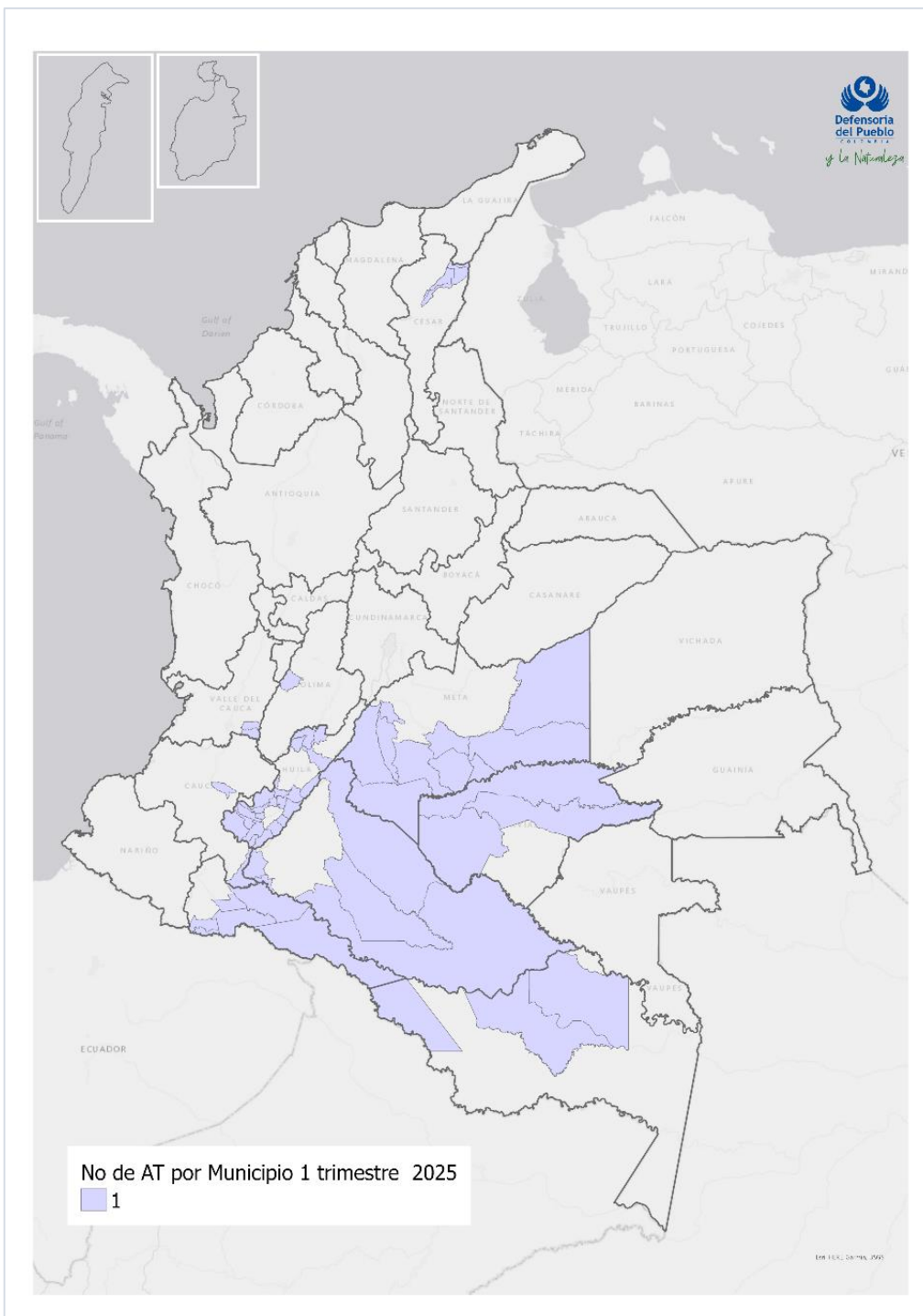
Bloque Occidental Comandante Jacobo Arenas (BOCJA), disidencia adscrita al mando de 'Iván Mordisco', a través del Frente Jaime Martínez.

Por otro lado, se desataca el riesgo inminente para la población civil, en particular la población de firmantes de paz y el campesinado, de los municipios La Paz, Manaure Balcón del Cesar y San Diego, en el departamento de Cesar. La alerta surge a raíz de la confrontación entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF), lo que ha generado un riesgo de desplazamiento del conflicto, desde el Catatumbo hacia la Serranía del Perijá, es importante destacar que el departamento de Norte de Santander y la región del Catatumbo para el 2024 fue advertido mediante 03 alertas tempranas, (021-24, 026-24 y 027-24), en las que el escenario de riesgo se configuro principalmente por la escalada violenta por parte del ENL y la expansión territorial del denominado Frente 33 de las facciones disidentes de las antiguas FARC-EP.

Se destaca que, en los diferentes documentos de advertencia emitidos por la Defensoría del Pueblo, se ha venido recomendado de manera reiterada a las entidades territoriales el ajuste de los instrumentos de planes integrales de prevención, contingencia y protección en función del escenario de riesgo identificado en cada una de las alertas tempranas emitidas y en caso de ser requerido su inmediata actualización, que permita contar con acciones concretas y definidas para la atención de las emergencias presentadas.

Asimismo, resulta necesario, que desde el nivel nacional se garantice a las gobernaciones y alcaldías orientación y asistencia técnica para su formulación, que les permita aplicar a diversas fuentes de financiación para ejecutar medidas de prevención y protección, así como un seguimiento efectivo de su operativización.

Mapa 2 Alertas Tempranas emitidas I trimestre de 2025



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2025

Respecto a los Planes Integrales de Prevención y Protección de violación a los DD.HH. y DIH actualizados por parte de las entidades territoriales, esta Comisión se permite indicar que,

mediante respuesta remitida por el Ministerio del Interior del 28 de abril de 2025, no se recibió información al respecto, asimismo, se realizó el 02 de julio un espacio virtual de articulación con esta cartera a fin de recibir respuesta al cuestionario enviado, en la cual se asumió el compromiso de respuesta por parte de los equipos técnicos asistentes al espacio, no obstante, a fecha 30 de julio de 2025 no se obtuvo respuesta, desconociendo el obligatorio cumplimiento y deber vinculante de responder los requerimientos realizados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas, dificultando su deber de hacer seguimiento al proceso de implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Que, en el marco del Decreto 1581 de 2017, artículo 2.4.3.9.3.7. Notificación sobre el plan integral de prevención, le corresponde a la dirección de DD.HH. del Ministerio del Interior, el apoyo a la gestión de las entidades territoriales en la implementación de los respectivos planes, así como efectuar el seguimiento a la implementación de los mismos, esta cartera no informó los municipios con Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) actualizados, por lo cual no es posible avanzar sobre el análisis de esta información para la vigencia 2024 ni el primer trimestre de 2025.

Acumulado anual de emergencias humanitarias masivas

Indicador No. 3. Número de víctimas de desplazamiento forzado (2024-2025).

Indicador No 4. Número de víctimas de confinamiento (2024-2025), con datos desagregados

Desplazamiento Forzado masivo:

Respecto a los eventos y víctimas de desplazamiento forzado masivo, ocurridos para el periodo 2020 al 2025(primer trimestre), de acuerdo con la información del Registro Único de Víctimas (RUV), se identificó lo siguiente:

Tabla 8 . Desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre)

Año	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
No. Eventos	87	131	143	123	128	5	617
No. Hogares	7.245	22.395	28.435	24.548	21.444	2.143	106.210
No. Personas	23.440	58.487	71.348	58.691	48.261	5.350	265.577

Elaboración propia 01/01/2020 a 31/03/2025

Respeto al aumento de los eventos masivos por desplazamiento forzado, se tiene que, entre el 2020 y 2021 aumentaron un 50%, un 200% más hogares desplazados, los otros periodos, presentan variaciones negativas, 2023 versus 2022, los eventos disminuyen en un -17%, lo mismo ocurre entre el 2024 versus 2023. Llama la atención que para el 2025 a la fecha de corte reportado solo se reflejan 5 eventos masivos por desplazamiento forzado.

De acuerdo con los datos de Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) para el 2020, se registra que los desplazamientos masivos reportan más de 25.300 personas por 94 eventos masivos, frente al 2021, OCHA, reporta que al menos “73.900 personas (181% más que en 2020)”¹⁸, cifras que alertan a esta comisión frente a la toma de declaración y el derecho al registro por parte de la población y demás acceso a las medidas de asistencia y atención.

Para el 2024, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), confirmó que durante la vigencia 2024 se presentaron 118 eventos de desplazamiento forzado masivo, desplazando forzosamente a 52.580 personas¹⁹, evidenciando una diferencia de más de 4 mil personas desplazadas versus los datos del RUV, si bien, es una diferencia del 9%, es necesario garantizar el acceso de todas las víctimas al RUV, por lo cual es necesario que tanto la Unidad para las Víctimas como las Oficinas del Ministerio Público identifiquen las barreras para rendir su declaración, superar el subregistro identificado y garantizar el acceso a las medidas de asistencia, atención y reparación integral.

De acuerdo con la información del RUV, los departamentos donde se han concentrado la ocurrencia y el mayor número de víctimas por desplazamiento forzado (masivo), para el periodo 2020 a primer trimestre de 2025, se encuentra que, el departamento de Nariño se registran más víctimas por ocurrencia (108.899), seguido de Cauca (45.757), Chocó (31.363) y Valle del Cauca (17.380), como se indica a continuación:

Tabla 9 . Departamento ocurrencia - desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre)

Departamento Ocurrencia	Total
Nariño	108.899
Cauca	45.757
Chocó	31.363
Valle del Cauca	17.380
Antioquia	15.282
Bolívar	14.202
Norte de Santander	12.789
Córdoba	8.228
Risaralda	3.334
La Guajira	2.052
Arauca	1.442
Magdalena	1.124

¹⁸ OCHA, Colombia: Impacto y tendencias humanitarias entre enero diciembre de 2021 a 08 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/colombia-impacto-y-tendencias-humanitarias-entre-enero-diciembre-de-2021-08-de>

¹⁹ ACNUR, Colombia | Monitoreo de emergencias humanitarias: desplazamiento masivo y confinamiento, enero a diciembre de 2024. Disponible en: [https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-monitoreo-de-emergencias-humanitarias-desplazamiento-masivo-y-confinamiento-enero-diciembre-2024#:~:text=Entre%20enero%20y%20diciembre%20de,118.104%20personas%20\(34.161%20familias\).](https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-monitoreo-de-emergencias-humanitarias-desplazamiento-masivo-y-confinamiento-enero-diciembre-2024#:~:text=Entre%20enero%20y%20diciembre%20de,118.104%20personas%20(34.161%20familias).)

Huila	1.119
Meta	808
Sucre	796
Putumayo	558
Guaviare	196
Caquetá	141
Cesar	59
Vaupés	48
Total, general	265.577

Elaboración propia 01/01/2020 a 01/04/2025

Llama la atención que las cifras asociadas a víctimas incluidas en el RUV por el hecho de desplazamiento forzado por eventos masivos ocurridos durante 2025 son bajas, teniendo en cuenta la prioridad de valorar las solicitudes por los eventos ocurridos con ocasión a la crisis humanitaria que se registra en la región del Catatumbo desde enero de 2025 con el fin de garantizar el acceso a otras medidas:

Tabla 10 Víctimas incluidas en el RUV por desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre) ocurrido en el departamento de Norte de Santander

Municipio de Ocurrencia	Total, Periodo	Año de Ocurrencia					
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Teorama	2.619		258	604			1.757
Tibú	2.442	642		1.335	205		260
Convención	2.330			498	348		1.484
El Tarra	2.049			648	736		665
Cúcuta	1.017	532	485				
San Calixto	866	158	121				587
Hacarí	590		98				492
Sardinata	325	274				51	
El Carmen	225				202		23
Ábrego	210	175					35
Toledo	69			69			
La Playa	47						47
Total, municipios	12.789	1.781	962	3.154	1.491	51	5.350
Total, general	265.577	23.440	58.487	71.348	58.691	48.261	5.350

Elaboración propia 01/01/2020 a 01/04/2025

Como se indicó, las víctimas incluidas en el RUV por desplazamiento forzado masivo ocurridos durante el 2025 a corte de 01 de abril, son 5.350 personas, lo cual preocupa a esta Comisión debido a que la crisis humanitaria en el Catatumbo ha dejado más de 64 mil personas

desplazadas²⁰, por lo cual se insta a la Unidad para las Víctimas en garantizar la valoración en los términos establecidos por la Ley 1448 de 2011.

Frente a los municipios donde se han presentado más víctimas por desplazamiento forzado masivo para el periodo (2020 a 2025), se encuentra que el municipio de Argelia (29.299) en el Cauca es donde se registran más personas desplazadas, seguido de Olaya Herrera (20.919) y Roberto Payán (18.488) en Nariño:

Tabla 11 . Municipio ocurrencia - desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre)

Departamento Ocurrencia	Municipio Ocurrencia	Total, Víctimas
Total, general		265.577
Cauca	Argelia	29.299
Nariño	Olaya Herrera	20.919
Nariño	Roberto Payan	18.488
Valle del Cauca	Buenaventura	15.891
Nariño	Magüí Payán	14.625
Nariño	Tumaco	10.431
Nariño	El Charco	9.604
Chocó	Alto Baudó	8.339
Bolívar	Morales	6.916
Cauca	Suárez	5.981

Elaboración propia 01/01/2020 a 01/04/2025

Ahora bien, respecto a víctimas con enfoque diferencial étnico, para el periodo 2020 a primer trimestre de 2025, se encuentra que el 55% (146.022) manifestaron contar con una pertenencia étnica.

Asimismo, de estas 146.022, el 36% (52.574) son indígenas y el 63,9% corresponden a Negro(a) o Afrocolombiano(a). El municipio donde se ha presentado un mayor número de víctimas étnicas es Olaya Herrera 15.350 (Nariño), seguido de Buenaventura 14.558 (Valle del Cauca) y, en tercer lugar, Roberto Payán (Nariño) en el que se registran 12.944 víctimas con pertenencia étnicas, de acuerdo con las cifras del RUV:

Tabla 12 . Municipio ocurrencia - desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre) con enfoque étnico:

Departamento Ocurrencia	Municipio Ocurrencia	Total, Víctimas	Étnico	No Étnico

²⁰ Defensoría del Pueblo, El Catatumbo en Crisis, 2025., p. 27. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3136595/Informe-Catatumbo-Web.pdf>

Total, general		265.577	146.022 ²¹	74.138
Nariño	Olaya Herrera	20.919	15.350	62
Valle del Cauca	Buenaventura	15.891	14.558	112
Nariño	Roberto Payán	18.488	12.944	64
Nariño	Tumaco	10.431	10.042	45
Nariño	Magüí Payán	14.625	10.005	14
Nariño	El Charco	9.604	7.777	101
Chocó	Alto Baudó	8.339	7.167	15
Cauca	Suárez	5.981	5.238	244
Nariño	Ricaurte	4.372	4.327	8
Nariño	Santacruz	4.347	4.217	110

Elaboración propia 01/01/2020 a 01/04/2025

Frente a los municipios donde se han presentado un mayor número de víctimas Negro(a) o Afrocolombiano(a) por eventos masivos de desplazamiento, se encuentra que, para el periodo de tiempo reportado, el municipio de Olaya Herrera refleja 14.234 víctimas; seguido de Buenaventura 13.707; Roberto Payán 12.892 y Magüí Payán 12.892.

Asimismo, en los municipios donde se han presentado un mayor número de víctimas indígenas desplazadas en eventos masivos corresponde a Alto Baudó 6.375 víctimas en el departamento del Chocó; seguido de Tumaco 5.724, Ricaurte 4.319 y Santacruz 4.167 en el departamento de Nariño; Tierralta 3.423 (Córdoba).

Por otra parte, respecto a los eventos y víctimas de confinamiento, ocurridos para el periodo 2020 al 2025(primer trimestre), de acuerdo con la información del RUV, se identificó lo siguiente:

Confinamiento:

Respecto a los eventos y víctimas de confinamiento, ocurridos para el periodo 2020 al 2024, de acuerdo con la información del RUV, se identificó lo siguiente:

Tabla 13 . Confinamiento tipo masivo 2020 – 2024, por año de ocurrencia:

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
No Eventos	34	41	57	59	64	255
No Hogares	13.511	10.805	14.985	12.517	16.701	68.519

²¹ Las cifras corresponden a víctimas únicas, en este sentido, no se pueden totalizar, dado que en el total general, se encuentran personas que sufrieron más de un evento de desplazamiento forzado por vigencia.

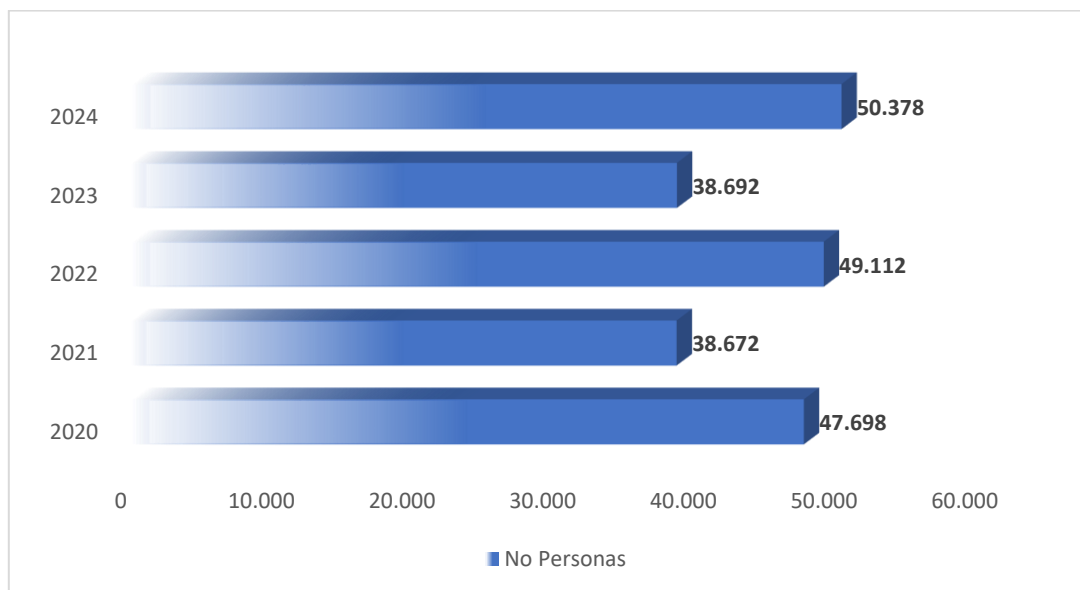
No Personas	47.698	38.672	49.112	38.692	50.378	224.552

Elaboración propia 01/01/2020 a 31/12/2024

Nota: Se aclara que esta Comisión, no recibió información sobre eventos de confinamiento incluidos en el RUV ocurridos durante el primer trimestre de 2025, no obstante, de acuerdo con OCHA²², entre enero y abril de 2025, más de 74.000 personas resultaron confinadas, por lo cual resulta necesario, que la Unidad para las Víctimas evalúe las barreras que se están presentando para la toma de declaraciones, así como para su análisis y valoración.

Frente al aumento de los eventos masivos por desplazamiento forzado, se tiene que, entre el 2021 versus el 2020, aumentaron en un 20.6%, entre el 2022 y 2021 aumentaron un 39%. A continuación, se relaciona la variación de hogares y personas para el periodo 2021-2024:

Gráfica 6 . Confinamiento 2021 – 2024 –Personas



Elaboración propia 01/01/2021 al 31/12/2024

Al respecto, la Defensoría del Pueblo registro que, durante el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2024, se registraron 75 eventos, 24.255 familias y 107.931²³ personas confinadas, lo cual evidencia una diferencia en más del 114% de personas confinadas que lo que reporta la Unidad para las Víctimas. Alerta esta comisión respecto a las barreras de acceso que tiene la población confinada para para presentar su declaración y ser registradas en el RUV, así como para acceder a las demás medidas de asistencia y atención, por lo cual no es claro las acciones de abordaje integral que se han dado respecto al confinamiento teniendo en cuenta sus

²² Informe de Situación Humanitaria 2025 | Datos acumulados entre enero y abril de 2025. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-situacion-humanitaria-2025-datos-acumulados-entre-enero-y-abril-de-2025-fecha-de-publicacion-07-de-junio-de-2025>

²³ Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/crisis-humanitaria-en-colombia-desplazamiento-confinamiento-y-migracion-en-2024>

características, así como lo ordenado por la H. Corte Constitucional mediante el Auto 811 de 2021, orden primera, respecto a la adaptación y flexibilización de “*los procedimientos de toma de declaraciones de desplazamientos masivos y confinamientos, así como su remisión para la inclusión en el Registro Único de Víctimas*”.

De acuerdo con la información reportada se encuentra que, para el 2020 a 2024, los departamentos en los que se encuentran más víctimas incluidas en el RUV, por hechos ocurridos durante este periodo el departamento de Chocó, seguido de Nariño, como se observa a continuación:

Tabla 14 . Departamento ocurrencia - Confinamiento 2020 – 2024

Departamento de Ocurrencia	Total
Chocó	128.185
Nariño	22.457
Norte de Santander	20.972
Arauca	15.128
Valle del cauca	10.274
Cauca	9.093
Antioquia	8.727
Bolívar	3.253
La Guajira	3.056
Risaralda	1.412
Magdalena	1.079
Córdoba	849
Meta	67
Total	224.552

Elaboración propia 01/01/2020 al 31/12/2024

Para el 2024, se encuentra que el departamento de Chocó, concentró de acuerdo con los datos del RUV, el mayor número de víctimas por confinamiento, como se observa a continuación:

Tabla 15 Departamento ocurrencia - Confinamiento 2024

Departamento de Ocurrencia	Total
Chocó	24.689
Arauca	6.191
Nariño	4.673
Valle del Cauca	4.317
La Guajira	3.056
Cauca	2.133
Antioquia	1.499

Bolívar	1.150
Magdalena	1.079
Risaralda	1.050
Córdoba	541
Total	50.378

Elaboración propia 01/01/2024 al 31/12/2024

Respecto a las 224.552 personas incluidas en el RUV por confinamiento, 115.533 manifestaron contar con una pertenencia étnica de estas 63,5% (73.407) son indígenas y el 36,3% (42.044) afrodescendiente, evidenciando que el Confinamiento continúa afectando de manera desproporcional a las comunidades étnicas. Es importante precisar que si bien, se reporta los municipios donde se han presentado eventos masivos por desplazamiento forzado y confinamiento, no es posible identificar los pueblos y comunidades que de manera recurrente resultan afectadas por estas crisis humanitarias.

Respecto a las víctimas incluidas en el RUV, desagregadas por enfoques diferenciales y de género por hechos victimizantes de desplazamiento forzado masivo y confinamiento, no es posible dar cuenta de esta información ya que no se cuenta con los datos estadísticos desagregados, y no fue posible consultar dicha información en la página de reportes disponibles por la Unidad para las Víctimas, atendiendo a que no se presentan datos diferenciados para estos hechos masivos de los individuales.

Ayuda Humanitaria Inmediata 2024 mecanismo especie / dinero:

Frente a la AHI en especie que reportó la Unidad para las Víctimas para el periodo 2020 al primer trimestre de 2025, frente a las emergencias por desplazamiento forzado y confinamiento atendidos en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, se estableció lo abajo indicado, respecto al mecanismo en especie:

Tabla 16 Montos mecanismo en especie 2020 – 2025 (primer trimestre) Cifras en miles de millones:

Año	Desplazamiento Forzado	Confinamiento	Total
2020	\$ 7.985	\$ 2.279,81	\$ 10.264,60
2021	\$ 12.870,64	\$ 2.482,99	\$ 15.353,64
2022	\$ 10.744,55	\$ 1.837,57	\$ 12.582,12
2023	\$ 16.845,42	\$ 3.955,07	\$ 20.800,49
2024	\$ 12.725,30	\$ 12.567,22	\$ 25.292,52
2025	\$ 10.150,41	\$ 4.386,60	\$ 14.537,01

Elaboración propia – Fuente Unidad para las Víctimas

En particular, para el 2024 y el primer trimestre de 2025 la Unidad para las Víctimas, reporto que, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad, entregaron AHI en especie a 119 eventos por desplazamiento forzado y para ese mismo periodo atendieron 60 eventos de confinamiento. Si bien, se aportó la ejecución para este mecanismo, es necesario que se pueda establecer el número y tipo de kits que se entregan por vigencia, así como indicar si estos kits cuentan con un enfoque de género y diferencial.

Por otra parte, en la información recibida por parte de esta Comisión, para la vigencia 2024, se relacionó en el marco de la ejecución de AHI - especie otros montos, frente a los cuales no es claro a qué acciones institucionales se hace referencia:

Tabla 17 . Montos mecanismo en especie 2024 – 2025 (primer trimestre):cifras en miles de millones

Ejecución AHI Especie Vigencia 2024	Total
Acciones Institucionales	\$ 2.921,08
Reclutamiento Forzado	\$ 33,45
Total	\$ 2.954,53

Elaboración propia – Fuente Unidad para las Víctimas

Asimismo, no es posible establecer si las personas reciben alimentación en condiciones de proporcionalidad según el número de personas por familia, resulta necesario contar con un seguimiento detallado al respecto, por ejemplo, ante la crisis humanitaria presentada en el Catatumbo se reportó de acuerdo al último boletín del PMU que la Unidad para las Víctimas entregó 627,07 toneladas de alimentación²⁴, sin embargo, no se ha informado si resultaron suficientes para cada familia teniendo en cuenta la conformación de cada hogar.

Frente a la AHI en dinero, a continuación, se relaciona la información de hogares, personas y montos entregados por vigencia para población víctima de desplazamiento forzado:

Tabla 18 Hogares / personas / mecanismo en dinero 2020 – 2025 (primer trimestre):- Cifras en miles de millones

Año	Hogares	Personas	Total
2020	3.855	11.667	\$ 4.966,22
2021	5.434	17.313	\$ 6.230,38
2022	8.224	26.661	\$ 13.143,96
2023	7.392	23.912	\$ 8.833,20
2024	7.988	32.314	\$ 12.211,63
2025	845	3.755	\$ 1.592,86

Elaboración propia – Fuente Unidad para las Víctimas

²⁴ Boletín No 140 - PMU, 29 de julio de 2025.

Lo anterior, permite dar cuenta del avance realizado por la Unidad para las Víctimas para atender a través de los mecanismos de dinero y especie a la población desplazada y confinada. Teniendo en cuenta que, el confinamiento reflejó un aumento considerable para el 2024 y primer trimestre de 2025, llama la atención los montos que ha informado la Unidad para las Víctimas respecto al mecanismo en especie:

Tabla 19 . Mecanismo en especie 2024 – 2025 (primer trimestre):cifras en miles de millones

Departamento	Total
Chocó	\$ 3.207,85
Arauca	\$ 2.886,88
Antioquia	\$ 2.352,01
Norte de Santander	\$ 2.116,52
Putumayo	\$ 1.489,95
Caquetá	\$ 1.444,28
Valle del Cauca	\$ 1.074,91
Cauca	\$ 822,45
Bolívar	\$ 811,38
La Guajira	\$ 488,15
Córdoba	\$ 151,60
Nariño	\$ 53,92
Risaralda	\$ 53,92
Total	\$ 16.953,82

Elaboración propia 01/01/2024 primer trimestre 2025 - Fuente Unidad para las Víctimas

Vinculación de NNA a Grupos Armados Organizados

Indicador No 5. Número de niños, niñas y adolescentes vinculados a GAO (2024-2025).

Indicador No 6. CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.18) Asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de prevención del reclutamiento forzado en niñas, niños y adolescentes.

El indicador No. 6 recoge la acción 1.18 del CONPES 4031 de 2021 y mide el número de asistencias técnicas que la CIPRUNNA realizó respecto de las entidades territoriales en materia de prevención del reclutamiento forzado en niñas, niños y adolescentes, para el periodo del siguiente informe.

De acuerdo con la información remitida por parte de la Consejería Presidencial para los DD.HH. y Derecho Internacional Humanitario en calidad de Secretaría Técnica de la CIPRUNNA25, se aclara que, la información institucional referente al número de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento procede de diversas fuentes oficiales que registran estos hechos en el país, cada una desde su ámbito misional (RUV, Programa Especializado

²⁵ Información recibida el 01 y 07 de julio de 2025

de Atención a Desvinculados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional (DIJIN)), centra sus datos en el Programa Especializado de Atención a Desvinculados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En este sentido, de acuerdo con los datos enviados se identificó que, para el periodo 2020 a 2025 han sido reclutados 1.075 NNA:

Tabla 20 . Reclutamiento de Niños, Niños y Adolescentes 2020 - 2025

Reclutamiento de Niños, Niños y Adolescentes	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
	200	202	189	228	241	15	1.075

Elaboración propia: Fuente CRIPRUNNA, mayo de 2025.

El departamento que, para este periodo, registra más casos de reclutamiento es el Cauca, seguido de Antioquia y Nariño; llama la atención los casos reportados en Ecuador (01) y Venezuela (09), como se observa a continuación:

Tabla XX

Tabla 21 . Reclutamiento de Niños, Niños y Adolescentes por departamento

Departamento	Total	%
Cauca	395	36,7%
Antioquia	117	10,9%
Nariño	113	10,5%
Norte de Santander	94	8,7%
Chocó	65	6,0%
Valle del Cauca	53	4,9%
Bolívar	39	3,6%
Caquetá	38	3,5%
Arauca	30	2,8%
Huila	28	2,6%
Putumayo	25	2,3%
Meta	20	1,9%
Guaviare	11	1,0%
Córdoba	10	0,9%
Tolima	9	0,8%
Venezuela	9	0,8%
Amazonas	3	0,3%
Cesar	3	0,3%
Risaralda	3	0,3%
Vaupés	2	0,2%
La Guajira	2	0,2%
Casanare	1	0,1%
Vichada	1	0,1%
Bogotá	1	0,1%

Caldas	1	0,1%
Santander	1	0,1%
Ecuador	1	0,1%
Total	1.075	100%

Elaboración propia: Fuente CRIPRUNNA, mayo de 2025.

Asimismo, se encuentra que los grupos que más han reclutado NNA son GAO²⁶ el 77,9% (837) casos, seguido del ELN 11,7% (126), Clan del Golfo – AGC 8,7% (94), como se observa a continuación:

Tabla 22 . Grupos Armados - Reclutamiento de Niños, Niños y Adolescentes:

Grupo Armado	Total	%
GAOr	837	77,9%
ELN	126	11,7%
Clan del Golfo - AGC	94	8,7%
Los caparros	13	1,2%
Los pelusos	3	0,3%
Por establecer	2	0,2%
Total	1.075	100%

Elaboración propia: Fuente CRIPRUNNA, mayo de 2025.

Asimismo, esta Comisión consultó los datos reportados en el RUV, con corte a 31 de marzo de 2025, identificando lo siguiente:

Tabla 23 . Víctimas incluidas en el RUV – año de ocurrencia

Hecho Victimizante	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados	176	242	231	253	127	2	1.013

Fuente Unidad para las Víctimas, corte 31 de marzo de 2025.

Durante este periodo (01 de enero a corte 31 de marzo de 2025), un total de 1.013 niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de reclutamiento forzado por parte de grupos organizados al margen de la ley de acuerdo con las cifras que reporta la Unidad para las Víctimas y las que dispone la CIPRUNNA, se encuentra una diferencia de 62 casos registrados en el RUV.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo²⁷, en 2024 registro 578 casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, 351 son niños y adolescentes y 227 son niñas y adolescentes; de

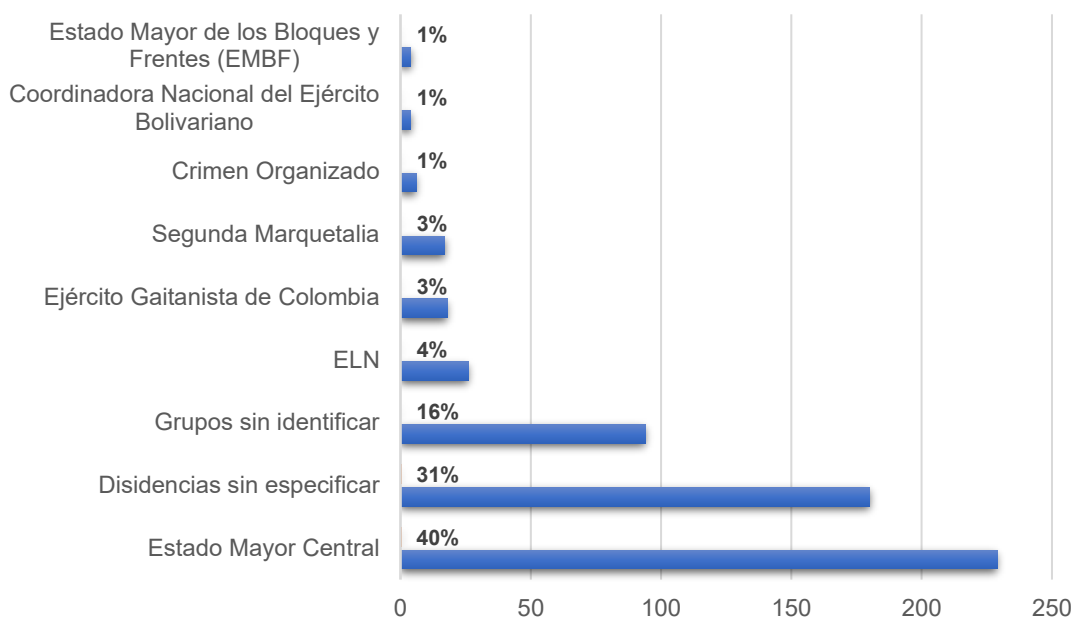
²⁶ Grupos Armados Organizados Residuales.

²⁷ Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/reclutamiento-en-colombia-durante-el-primer-semestre-de-2025>

los 578, 227 casos son de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a población indígena, 186 no se reconoce en ningún grupo étnico, 78 no hay información y 37 son afrocolombianos.

Frente al presunto autor, en 2024, se identifica que, el Estado Mayor Central registra con el mayor número de reclutamientos con 229 casos (40%), seguido de las disidencias sin especificar 180 (31%), como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica 7 . Reclutamiento forzado NNA 2024 - presunto autor



Elaboración propia – Fuente Defensoría del Pueblo

Por otro lado, respecto al departamento donde se han presentado más casos de reclutamiento, se encuentra que, para el 2024, el Cauca reporta 367, seguido de Norte de Santander 37, Antioquia 27, Valle del Cauca 23, Putumayo 21, Huila 18, Nariño 16, Arauca 12, Vaupés y Chocó 10 casos respectivamente, Tolima y Caquetá 8.

Durante el 2025, (enero/junio), la Defensoría del Pueblo ha tenido conocimiento de 55 casos de reclutamiento de los cuales 9 afectaron a niños y adolescentes y 26 a niñas y adolescentes. De estos 55 casos, 35 corresponden a población indígena.

Respecto al presunto autor, el Estado Mayor Central reporta el 45% (25 casos), ELN y Ejército Gaitanista 11% (6 casos cada uno), Disidencias sin identificar 4% (2 casos). El departamento en el que se concentran los casos de reclutamiento continúa siendo el Cauca con 24 casos, Chocó 6, Nariño 5, Antioquia 4, Cesar, Valle del Cauca y Norte de Santander 3 respectivamente,

Partiendo del anterior panorama, esta Comisión llama la atención a implementar acciones urgentes en el marco de la prevención y protección del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, el cual es un deber ineludible del Estado a fin de garantizar entornos protectores que aseguren a las niñas, niños y adolescentes una vida digna, libre de violencia y con plenas oportunidades para su desarrollo.

Por otra parte, en materia de acompañamiento técnico a entidades territoriales para la prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual (RUUVS), contra NNA, la Consejería informó que ha implementado *“un modelo de asistencia técnica que orienta y estructura el acompañamiento brindado desde el nivel nacional”* el cual para el 2024, fue actualizado. Este modelo comprende cinco pasos:

1. Socialización de la línea de política pública de prevención del RUUVS.
2. Conformación y/o fortalecimiento del Equipo de Acción Inmediata (EAI)
3. Mapeo de riesgos y oferta institucional.
4. Formulación y/o actualización de la ruta de prevención en protección.
5. Seguimiento a la implementación de la ruta.

En este sentido, en el marco de la atención integral realizada por la Consejería Presidencial para los DDHH y DIH, realizó el acompañamiento a 20 municipios en el desarrollo de los pasos del modelo de asistencia técnica para la implementación de rutas de prevención del RUUVS.



Tabla 24 . Municipios acompañados en la implementación del modelo 2024

Departamento	Municipio
Chocó	Alto Baudó
Antioquia	Apartadó
Cauca	Argelia
Valle del Cauca	Buenaventura
Chocó	Carmen del Darién
Nariño	El Rosario
Cauca	El Tambo
Santander	Girón
Nariño	Ipiales
Valle del Cauca	Jamundí
Cesar	La Gloria
Cauca	La Plata
Bolívar	Morales
Huila	Neiva
Cauca	Piamonte
Córdoba	Pueblo Nuevo
Putumayo	Puerto Caicedo
Norte de Santander	San Cayetano
Bolívar	San Pablo
Antioquia	Yondó

Elaboración propia: vigencia 2024

Para el 2025, no se reportó información de los municipios acompañados en la implementación del mencionado modelo, por lo cual, recomienda esta Comisión continuar su fortalecimiento y focalización de acompañamiento en los municipios en los cuales se alerte el riesgo de prevención del reclutamiento forzado en niñas, niños y adolescentes de manera articulada y coordinada con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), teniendo en cuenta las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, en las que se advierte sobre los graves riesgos a los derechos fundamentales, como la vida, la seguridad personal y la integridad.

Por otra parte, para la vigencia 2024 se llevaron a cabo 145 asistencias técnicas en los siguientes departamentos (105 municipios), dirigidas a autoridades locales, equipos de acción inmediata y mesas departamentales de prevención:



Tabla 25 . Municipios acompañados en la implementación del modelo 2024

Departamento	Total
Valle del Cauca	14
Antioquia	12
Cauca	11
Chocó	11
Santander	10
Norte de Santander	9
Bolívar	7
Nariño	7
Cesar	6
Meta	5
Boyacá	5
Putumayo	5
Huila	4
Arauca	4
Bogotá, D.C.	4
Amazonas	3
Magdalena	3
Caquetá	3
Córdoba	3
Casanare	2
Atlántico	2
Risaralda	2
Caldas	2
La Guajira	2
Vaupés	2
Vichada	2
Sucre	1
Quindío	1
Tolima	1
Cundinamarca	1
Guainía	1
Total	145

Elaboración propia: vigencia 2024



Que, de acuerdo con la información reportada para el 2023, se asistieron 231 municipios, por lo cual se evidencia una disminución sustancial en los municipios asistidos, situación que alerta respecto al fortalecimiento que se debe desarrollar para el 2025.

Asimismo, se informó que, durante el primer trimestre de 2025, no se realizaron asistencias técnicas teniendo en cuenta que no se contaban con los enlaces territoriales contratados, lo que pone en evidencia una deficiente planeación tanto en las actividades programadas como en la contratación que deben desarrollar las entidades para la ejecución de su misionalidad. Cabe mencionar que no es posible establecer las fechas en las que se llevaron a cabo las asistencias técnicas o periodicidad de estas, dado que no se cuenta con las fechas de su realización.

Para mayo de 2025, se realizaron 05 sesiones por macrorregionales, denominadas “Comunidades de Aprendizaje”, cuyo propósito fue fortalecer a los equipos que trabajan en territorio en materia de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes.

A partir del contexto antes enunciado, recomienda esta Comisión por un lado, incluir en las asistencias técnicas al departamento del Guaviare, teniendo en cuenta que es un departamento con alto número de desvinculación, el cual registra para el 2024 y 2025, 17 casos (02 en 2024 – 15 en 2025)²⁸, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y por otro lado, fortalecer la planeación y contratación desde los primeros meses de cada vigencia, con el fin de implementar acciones orientadas a la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, respecto a los Equipos de Acción Inmediata (EAI) y su conformación y/o fortalecimiento) a nivel territorial, para el 2024 y 2025, se identificó, que en los siguientes departamentos se encuentra conformados EAI:

Tabla 26 Departamentos con EAI

Departamento	Municipios
Cundinamarca	12
Nariño	4
Bolívar	3
Santander	3
Putumayo	3
Boyacá	2
Cauca	2
La Guajira	1
Antioquia	1
Caquetá	1

²⁸ Programa de Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados – Grupo Analítica Institucional. Información Disponible en: <https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/Desvinculados/Portada>



Caldas	1
Huila	1
Vaupés	1
Cesar	1
Chocó	1
Total	37

Elaboración propia: vigencia 2024 a febrero de 2025

Asimismo, respecto a los municipios que conformaron e implementaron las rutas de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, para la vigencia 2024-2025, se identificó que esta solo fue implementada en 20 municipios:

Tabla 27 . Departamentos con rutas de prevención RUUVS contra niños, niñas y adolescentes

Departamento	Municipios
Antioquia	Apartadó
Antioquia	Yondó
Bolívar	Morales
Bolívar	San Pablo
Cauca	Argelia
Cauca	El Tambo
Cauca	La Plata
Cauca	Piamonte
Cesar	La Gloria
Chocó	Alto Baudó
Chocó	Carmen del Darién
Córdoba	Pueblo Nuevo
Nariño	El Rosario
Nariño	Ipiales
Huila	Neiva
Norte de Santander	San Cayetano
Putumayo	Puerto Caicedo
Santander	Girón
Valle del Cauca	Buenaventura
Valle del Cauca	Jamundí

Elaboración propia: vigencia 2024 a febrero de 2025

Atendiendo a la información anterior, es urgente que la priorización y selección para el acompañamiento que realiza la CIPRUNNA se amplíe a otros departamentos y municipios



con altos índices de reclutamiento, con el fin de realizar asistencias técnicas oportunas para prevenir el reclutamiento y utilización de NNA.

Como se expresó en el XI informe, esta Comisión reitera que, atendiendo a la gravedad y magnitud de las vulneraciones referidas en materia de reclutamiento forzado, uso y utilización de NNA, la necesidad de brindar, en lo posible, un acompañamiento permanente o más continuo a las entidades territoriales, que permita en el marco de sus competencias, implementar integral e intersectorialmente y en un tiempo razonable los aspectos de la política pública en cada territorio.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las modificaciones realizadas a la Ley 1448 de 2011, por la Ley 2421 de 2024, no puede dejar de lado esta Comisión, llamar la atención respecto a la necesidad de implementación de lo indicado en el parágrafo cuarto del artículo 17 de la Ley 2421 de 2024, el cual definió que, para el caso de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, uso o utilización por actores armados no se les exigirá el “*Certificado de Obtención de Dejeción de Armadas CODA*”, lo cual, deberá ser atendido por las diferentes entidades a la hora de crear un programa especial de protección, prevención, para niñas, niños y jóvenes cuando estén recibiendo amenazas por su labor de liderazgo, al ser testigos o víctimas, dicho programa será coordinado y reglamentado por el Mininterior, el Departamento de la Prosperidad Social(DPS) y el ICBF con acompañamiento del Ministerio Público.

Eventos MAP-MUSE-AEI

Indicador No 7. Número de víctimas de minas antipersonas (MAP) y municiones sin explotar (MUSE).

Indicador No 8. CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.16) Jornadas de educación de riesgo por minas (ERM).

Esta Comisión recibió respuesta por parte de la Consejería Comisionada de Paz - Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA), para el periodo de enero a mayo de 2025, y no por el periodo consultado objeto de estudio de este informe, por lo cual, se recurrió a la consulta de datos abiertos²⁹ con el fin de efectuar un análisis más amplio del número de víctimas y eventos por MAP y MUSE.

De acuerdo con la consulta realizada en la base de datos de Víctimas por MAP, se identificó un total de 154 víctimas por MAP y 1 accidente por MUSE ocurrido en el departamento de Nariño EN 2024, siendo el departamento de Cauca donde más se han concentrado los accidentes por MAP (44), seguido de Nariño (26), Bolívar (21), Chocó (13).

²⁹ Información disponible en: <https://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>

Tabla 28 . Departamentos con número de víctimas por MAP/MUSE

Departamento	2024	2025	Total
Cauca	37	11	48
Bolívar	13	15	28
Nariño	18	9	27
Choco	13	2	15
Antioquia	10	2	12
Valle del cauca	4	7	11
Guaviare	4	1	5
Caquetá	4	1	5
Norte de Santander		4	4
Meta		3	3
Huila		3	3
Córdoba	3		3
Arauca	1	1	2
Putumayo	2		2
Total, general	109	59	168

Elaboración propia 01/01/2024 a 29/04/2025

Para el 2025, se evidencian accidentes por MAP en departamentos en los que durante el 2024 no se registraron accidentes, departamentos como Huila, Norte de Santander, Meta y Cesar.

De las 154 víctimas, 147 corresponden a hombres y 7 a mujeres, asimismo, 24 víctimas pertenecen a comunidades étnicas, 23 indígenas y 1 al pueblo raizal, 26 se identificaron como menores de 18 años, principalmente por eventos ocurridos en el departamento del Cauca (13 víctimas), Chocó (5 víctimas), Nariño (4 víctimas), Valle del Cauca (2 víctimas), Bolívar y Caquetá (1 víctima respectivamente). En ese sentido, preocupa el número de niños, niñas y adolescentes víctimas de accidente por minas antipersonal.

Indicador No 8. CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.16) Jornadas de Educación de Riesgo por Minas (ERM).

De acuerdo con la consulta realizada, esta Comisión pudo establecer que se realizaron 14.146 espacios relacionados a Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM), 12.683 en 2024 y 1.870 en 2025³⁰, de acuerdo con la información aportada por la Oficina de la Consejería Comisionada de Paz - Grupo AICMA, durante el 2025, participaron 31.475 personas.

³⁰ Los datos que se aportaron por parte de la Oficina de la Consejería Comisionada de Paz - Grupo AICMA, corresponde al corte, 1 de enero al 31 de mayo de 2025, mediante oficio del 03 de junio de 2025.



Frente al motivo que genera la realización de las jornadas de ERM, se identificó en los datos abiertos consultados que estas obedecen a operaciones de desminado humanitario 6.811, proyecto de ERM en ejecución 6.549, por solicitud de la comunidad 398, se resalta que estas jornadas también se han concentrado en territorios que se encuentran advertidos mediante una alerta temprana, como el departamento del Valle del Cauca y Meta.

A partir de los datos entregados a esta comisión, respecto a las 31.475 personas que participaron en las actividades de ERM, 14% (4.377) corresponde a indígena, afrodescendiente 32,7% (10.296) y el restante 53,38% (16.802) mestizos. El 49,9% (15.679) son mujeres y el 50.18% (15.796) hombres.

Trata de personas

Indicador No 9. Número de víctimas de Trata de personas reconocidas en el Registro Único de Víctimas.

Este indicador, se crea por parte de la Comisión con el objeto de contar con datos claros de víctimas incluidas en el RUV por el hecho de trata de personas, no obstante, esta Comisión encuentra que, de acuerdo con la información remitida por la Unidad para las Víctimas, respecto a datos de víctimas incluidas en el RUV, desagregada por hecho victimizante, no se envió información cualitativa ni cuantitativa asociadas a este hecho.

A su vez, al consultar la página de reportes de la Unidad para las Víctimas³¹, no se encontró datos asociados a este hecho victimizante. En este sentido, de acuerdo con el análisis de la información allegada se concluye que el hecho de trata de personas no ha sido creado ni definido por Unidad para las Víctimas.

En el contexto del conflicto armado colombiano, las niñas y mujeres son víctimas históricas de explotación sexual en la prostitución y de trata sexual por parte de los diferentes grupos armados, por lo cual es urgente que la Unidad para las Víctimas, desarrolle acciones que permitan la definición, creación y adecuaciones que correspondan frente a la creación del hecho victimizante de trata de personas.

La falta de reconocimiento de este hecho victimizante por parte de la Unidad para las Víctimas, conlleva la falta de acceso a rutas de atención y asistencia por parte de las entidades que conforman el SNARIV, preocupa entonces el subregistro que se tenga a la fecha en especial los casos asociados a la trata con fines de explotación sexual en especial contra las mujeres, así como los casos con fines de explotación laboral, entre otros fines.

³¹ <https://datospaz.unidadadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>



Como parte de un esfuerzo realizado por parte de esta Comisión en realizar seguimiento a este hecho se consultó el módulo de estadísticas y datos abiertos³² del observatorio del delito de trata de personas del Ministerio del Interior, no obstante, no es posible contar con una base de datos actualizada, se encuentra información de periodo 2008 a 2022, en el que se indica que se ha articulado la prestación de servicios para 1.490 víctimas, sin dar claridad a la referencia prestación de servicios.

En conclusión, debido a la falta de información y datos no es posible realizar seguimiento a esta Comisión frente al fenómeno de la trata de personas por parte de grupos organizados al margen de la ley. Por lo cual, se insta de manera urgente a la Unidad para las Víctimas, realizar un plan de trabajo que, de cuenta de la creación de este hecho, teniendo en cuenta una perspectiva que integre un enfoque de DD.HH. y de género, así como una mirada interseccional y multidimensional. Asimismo, debe incluir la armonización de sistemas de información, ajustes y adecuaciones operativas, plena identificación de variables como nacionalidad, manuales, superación del subregistro, y todas aquellas acciones que garanticen el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de este hecho.

PROTECCIÓN:

Riesgos para personas líderes y defensoras de DDHH

Indicador No 10. Orientación a las víctimas del conflicto armado en la ruta de protección a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente.

Indicador No 11. Charlas de autoprotección y auto seguridad a las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con enfoque diferencial

El indicador No. 10 responde a la acción 1.32 del CONPES 4031 de 2021, mientras el indicador No. 11 corresponde a la acción 1.33 del mencionado CONPES. Ambos indicadores miden acciones de orientación de rutas, para la autoprotección y auto seguridad de las víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con un enfoque diferencial.

Conforme a las cifras con las que cuenta la Defensoría del Pueblo, el número de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH para el 2024 disminuyó en 3 puntos porcentuales, es decir 7 casos menos, versus el 2023. Sin embargo, preocupa que, para el primer trimestre de 2025, se han documentado 55 homicidios que, versus el mismo periodo del 2024, evidencia un aumento del 34%, esto representa 14 casos más.

³² <https://www.mininterior.gov.co/grupo-de-lucha-contr-la-trata-de-personas/estadisticas-y-datos-abiertos/>. Los datos estadísticos están disponibles solo hasta la vigencia 2022.



Esta Comisión reitera la extrema gravedad de cada uno de los homicidios registrados, un aumento en la estigmatización contra líderes comunitarios, comunales y defensores de DD.HH.. Esto incluye, no solo la afectación de los derechos de las víctimas, sino un desmedido efecto de ruptura del tejido social y comunitario.

Tabla 29 Homicidios registrados en contra líderes, lideresas, personas defensoras de DDHH en el periodo 2020- 2025.

	Año					
Mes	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Enero	25	19	15	14	14	17
Febrero	18	8	22	9	13	18
Marzo	11	8	22	17	14	20
Abril	9	13	22	19	19	
Mayo	15	17	22	15	11	
Junio	12	13	11	20	21	
Julio	16	12	21	20	11	
Agosto	20	9	17	16	21	
Septiembre	13	10	15	17	12	
Octubre	15	16	22	9	17	
Noviembre	12	11	15	14	13	
Diciembre	16	9	11	21	18	
Total	162	145	215	191	184	55

Fuente: Defensoría del Pueblo, a corte 31 de marzo de 2025.

Frente a este grave panorama, como refirió esta Comisión en el XI informe, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-546 de 2023, declaró un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto a la situación de líderes y defensores de DD.HH. en el país, y que de acuerdo con la información de homicidios registrados es urgente garantizar la justicia y la protección efectiva de líderes y defensores de DD.HH..

La Unidad Nacional de Protección (UNP) informó a esta Comisión a través de informe remitido el 02 de mayo de 2025, que realiza de manera permanente actividades de socialización de sus programas de prevención y protección a través de los nueve Grupos Regionales de Protección (GURP).

De acuerdo con lo indicado por la UNP, dichas actividades se llevan a cabo aplicando enfoques diferenciales y de género de manera transversal, y para el periodo comprendido entre el 2021 y el 2025 se han realizado 582 actividades con poblaciones objeto y con entidades en el territorio, que incluyen a la población víctima y corresponden a los programas de protección, llama la atención que los “*Eventos de prevención socialización de rutas de protección dirigida a la población objeto de la UNP año 2021 a 09 de abril de 2025*”, para el 2024 (150) versus el 2023 (161) presentan una disminución teniendo en



cuenta las cifras de homicidios de líderes, lideresas y defensores de DDHH que se han presentado en el país.

Si bien, la UNP manifiesta una transversalización de los enfoques diferenciales y de género en las actividades de socialización de rutas de protección e indica que, “*los datos de las actividades no diferencian de manera tajante el género trabajado*”, sino que corresponden a acciones integrales y transversales, “*pero con total respeto de los enfoques diferenciales y de género*” es necesario dar claridad e información concreta respecto a los materiales, metodologías y contenidos empleados, como se indicó por parte de esta Comisión en el XI informe, en este sentido, resulta necesario aplicar a estas capacitaciones un enfoque diferencial, territorial, étnico y de género, así como su implementación directa en cada una de las dependencias de esta entidad.

Asimismo, es necesario que la UNP, genere acciones de prevención respecto a violencias de género que se puedan presentar con mujeres y personas con diversidad sexual que cuentan con medidas de protección.

Indicador No 12. Evaluaciones de riesgo de las solicitudes de medidas de protección de las víctimas del conflicto armado.

Este indicador atiende a la acción 1.34 del CONPES 4031 de 2021, midiendo el número de evaluaciones de riesgo realizadas sobre el número de solicitudes de medidas de protección por parte de las víctimas del conflicto.

De acuerdo con información allegada por la UNP el 26 de junio mediante correo electrónico, se encuentra relacionado el avance de este indicador que, evidencia el acumulado del 60,40%, en el número de evaluaciones de riesgo recibidas con requisitos para iniciar ruta de protección:

Tabla 30 Evaluaciones de riesgo de las solicitudes de medidas de protección de las víctimas del conflicto armado.

Año	No. De solicitudes de evaluación del nivel de riesgo allegadas con la completitud de los requisitos	No. de evaluaciones de riesgo realizadas	Resultado
2021 II	4.581	2.855	62,32%
2022	6.566	4.081	62,15%
2023	8.464	5.127	60,57%
2024	10.609	6.408	60,40%

Fuente: Unidad Nacional de Protección



De acuerdo con la información indicada por la UNP, se solicitó al grupo CONPES del DNP, el ajuste en la forma de acumulación del indicador, no obstante, esta comisión encuentra diferencias en los reportes de información allegados por la UNP mediante los oficios enviados, ya que en el oficio de respuesta del 02 de mayo de 2025 se reportó otra información, lo que dificulta el seguimiento realizado y preocupa la falta de unanimidad en los datos.

Durante el periodo del 2020 al primer trimestre de 2025, se han realizado 42.573 evaluaciones del nivel de riesgo de la siguiente manera.

Tabla 31 No de evaluaciones periodo 2020 a 2025 (I trimestre)

Años	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
No. de Evaluaciones	6.252	7.913	9.020	8.409	10.016	963	42.573

Fuente: ECCAR³³ 2020 al 31 de marzo de 2025

Frente al aumento de evaluaciones realizadas, se evidencia que entre el 2024 versus el 2023, un aumento del 19%, mientras que en el 2023 versus el 2022, la variación es de -7%, no obstante, al no contar con el número de solicitudes radicadas no es posible realizar un análisis detallado de los datos y evidenciar bloqueos frente a su gestión.

Indicador No 13. Medidas de protección implementadas a víctimas del Conflicto Armado con riesgo extraordinario o extremo.

Este indicador atiende a la acción 1.35 del CONPES 4031 de 2021, reporta el número de medidas de protección implementadas a víctimas del conflicto armado sobre el número de víctimas para implementar medida de protección que tienen riesgo extraordinario o extremo.

De acuerdo con la información allegada el 02 de mayo de 2025, a continuación, se relaciona la desagregación de acuerdo con el nivel de riesgo:

Tabla 32 . Desagregado por nivel de riesgo – 2020 a 2025 (I trimestre)

Nivel de Riesgo	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Extraordinario	3.812	4.919	6.070	5.348	5.629	512	26.290
Extremo	18	16	12	9	5		60
Ordinario	2.422	2.978	2.938	3.052	4.382	451	16.223
Total	6.252	7.913	9.020	8.409	10.016	963	42.573

Fuente: ECCAR 2020 al 31 de marzo de 2025

³³ Equipo de Control y Calidad de Análisis del Riesgo - ECCAR



De acuerdo con información complementaria enviada por la UNP el 16 de junio, se identificó respecto al número de resoluciones recibidas e implementadas relacionadas a víctimas con riesgo extraordinario, extremo o inminente lo siguiente:

Tabla 33 . Implementación de medidas de protección a víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario o extremo

Año	Resoluciones Recibidas	Resoluciones Implementadas	Resultado
2021	293	247	84,30%
2022	625	565	90,40%
2023	921	860	93,38%
2024	1.374	1.299	94,54%

Fuente: Unidad Nacional de Protección

Si bien, la UNP reporta un avance de un 94.54% de implementación de medidas otorgadas, y se aumenta el resultado cada año, se inicia con un rezago de la vigencia anterior cada vigencia. Teniendo en cuenta la extrema urgencia de implementar estas medidas de protección a la población en riesgo se insta a la UNP que su implementación sea el 100% de resoluciones recibidas.

Indicador No 14. Solicitudes de medidas de protección colectiva / Medidas Implementadas con resolución del CERREM en la vigencia 2024 y I Trimestre 2025

Respecto a la discriminación de casos llevados en el CERREM mujeres, desde la Unidad Nacional de Protección informó lo siguiente:

Tabla 34 . Casos llevados al CERREM Mujeres – 2020 a 2025 (I trimestre)

Años	Total, ENR34	Casos CERREM Mujeres
2020	6.252	346
2021	7.913	968
2022	9.020	1.232
2023	8.409	1.225
2024	10.016	1.515
2025	963	321
Total	42.573	5.607

Fuente: Cifras CERREM mujeres del año 2020 al 31 de marzo de 2025 (ECCAR)

De acuerdo con la información indicada por la UNP, se encontró variaciones con los datos informados en el XI informe de la CSMLV, no obstante, a partir de la información allegada se identificó que durante el 2024 aumento en un 24% los casos socializados en el CERREM – Mujeres versus la vigencia anterior.

³⁴ Evaluación Nacional de Riesgo

Respecto al tiempo promedio de respuesta (en días), desde que se recibe la solicitud de protección hasta que se culmina el proceso de evaluación y se determina el nivel de riesgo, se encuentra que, la mayoría de vigencias la respuesta en días supera los 50.

Tabla 35 . Promedio de respuesta 2020 a 2025 (I trimestre) – Casos CERREM Mujeres

Año	Tiempo Promedio de Respuesta Anual (días hábiles)	META CONPES	Casos Conocido por CERREM Mujeres
2020	50,93		346
2021	47,43	200	968
2022	44,88	210	1.232
2023	54,22	220	1.225
2024	51,44	230	1.515
2025	35,86	240	321
Total			5.607

Elaboración Propia – Fuente: Cifras CERREM mujeres del año 2020 al 31 de marzo de 2025 (ECCAR) – CONPES 4031

Por otro lado, al validar las metas del CONPES 4031, si bien, se evidencia un sobrecumplimiento de los casos proyectados versus casos revisados en el marco del CERREM mujeres, las cifras no se compadecen con las situaciones de amenazas y riesgos que enfrentan las lideresas y mujeres víctimas cuando el RUV reporta que, durante el 2024 fueron amenazadas 29.688 mujeres y 108.349 desplazadas; en lo que va corrido del 2025 7.423 amenazas y 50.915 desplazadas³⁵. Asimismo, durante el 2024 se presentaron 22 homicidios de lideresas y defensoras de DD.HH. y durante el primer trimestre de 2025 7 casos.

Para la vigencia 2024 se encuentra que, respecto a los 1.515 casos conocidos en el CERREM, tienen un tiempo de respuesta para casos con nivel de riesgo extraordinario y ordinario que supera los 51,44 días hábiles.

Tabla 36 . Promedio de respuesta 2024 a 2025 (I trimestre) – Casos CERREM Mujeres por nivel de riesgo

Año	Tiempo Promedio de Respuesta (días hábiles)	Nivel de Riesgo	Casos Conocido por CERREM Mujeres
2024	52,99	Extraordinario	1.515
	48,8	Extremo	
	52,54	Ordinario	
Total 2024	51,44	Promedio anual	
2025	36,33	Extraordinario	321
	35,37	Ordinario	
Total 2025	35,85	Promedio anual	
Total, general			5.607

³⁵ A corte 30 de junio de 2025. Disponible en <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/enfoqueDiferencial>



Fuente: Cifras CERREM mujeres del año 2020 al 31 de marzo de 2025 (ECCAR) – CONPES 4031

Atendiendo a lo anterior, es necesario que, por un lado, la UNP disminuya los tiempos de gestión de cada caso en los 3 niveles, en particular para el nivel de riesgo extraordinario, se debe ser más expeditos en cada uno de los pasos del procedimiento ordinario del programa de protección³⁶, en el que se evidencian 11 pasos³⁷, desde la recepción de la solicitud de protección, análisis y verificación hasta el seguimiento a la implementación.

Por otro lado, se requiere que, en paralelo el Ministerio del Interior y la UNP avancen en el ajuste al Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo (IEVR)³⁸, para la valoración del riesgo individual como colectivo y amplíe los tres ejes fundamentales de análisis (amenazas, riesgos específicos y vulnerabilidades), por lo cual es necesario se realicen variaciones técnicas significativas que den cuenta de las dinámicas actuales del conflicto armado que se presenta en el país y permita una evaluación que corresponda a las realidades y necesidades de los/las peticionarios toda vez que, resulta necesario se puedan tener en cuenta y medir otros factores de carácter estructural que afectan a los/las solicitantes y a las comunidades, así como unos tiempos de implementación mínimos.

Asimismo, atendiendo a las observaciones realizadas por las víctimas, se recomienda a la UNP los siguientes aspectos, con el objeto de implementar las medidas de protección de manera más efectiva y eficiente:

Fortalecer o adecuar la ruta de protección colectiva, toda vez que, las medidas entregadas no se adecuan a las necesidades y particularidades de cada comunidad, empeorando la situación de seguridad para ellas.

Es necesario evaluar los avances y resultados de la efectividad en la metodología de seguimiento a las medidas complementarias asignadas en el marco del CERREM mujeres. Implementar un plan de capacitación permanente dirigido a las participantes del CERREM mujeres, que permita un fortalecimiento de sus capacidades y se amplíen sus perspectivas, en especial frente a las necesidades de las mujeres y mujeres trans.

Indicador No 15. Acumulado de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.

³⁶ Disponible en: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/procedimientoordinariodelprogramadeproteccion2015.pdf>

³⁷ Recepción de la solicitud de protección; 2) Análisis y verificación; 3) Traslado al cuerpo técnico de recopilación; 4) Presentación del trabajo de campo del CTRAI; 5) Análisis del caso en el grupo de valoración preliminar; 6) valoración del caso por parte del CERREM; 7) Adopción de medidas de prevención y protección; 8) y Contenido o parte del acto administrativo; 9) Implementación de las medidas, 10) Seguimiento a la implementación y 11) Reevaluación.

³⁸ Es el instrumento estándar de valoración del riesgo es una matriz de Excel utilizada por los analistas que reúne tres pilares fundamentales para la evaluación del nivel del riesgo: amenaza, riesgo y vulnerabilidades. <https://www.unp.gov.co/implementacion-del-instrumento-estandar-de-valoracion-del-riesgo/>



Frente a la evaluación de riesgo implementada a colectivos, organizaciones OSIEGD – LGBTI y organizaciones de mujeres, se encuentra que para el 2024, se aplicó la evaluación a 6 organizaciones de mujeres y tan solo a 2 población OSIEGD - LGBTIQ+I de 240; cabe mencionar que los datos aportados no permiten evidenciar que sujetos y organizaciones cuentan con estas medidas de protección colectiva.

Tabla 37 . Acumulado de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.

Año	Riesgo colectivo	Riesgo colectivo a organizaciones de población OSIEGD LGBTIQ+I	Riesgo colectivo a organizaciones de mujeres
2020	22	0	2
2021	68	0	1
2022	61	0	5
2023	114	1	2
2024	240	2	6
2025	28	0	5
Total	533	3	21

Fuente: Cifras CERREM mujeres del año 2020 al 31 de marzo de 2025 (ECCAR) – CONPES 4031

Como lo refirió esta Comisión en el XI informe (2023 -2024), es necesario que la UNP, identifique en sus evaluaciones de riesgo aquellos sujetos de reparación colectiva que cuentan con especial protección constitucional, como Afromupaz, Narrar para Vivir, Liga de Mujeres Desplazadas, Fuerza de Mujeres Wayuu.

Análisis cualitativo

Otras acciones en el marco de la prevención y protección:

De acuerdo con la información suministrada por parte de la UNP, en el marco del avance del Auto 894 de 2022, indica que se actualizaron los criterios para el inicio de la evaluación colectiva; la creación de un protocolo para el inicio de riesgo colectivo, asimismo, la UNP reconoce que hay un constante aumento de solicitudes de estudios de evaluación de riesgo colectivo y ajustó el flujo de la ruta individual, de igual manera la ruta colectiva y creó un protocolo para el inicio de la evaluación de riesgo colectivo. Asimismo, informa que ha generado varios protocolos y guías que contienen criterios para la incorporación efectiva de los enfoques diferenciales de género, diversidad sexual y étnico, lo cual encuentra de manera positiva los avances realizados por la UNP para la implementación de estos.

Por otra parte, en complemento a las acciones frente a las evaluaciones de riesgo colectivas, la UNP, informó a esta Comisión de otras actividades implementadas en el marco de la orden número decimosexta de la Sentencia 546 de 2023 de la H. Corte



Constitucional³⁹, se destaca la implementación de una metodología de Evaluación de Riesgo Colectiva que busca identificar y valorar las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a los que se enfrentan grupos y comunidades en los municipios priorizados. La ruta de protección colectiva en su evaluación de riesgo usa enfoques que permiten generar insumos suficientes para la toma de decisiones.

Asimismo, en el marco de la ruta de protección individual, la UNP manifiesta un avance en la implementación de actividades focalizadas para liderazgos y personas defensoras de DD.HH., los cuales incluyen un ajuste de esquemas de protección tipo 1, la ratificación de hombres de protección con enfoque diferencial, y la provisión de chalecos blindados y medios de comunicación.

Finalmente, respecto al presupuesto destinado por parte de la UNP desglosado por municipio, departamento, población, no se obtuvo dicha información de esta entidad indicando que, el presupuesto es uno solo y se encuentra discriminado por objeto de gasto, no es posible evidenciarlo por municipios, poblaciones, departamentos, acuerdos etc., lo cual genera alerta, en el entendido que debería contarse con destinaciones y gastos plenamente identificados de acuerdo con los municipios, departamentos y población sobre los que se focalizan, fortalecen o implementan acciones.

Garantías de no repetición

Indicador No 16. CONPES 4031 de 2021. Tasa de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes (Fórmula de cálculo: Número de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes durante el último año / Número de víctimas de desplazamiento forzado * 100.000) Fuente: UARIV

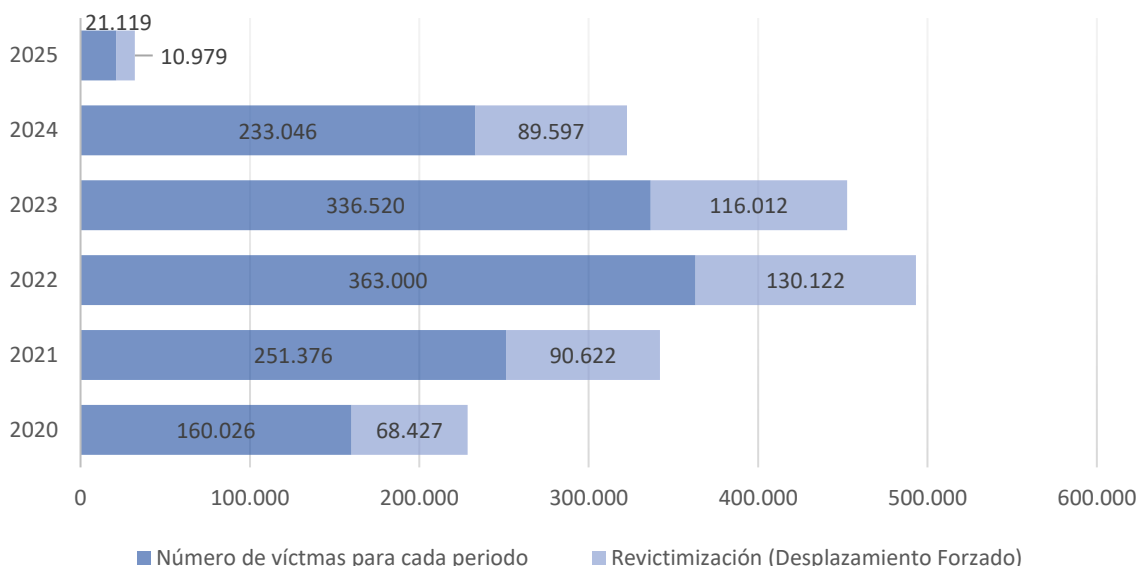
Indicador No 17. CONPES 4031 de 2021. Tasa de ocurrencia de hechos victimizantes durante la vigencia (Fórmula de cálculo: Número de eventos de hechos victimizantes ocurridos durante el último año incluidos en el RUV / Número de eventos de hechos victimizantes ocurridos incluidos en el RUV x 100 mil habitantes) Fuente: UARIV

Los anteriores indicadores corresponden al número 5 y 6 de resultado del CONPES 4031, y miden, por un lado, la tasa de víctimas de desplazamiento forzado que han sufrido nuevos hechos victimizantes y la tasa de ocurrencia de hechos victimizantes durante la vigencia respectivamente.

A continuación, se presentan el número de víctimas incluidas por cada vigencia, y el número de víctimas que han sufrido un nuevo hecho de desplazamiento forzado, a partir de la información enviada por la Unidad para las Víctimas.

³⁹ La Corte Constitucional ha emitido en diferentes oportunidades Autos y Sentencias que ha ordenado a la UNP, incorporar en sus actuaciones enfoques diferenciales y de género.

Gráfica 8 . Víctimas incluidas por vigencia – víctimas de desplazamiento forzado



Fuente: Elaboración propia – Datos RUV, a corte 31 de marzo de 2025

De acuerdo con el % de víctimas incluidas en el RUV, que han sufrido un nuevo hecho victimizante, se evidencia que para el I trimestre de 2025, ha aumentado el porcentaje de víctimas que sufren nuevos hechos victimizantes.

Tabla 38 Porcentaje de víctimas incluidas en el RUV que sufren un nuevo hecho:

Revictimizante	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
% víctimas revictimizadas	42,8	36,1	35,8	34,5	38,4	52,0	34.9

Fuente: Unidad para las Víctimas, RUV, a corte 31 de marzo de 2025.

Atendiendo a lo anterior, se requiere un mayor esfuerzo por parte de las entidades en la implementación de acciones de prevención temprana y en el avance de las medidas en materia de garantía de no repetición.

Por otra parte, de acuerdo con la información que reporta la Unidad para las Víctimas, se encuentra que, el hecho victimizante de desplazamiento forzado continúa siendo el hecho que se presenta de manera frecuente en niveles más altos, para el periodo del 2020 a corte 31 de marzo de 2025, la Unidad reportó frente a las denominadas “revictimizaciones”, que 338.891 personas que ya se encontraban incluidas en el RUV por algún evento, sufrieron un desplazamiento forzado, seguido de amenaza, 83.413 y 81.682 confinamiento.

Respecto a los eventos presentados, a continuación, se encuentra discriminado por hecho victimizante el número de víctimas incluidas en el RUV que se encontraba incluidas y sufrieron un nuevo hecho:

Tabla 39 Eventos incluidos en el RUV por vigencia⁴⁰

Hecho Victimizante	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total ⁴¹
Acto terrorista /	752	2.030	3.147	2.949	2.417	53	11.035
Atentados /							
Combates /							
Enfrentamientos /							
Hostigamientos							
Amenaza	24.328	40.373	70.160	80.480	51.404	3.516	260.767
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	690	1.019	1.437	1.930	1.220	40	6.282
Desaparición forzada	638	699	981	642	359	54	3.364
Desplazamiento forzado	107.324	209.493	301.960	290.551	179.040	20.537	1.021.086
Homicidio	4.939	6.787	8.378	7.165	3.275	119	30.593
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado	161	160	134	106	111	1	672
Secuestro	88	150	243	408	274	22	1.181
Tortura	27	39	50	98	63	1	278
vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con Grupos Armados	176	242	231	253	127	2	1.013
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	21	50					71
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	1.165	2.153	2.702	2.860	2.403	996	12.228

⁴⁰ Las cifras no deben ser sumadas o totalizadas debido a que una persona puede sufrir más de un evento en el mismo o diferentes periodos.

⁴¹ La cifra total hace referencia a víctimas únicas.



Lesiones Personales físicas	426	592	799	621	375	14	2.820
Lesiones Personales Psicológicas	17	28	62	62	107	1	277
Confinamiento	46.101	32.704	47.180	34.204	46.004		157.294
Sin información (Vía judicial)	11	2	8	2			23
Total	160.026	251.376	363.000	336.520	233.046	21.119	1.182.895

Fuente: Unidad para las Víctimas, RUV, a corte 31 de marzo de 2025.

Frente al hecho de homicidio y desaparición forzada, debido a la falta de desagregación en víctimas directas e indirectas no es posible realizar un análisis frente a la ocurrencia de este hecho, asimismo, la Unidad para las Víctimas no entrego la información referente a las desagregaciones de enfoques diferenciales y de género, ni departamento ni municipio de ocurrencia, por lo cual no es posible determinar por enfoques diferenciales y de género ni en que municipios se presenta una revictimización a la población, en clave de reforzar las garantías de no repetición.

Análisis complementario IGED:

Adicionalmente, esta Comisión incluye el siguiente análisis, de acuerdo con la información reportada por la Unidad para las Víctimas, respecto a las tasas de homicidio, desaparición forzada e integridad física y sexual en la población víctima de desplazamiento forzado⁴².

Homicidio: En temas de homicidio, para el 2023 las tasas se mantienen en 37,37 homicidios por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado. Esto significa que, por cada 100 mil víctimas, aproximadamente 37 personas fueron asesinadas, lo que representa un total de 2.874 víctimas fallecidas en ese año, versus el 2022, no se evidencia una variación significativa, y no es posible dar cuenta de su reducción.

Desaparición forzada: De acuerdo con el reporte de la Unidad para las Víctimas, para el año 2022 se encuentra una mayor tasa de personas desaparecidas víctimas de desplazamiento forzado; es decir que, por cada 100 mil víctimas de desplazamiento forzado, cerca de 103 fueron desaparecidas forzadamente, según la información del Instituto Colombiano de Medicina Legal (ICML). En otras palabras, en el año 2022 desaparecieron forzadamente 7.870 víctimas de desplazamiento forzado⁴³. Por otro lado, para la vigencia 2023, la tasa de desaparición fue de 14,32 víctimas de desplazamiento forzado, lo que corresponde a un total de 1.101 personas desaparecidas durante ese año.

⁴² Medición de vigencias 2022 y 2023, actualmente la medición de la vigencia 2024 está en proceso de cálculo.

⁴³ Nota aclaratoria: Para el año 2022, la Unidad de búsqueda de Personas desaparecidas (UBPD), realizó un registro masivo de casos ingresados al SIRDEC; esto como parte de las acciones del Estado frente al fenómeno de la desaparición de personas en Colombia.



Derecho a la integridad – violencia sexual e interpersonal: En el año 2023, se registró una tasa de 43,81 casos por cada 100.000 víctimas, lo que indica que aproximadamente 43 personas fueron víctimas de agresión sexual, para un total de 3.369 víctimas. En contraste, para el año 2022, la tasa fue superior, con 53,68 casos por cada 100.000 víctimas, equivalente a 4.099 víctimas afectadas por delitos contra la integridad sexual.

Asimismo, se registró una disminución de 10,3 puntos en la tasa de violencia física en comparación con el 2022, lo que representa 725 víctimas menos de desplazamiento forzado afectadas por este tipo de agresión. En el año 2022, la tasa fue de 132 casos por cada 100.000 víctimas de desplazamiento forzado, lo que se traduce en un total de 10.153 personas que sufrieron alguna agresión o lesión física.

Atendiendo a lo reportado por la Unidad para las Víctimas, no se evidencia una disminución en las tasas de homicidio y desaparición forzada para los periodos indicados, a su vez, se requiere contar con la información de la última medición 2024 que informó la Unidad para las Víctimas está realizando; a fecha de 30 de julio de 2025, no se remitió alcance por parte de esta entidad con los resultados de la medición IGED con corte a 2024.

Indicador No 18. CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.55) Brindar acceso a las comunidades y pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado a los programas del Ministerio de Cultura para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales.

Indicador No 19. CONPES 4031 de 2021 (Acción 1.56) Brindar acceso a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas de desplazamiento forzado a los programas del Ministerio de Cultura para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales.

Los anteriores indicadores, están orientados a la acción de mitigar las afectaciones a la vida y la integridad de las personas en el marco del conflicto armado para fortalecer la capacidad de respuesta frente a posibles vulneraciones a los DDHH o infracciones al DIH, así como aumentar la eficiencia de los programas de protección. Miden el número de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas de desplazamiento forzado, beneficiarios de los programas del Ministerio de Cultura, para el restablecimiento de su derecho a la identidad cultural y el fortalecimiento o recuperación de sus prácticas ancestrales o tradicionales.

Las acciones realizadas, se enmarcan en el cumplimiento de las órdenes emitidas por diferentes órganos Judiciales: Justicia y Paz, Restitución de Tierras, la Honorable Corte Constitucional, y el Sistema Interamericano de DD.HH., asimismo, en el marco de la ley de víctimas, se han desarrollado acciones de planificación y programación del presupuesto



para gestionar las diferentes órdenes judiciales y gubernativas que abordan la reparación del daño cultural ocasionado por o con ocasión del conflicto armado. Acciones en medidas orientadas a la recuperación del tejido social y cultural, al rescate de saberes y prácticas artísticas para la restauración de la cultura ancestral y de la memoria histórica⁴⁴

Frente a las 35 acciones realizadas para el 2024, se encuentra que, estas se concentraron en los departamentos del Chocó (10) y Nariño (8), seguido de Antioquia, Valle del Cauca (3 respectivamente):

Tabla 40 . Acciones por departamento vigencia 2024:

Departamento	Número
Chocó	10
Nariño	8
Antioquia	3
Valle del Cauca	3
Cauca	2
Santander	2
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1
La Guajira	1
Risaralda	1
Bolívar	1
Cesar	1
Caquetá	1
Córdoba	1
Total	35

Elaboración propia – Fuente Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

Nota: Para el primer trimestre de 2025, no se relacionó información de acciones implementadas con comunidades étnicas.

De acuerdo con la información suministrada de las comunidades vinculadas a las acciones reportadas, se relacionan las siguientes: Corporación Jurídica Libertad (Antioquia), Colectivo 28 de febrero, Fundación Cultural Narra tu Cuento (Barrancabermeja) y Comunidad Educativa y Ampliada Nuestra Señora del Rosario (Charalá) sobre las cuales no es posible determinar que comunidades étnicas se encuentran vinculadas a estas corporaciones, organizaciones o comunidades. En este sentido, se debe tener en cuenta que las acciones reportadas en el marco de estos dos indicadores deben ser implementadas únicamente con comunidades étnicas.

Indicador No 20. CONPES 4031 de 2021 (Acción 2.12) Brindar acompañamiento psicosocial a niños, niñas y adolescentes y sus familias víctimas de desplazamiento forzado

⁴⁴ Oficio del 25 de abril. Ministerio de las Cultura, las Artes y los Saberes.



para la garantía del goce efectivo de sus derechos. Fuente: Subdirección de Restablecimiento de Derechos - ICBF.

Durante la Vigencia 2024 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha brindado acompañamiento psicosocial a 145.639 NNA y sus familias víctimas de desplazamiento forzado. Asimismo, el ICBF, a través de la Dirección de Familias y Comunidades, durante el 2024 realizó la atención a 35.030 familias víctimas del conflicto armado.

De acuerdo con lo reportado en el XI informe de la CSMLV, en el que se indica que para el 2023, 134.627 NNA víctimas de desplazamiento forzado recibieron acompañamiento psicosocial, evidenciando un aumento en la cobertura para el 2024. A su vez, de acuerdo con las cifras reportadas por la Unidad para las Víctimas, en 2024, se desplazaron NNA entre las edades de 6 y 11 años 26.005, y entre las edades de 12 y 17 años 26.932 NNA⁴⁵, a continuación, se desagrega la información por ciclo vital y por año; en este sentido, se evidencia como ya se indicó una mayor cobertura en el acompañamiento realizado por el ICBF versus las cifras del RUV.

Tabla 41 . Desplazamiento Forzado NNA 2024 - 2025:

Ciclo Vital	Vigencia	Víctimas Ocurrencia
Entre 0 y 5	2024	19.415
	2025	12.627
Entre 6 y 11	2024	26.005
	2025	14.853
Entre 12 y 17	2024	26.932
	2025	14.997

Elaboración propia – Fuente Unidad para las Víctimas, corte a 31/07/2025

Seguimiento a recomendaciones del XI Informe de la CSMLV y el balance de la respuesta institucional.

A continuación, se exponen los avances respecto a la gestión y acciones institucionales a las recomendaciones por la Comisión en el XI Informe de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas, radicado en agosto de 2024.

El Ministerio del Interior, reporta frente al avance de una adecuada implementación del artículo 68 de la Resolución 01668 de 2020, que, a través del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición (SPPGNNR), avanza en la gestión de una formulación de una estrategia de articulación y racionalización de la Política Pública de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, a partir de cuatro acciones

⁴⁵ Datos consultados en <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/> , corte a 31/07/2025



particulares: i) Optimización de Instancias de Prevención, ii) Simplificación de los instrumentos de Prevención, iii) Consolidación de las medidas de prevención y iv) Articulación con el proceso de formulación de la política pública de DD.HH. para la paz total.

Indica esta cartera que el proceso de racionalización de la política pública de prevención no puede interpretarse como una estrategia aislada en el marco del plan de trabajo del gobierno, y resalta los esfuerzos considerables para la articulación integral y coherente, atendiendo a las decisiones de la Corte Constitucional y otros tribunales, así como las exigencias del movimiento de DD.HH. en el país entre otras, esta Comisión, reconoce los mencionados esfuerzos, no obstante, requieren que las acciones y escenarios para avanzar en esta racionalización se continúen fortaleciendo y desarrollando de manera permanente.

Por otra parte, respecto al diseño e implementación de mecanismos de prevención y protección con enfoque diferencial poblacional y territorial colectivo se enfocan en las zonas de recurrente crisis humanitaria, se evidencia un avance respecto a implementar estrategias y acciones en el marco de los Planes Integrales de Prevención y Protección, en particular, el Ministerio del Interior y la UNP, avanzan en la armonización normativa de los Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018, con el fin de fortalecer las acciones en materia de protección colectiva, cabe mencionar, que en el informe XI, no se contaron con insumos al respecto, por lo cual se evidencia para este informe un avance frente a las acciones que vienen implementando tanto el Ministerio del Interior como la UNP.

En cuanto al confinamiento, esta Comisión encuentra que se reporta por parte de la Unidad para las Víctimas que este hecho se viene atendiendo, a través de resoluciones y circulares internas, asimismo, reconoce la expedición del Decreto 525 de 2025 y en particular la creación de la Comisión Intersectorial para el Confinamiento para su atención, sin embargo, esta Comisión ve con preocupación por un lado que la mesa de trabajo en el marco de este Decreto no ha podido sesionar a la fecha así como el aumento de víctimas y comunidades confinadas, por lo cual, en el marco Decreto 525 de 2025, es urgente se fortalezcan las acciones para la implementación de la política de prevención y protección, “para prevenir y mitigar los factores de riesgo asociados al confinamiento en las zonas donde haya riesgo de ocurrencia de este hecho o en donde su ocurrencia sea recurrente”⁴⁶.

Por otro lado, se evidencia un avance por parte de la UNP en garantizar que sus sistemas de información incluyan las variables necesarias que garantizan una atención integral y una debida transversalización del enfoque de género y orientaciones sexuales e identidades de género en las rutas de protección que implementa la UNP.

Respecto al proceso de elección establecido en la Resolución 805 de 2012, toma nota esta Comisión frente a las acciones que se encuentra adelantando el Mininterior de cara a la promoción de la participación activa de las organizaciones del Movimiento Social de

⁴⁶ Decreto 525 de 2025. Artículo 2.2.6.7.1.6. Articulación con la política pública de prevención y protección.



Mujeres; de acuerdo con lo informado, se avanza en la definición de una metodología para la elección de sus representantes ante el CERREM.

Asimismo, esta Comisión estará atenta a la continuidad en la actualización de los diferentes documentos utilizados en las rutas de protección individual y colectiva, en los que se incorporará un enfoque de DD.HH. seguridad humana, enfoque territorial y enfoques diferenciales, sobre los cuales informó la UNP que ha avanzado en la actualización de protocolos y creación de guías que contienen criterios para la incorporación efectiva de los enfoques diferenciales y de género, diversidad sexual y étnico.

De otra parte, frente a la respuesta remitida diferentes entidades territoriales⁴⁷, a la recomendación que corresponde a la percepción de las víctimas de generar acciones que prevengan el homicidio de líderes, lideresas y defensores de DD.HH., se evidencia por parte de estas entidades territoriales, el avance en acciones concretas y un compromiso de identificar, advertir, alertar, mitigar contrarrestar y brindar garantías de no repetición de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo excepcional, como es el caso de los líderes, lideresas y defensores de DD.HH..

Por otra parte, de acuerdo con la respuesta del Mininterior a las recomendaciones del XI informe, esta cartera informó respecto a las dificultades de reportar avances a esta Comisión y establecer un mecanismo efectivo de respuesta, que, a través de la secretaría técnica del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición – (SNPPG NR), se hace seguimiento a las acciones que realizan las entidades competentes en la política pública de prevención y protección.

A su vez, se indicó que, la Dirección de DD.HH., efectúa un seguimiento mensual de las asistencias técnicas a las entidades territoriales priorizadas para la formulación de los Planes Integrales de Prevención (PIP), y el fortalecimiento a las autoridades en materia de prevención, así como la implementación de medidas correctivas como la elaboración de una matriz de seguimiento por entidad, no obstante, frente a la falta de respuesta por parte del Mininterior, se reitera la necesidad urgente de establecer mecanismos eficaces que faciliten un seguimiento, sistematización de información y una respuesta en los tiempos establecidos por esta Comisión.

Finalmente, de acuerdo con lo indicado por la Fiscalía General de la Nación (FGN), esta entidad ha iniciado la implementación de medidas para fortalecer las estrategias investigativas del delito del desplazamiento forzado, así como el avance en la judicialización

⁴⁷ Las gobernaciones que enviaron respuesta y acogieron la recomendación indicada corresponden a: Nariño, Magdalena, Risaralda, Guainía, La Guajira, Vichada, Huila, Putumayo, Cesar, Casanare, Cundinamarca y Sucre. Asimismo, las alcaldías de: Barranquilla, Bogotá D.C., Bucaramanga, Medellín, Villavicencio y Pereira, acogieron la recomendación.



de hechos delictivos, entre estos el delito de Desplazamiento Forzado, con el fin de salvaguardar los derechos a las víctimas del conflicto armado a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición y continuar avanzando en el cierre del proceso especial de Justicia y Paz⁴⁸.

Conclusiones:

Conforme al análisis realizado sobre las acciones de prevención, protección y garantías de no repetición durante el año 2024 y el primer trimestre de 2025, se identificaron dificultades significativas por parte de las entidades requeridas por esta Comisión para reportar, de manera cualitativa y cuantitativa, sus avances. La información recibida en muchos casos ha sido parcial, fragmentada o sin los soportes necesarios que permitan verificar lo informado. Si bien, se reconocen algunas acciones institucionales y adecuaciones en materia de procedimientos correspondientes al periodo analizado, así como frente a las recomendaciones emitidas por esta Comisión en su XI informe, estas medidas no han demostrado ser efectivas ante la persistencia de indicadores críticos como el incremento de homicidios contra líderes, lideresas y personas defensoras de DD.HH., el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, el agravamiento de las crisis humanitarias, y la intensificación del conflicto armado en diferentes regiones del país.

A continuación, esta Comisión presenta las principales conclusiones en materia de prevención, protección y garantías de no repetición:

Esta Comisión, identificó dificultades internas de las entidades a la hora de reportar un avance en las acciones que implementan en materia de prevención, protección y garantías de no repetición, en este sentido, observa una falta de mecanismos efectivos y/o de equipos de trabajo que realicen un seguimiento y den respuesta en los tiempos establecidos a los requerimientos enviados; el caso que más preocupa a esta Comisión resulta ser el del Ministerio del Interior, quien no dio respuesta a la solicitud enviada; en otros casos se recibió información parcial o por fuera de los tiempos establecidos (UNP, Consejería Comisionada de Paz - Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA), Unidad para las Víctimas), lo cual impide realizar un debido seguimiento, medir avances e impactos, en este sentido, encuentra esta Comisión una dificultad para su seguimiento así como para realizar recomendaciones que permitan una respuesta sostenida y adecuada.

Al igual que lo mencionado en el XI informe, sigue siendo una preocupación para esta Comisión los hechos de desplazamiento forzado y confinamiento masivo; en especial los presentados en regiones como el Catatumbo y Cauca en 2025, el reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes; accidentes con MAP/MUSE/AEI y las afectaciones a líderes, lideresas y personas defensoras de los DD.HH.; entre otras violaciones e infracciones al

⁴⁸ Oficio del 24 de septiembre de 2024.



Derecho Internacional Humanitario, motivo de alerta, tanto como por la masividad de estos hechos (desplazamiento y confinamiento), como por su gravedad e impacto humanitario.

En el ámbito de la protección, esta Comisión exhorta a las entidades competentes a la adopción inmediata de estrategias preventivas integrales y eficaces frente a los graves riesgos que enfrentan líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DDHH y autoridades étnicas. Resulta imperativo implementar medidas urgentes que garanticen la protección de la vida, la integridad personal y la permanencia de estos individuos y colectivos en sus territorios, con un enfoque diferencial, de género y territorial, que responda a sus condiciones específicas.

En el marco de las estrategias para la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA), resulta necesario, fortalecer y focalizar las intervenciones en los departamentos que presentan mayores índices de reclutamiento, como como Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Putumayo, Huila, Arauca, Vaupés, Tolima, Caquetá, Amazonas, Vichada, Guaviare, Bolívar, Cesar, entre otros. La priorización territorial debe obedecer a una articulación interinstitucional orientada a la protección integral, así como al fortalecimiento de las medidas de prevención y los entornos protectores.

En el marco de las garantías de no repetición, si bien la Fiscalía General de la Nación, informa que avanza en la judicialización de hechos delictivos como el Desplazamiento, no se reportan los avances de manera clara y cuantitativa no solo para el delito del desplazamiento ni de otros hechos, como confinamiento, reclutamiento de Niños Niñas y Adolescentes, homicidios de líderes, lideresas y defensoras de DD.HH. entre otros, en el marco de la articulación de las estrategias de la persecución de estos delitos con la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la paz.

Aunque el análisis de la información y los indicadores reportados no incluye un detalle sobre el avance ni las adecuaciones derivadas de la Ley 2421 de 2024 que modificó la Ley 1448 de 2011, la Ley 2078 de 2021 y la Ley 2343 de 2023, es necesario que las entidades, de manera articulada, impulsen la implementación de acciones concretas que permitan desbloquear la respuesta institucional, especialmente en lo relacionado con la prevención, la protección y las garantías de no repetición.

Recomendaciones:

A la Consejería Presidencial para los DD.HH., ampliar la priorización y selección de municipios para el acompañamiento que realiza la CIPRUNNA a departamentos con altos índices de reclutamiento, con el fin de realizar asistencias técnicas oportunas para prevenir el reclutamiento y utilización de NNA.



Como se expresó en el XI informe, esta Comisión reitera que, atendiendo a la gravedad y magnitud de las vulneraciones referidas en materia de reclutamiento forzado, uso y utilización de NNA, se recomienda a la Consejería Presidencial para los DD.HH., la necesidad de brindar, un acompañamiento permanente o más continuo a las entidades territoriales, que permita en el marco de sus competencias, implementar integralmente y en un tiempo razonable los aspectos de la política pública en cada territorio.

Consejería Presidencial para los DD.HH., incluir en las asistencias técnicas departamentos en los que se presenta un alto número de desvinculación de NNA. Asimismo, se debe fortalecer la planeación y contratación desde los primeros meses de cada vigencia, con el fin de implementar acciones orientadas a la prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, frente a la trata de personas, presentar un plan de trabajo en un tiempo no superior a 3 meses, en el que se evidencie la creación del hecho victimizante de trata de personas en el RUV. Este plan de trabajo debe reflejar las acciones y adecuaciones internas que se deben implementar al interior de las dependencias de la Entidad, así como la articulación con las entidades del SNARIV para la creación de rutas de asistencia, atención y acceso a oferta y programas especializados para las personas víctimas de este hecho.

El plan de trabajo deberá contener objetivos claros y medibles, responsables, tareas detalladas, plazos, recursos asignados, y un cronograma que establezca las fechas de inicio y finalización de cada actividad.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cumplir con los tiempos de valoración estipulados en el artículo 76 de Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, en especial para los eventos masivos, como desplazamiento forzado y confinamiento.

Se reitera a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la recomendación expuesta en el informe XI, respecto al fortalecimiento, de mecanismos de articulación institucional y de nación / territorio, apuntando a la prevención de vulneraciones de los DD.HH. de las poblaciones en sus territorios y las garantías de no repetición en el escenario actual de crisis humanitaria que se describe en el presente informe; que permita a las alcaldías y gobernaciones cumplir con su rol en la implementación de medidas de protección de manera oportuna y efectiva.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer acciones de coordinación interinstitucional, así como el acompañamiento técnico que permita a las entidades territoriales fortalecer su capacidad de respuesta, identificación y verificación de riesgos de violaciones a los DD.HH. y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.



A la Unidad Nacional de Protección, aumentar el número de socializaciones y capacitaciones o denominados eventos de prevención, con lo cual se fortalezcan las competencias de solicitantes y beneficiarios respecto de las rutas de protección, alcances y limitaciones, así como adquirir información sobre comportamientos seguros, protección, autocuidado, entre otros para las personas líderes y defensoras de DDHH.

A la Unidad Nacional de Protección, realizar una evaluación periódica de los procedimientos internos sobre los cuales se puedan presentar barreras de acceso a la población que busca acceder a las rutas de protección, tales como canales información y de respuesta frente a trámites de emergencia.

A la Unidad Nacional de Protección, se recomienda definir una estrategia para que los analistas de riesgo realicen las evaluaciones con un enfoque territorial, para ello es necesario conozcan el contexto y las dinámicas en donde se ubica el o la solicitante.

A la Unidad Nacional de Protección, implementar un plan de capacitación permanente dirigido a las participantes del CERREM mujeres, que permita un fortalecimiento de sus capacidades y se amplíen sus perspectivas, en especial frente a las necesidades de las mujeres y mujeres trans.

Al Ministerio del Interior y la Unida Nacional de Protección avanzar en el ajuste al Instrumento Estándar de Valoración del Riesgo -IEVR , para la valoración del riesgo individual como colectivo, amplíe los tres ejes fundamentales de análisis (amenazas, riesgos específicos y vulnerabilidades), que permita una evaluación que corresponda a las realidades y necesidades de los/las peticionarios, pues es necesario que se puedan tener en cuenta y medir otros factores de carácter estructural que afectan a los/las solicitantes y a las comunidades.

Al Ministerio del Interior y la UNP avanzar en la implementación de lo definido en la Ley 2421 de 2024 en los artículos 16 y 17 y párrafos, en particular, lo que corresponde al ajuste a los criterios y elementos para el diseño, revisión e implementación de programas de protección, así como definir una sola reglamentación de los programas de prevención y protección teniendo en cuenta la participación de las víctimas.

Al Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, atendiendo a las modificaciones de la Ley 2421 de 2024, avanzar en la implementación de lo definido en el artículo 4 respecto a brindar todas las garantías sobre las condiciones de seguridad necesarias para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.



A la Fiscalía General de la Nación, evidenciar avances cualitativos y cuantitativos de la articulación de las estrategias de persecución del delito de desplazamiento forzado, Confinamiento y otros en lo que resulta aplicable, con la Política Pública de desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz.

Al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior, incluir medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo como líderes sociales y defensores de DDHH, líderes ambientales y religiosos e integrantes de organizaciones sindicales.

Al Ministerio del Interior, Departamento de la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con acompañamiento del Ministerio Público, atendiendo a lo definido en el artículo 17 de la Ley 2421 de 2024, parágrafo 4, crear un programa especial de protección, prevención, para niñas, niños y jóvenes cuando estén recibiendo amenazas por su labor de liderazgo, al ser testigos o víctimas, dicho programa será coordinado y reglamentado por estas entidades. Asimismo, en los procesos de prevención y protección de Niños, Niñas y Adolescente de pueblo o comunidad étnicas, respetar la estructura organizativa, usos y costumbres.

Al Ministerio del Interior, se reitera que de manera urgente disponga de un equipo técnico al interior de la Dirección de DD.HH. que de manera efectiva atienda las requerimientos y solicitudes que se disponen por parte de esta Comisión, toda vez que, la omisión de respuesta no permitió conocer los avances, bloqueos o retrocesos en materia de: i) Implementación de la Política Pública de Prevención y Protección (nivel nacional y local), ii) Acciones adelantadas en el marco del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no repetición en la gestión preventiva de riesgos, iii) Asistencias técnicas realizadas con entidades territoriales para la formulación y actualización de planes de prevención y protección bajo un enfoque diferencial, iv) Planes de Prevención y Protección actualizados v) Racionalización de la política pública de prevención, y vi) Avance en los ajustes a la ruta de protección colectiva, entre otras.

ASISTENCIA

ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN

La atención y orientación a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia están dispuestas normativamente para desarrollar de manera integral en una estrategia de articulación interinstitucional. Esta estrategia busca reunir y unificar, en un mismo espacio físico toda la oferta institucional para acompañar y realizar el seguimiento a la población víctima de manera efectiva e inmediata.



Dicha estrategia se materializa principalmente en los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas (CRAV)⁴⁹, liderados por Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) como Coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto (SNARIV). A través de los CRAV se busca garantizar el goce efectivo a la verdad, justicia y reparación integral.

Complementariamente, se implementan los Puntos de Atención a Víctimas (PAV) que son espacios coordinados por las entidades territoriales (EETT) para la atención a población víctima del conflicto armado, que cuenta con oferta exclusiva de la UARIV y las EETT; así mismo de manera excepcional algunas entidades del SNARIV brindan atención en estos espacios.

Todo lo anterior se enmarca en lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015. En este sentido, el presente capítulo contiene el análisis cuantitativo y cualitativo de la atención brindada en el desarrollo de estas dos estrategias institucionales CRAV y PAV, basados en los avances que encontramos en los informes enviados por la UARIV, los entes territoriales y algunas entidades del SNARIV.

A lo largo del capítulo, se examinan las respuestas institucionales por parte de las entidades responsables de la atención de la población víctima en la estrategia CRAV y en los PAV. También se analiza la presencia y el rol de las entidades del SNARIV, las EETT y algunas organizaciones no gubernamentales en estos espacios, así como los esfuerzos para garantizar que la atención a la población sea integral, conforme a lo establecido en la normatividad vigente.

Finalmente, se presenta un análisis específico sobre la atención que brinda la UARIV en temas de documentación para la Reparación Administrativa con el fin de evidenciar el avance en este aspecto.

Análisis cuantitativo.

Para la realización de este análisis tuvimos en cuenta tres variables, en la primera exploraremos la operatividad de los CRAV como estrategia de articulación interinstitucional de las entidades a nivel nacional y territorial que pertenecen al SNARIV.

Los CRAV tienen como objetivo atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal, con el fin de facilitar el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral⁵⁰.

⁴⁹ Dicha competencia esta señalada en el artículo 2.2.6.6.2 Decreto 1084 de 2015

⁵⁰ <https://www.unidadvictimas.gov.co/centros-regionales-2/>



Este análisis se basa en la información suministrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), respecto a las atenciones realizadas en estos espacios por parte de las entidades mencionadas.

La Operatividad de los Puntos de Atención a Víctimas (en adelante, PAV) definidos como espacios físicos dispuestos y coordinados por los entes territoriales, generalmente ubicados en las instalaciones de las alcaldías municipales.

En estos espacios, y en articulación con las Direcciones Territoriales (DT) de la UARIV, se brinda atención directa a la ciudadanía, en especial a la población víctima del conflicto armado.

La UARIV hace presencia con profesionales de las DT, orientadores y en algunos casos con documentadores, y se cuenta con la participación de entidades del SNARIV, así como con la oferta institucional disponible a nivel local⁵¹. Abordaremos las atenciones realizadas en cada PAV teniendo en cuenta que hay variación en la oferta que se presenta de acuerdo con la capacidad instalada desde las EETT y la oferta desde la UARIV para estos espacios.

La variable tres analizará la presencia de las entidades del SNARIV en los CRAV y la atención a la población desde su oferta.

Así las cosas, con respecto a la primera variable nos vamos a referir a los CRAV analizando la operatividad de los mismos, la cantidad de CRAV abiertos, los funcionarias y funcionarios que prestan la atención a la comunidad para identificar la cobertura de los mismos y la modalidad de atención.

Variable No. 1: La operatividad de los CRAV

Los CRAV han surgido como una apuesta fundamental del Estado colombiano para acercar la institucionalidad a quienes han sufrido las consecuencias del conflicto armado, estos espacios representan escenarios de encuentro, escucha, orientación y acompañamiento para miles de personas que buscan ejercer sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

El objetivo de los CRAV es claro, ofrecer una atención cercana, integral y coordinada a las víctimas, facilitando su acceso a la oferta institucional del Estado. Para ello, estos centros se instalan en lugares permanentes donde convergen diversas entidades del orden nacional y territorial, siendo especialmente relevantes en municipios con alta concentración de población víctima y con necesidades territoriales específicas.

⁵¹ Respuesta UARIV 20251200037931



Actualmente, el país cuenta con 35 CRAV, 226 PAV, distribuidos en las 20 DT de la UARIV. En estos espacios, las personas pueden acceder presencialmente a servicios de orientación psicosocial, jurídica, social y otros trámites necesarios para avanzar en su proceso de reparación. Además, algunos CRAV han comenzado a incorporar estrategias digitales, como sistemas de gestión de turnos, para mejorar la eficiencia en la atención.

La atención en los CRAV no recae en una sola entidad. Se trata de un esfuerzo articulado entre las instituciones que integran el SNARIV, con el fin de garantizar una oferta de servicios amplia, que responda a las múltiples necesidades de las personas víctimas del conflicto.

Sin embargo, departamentos como Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo y La Guajira enfrentan serias dificultades en el deterioro de la infraestructura, la falta de personal capacitado y la limitada cobertura tecnológica generan demoras prolongadas para obtener una cita.

Con base en el análisis de la primera variable de este informe, es necesario analizar las cifras de atenciones brindadas en los CRAV para identificar las tendencias.

Tabla 42 Cuadro comparativo de atención en CRAV 2023 - 2024

CRAV	Atenciones 2023	Atenciones 2024	Diferencia	Var. %
Apartadó	18.350	30.345	+11.995	+65.4%
Arauca	11.778	24.996	+13.218	+112.2%
Barrancabermeja	13.269	37.522	+24.253	+182.8%
Barranquilla	10.797	22.390	+11.593	+107.4%
Buenaventura	20.437	61.593	+41.156	+201.3%
Cali	35.377	78.155	+42.778	+120.9%
Cartagena	20.103	36.006	+15.903	+79.1%
Caucasia	15.724	22.524	+6.800	+43.2%
Cúcuta	20.334	57.197	+36.863	+181.3%
Curumaní	16.310	17.878	+1.568	+9.6%
El Charco	6.017	9.000	+2.983	+49.6%
El Molino	12.274	18.695	+6.421	+52.3%
Florencia	14.019	36.488	+22.469	+160.2%
La Palma	7.911	9.572	+1.661	+21.0%
Montería	30.520	62.856	+32.336	+106.0%
Neiva	10.878	23.585	+12.707	+116.8%
Ocaña	17.778	33.442	+15.664	+88.1%
Pasto	17.304	37.567	+20.263	+117.1%
Pereira	15.330	35.946	+20.616	+134.5%
Pitalito	8.465	22.858	+14.393	+170.0%
Policarpa	4.402	8.203	+3.801	+86.4%



Popayán	29.447	50.334	+20.887	+70.9%
Quibdó	15.881	34.433	+18.552	+116.8%
Riohacha	19.979	28.799	+8.820	+44.1%
Tumaco (San Andrés)	16.268	16.600	+332	+2.0%
San José Del Guaviare	12.658	25.040	+12.382	+97.8%
Santa Marta	21.368	37.615	+16.247	+76.0%
Santander De Quilichao	10.335	23.617	+13.282	+128.5%
Sincelejo	36.913	55.605	+18.692	+50.7%
Soacha	11.091	21.998	+10.907	+98.3%
Soledad	10.492	28.818	+18.326	+174.7%
Tame	15.087	20.263	+5.176	+34.3%
Valledupar	33.935	74.048	+40.113	+118.2%
Villavicencio	25.905	48.416	+22.511	+86.9%
Viotá	1.862	4.995	+3.133	+168.2%

Elaboración propia Junio de 2025 – Defensoría del Pueblo

Durante el año 2024, se puede ver un aumento significativo en las atenciones realizadas por los CRAV, particularmente en los ubicados en Cali, Buenaventura, Valledupar, Sincelejo, Cúcuta, Montería, Popayán, Santa Marta, Pasto y Barrancabermeja. Este incremento puede reflejar una mejora en la operatividad y un mayor acceso de la población a los servicios.

Análisis presupuestal del funcionamiento de los CRAV

Se reviso las infografías de cada CRAV y se pudo identificar grandes vacíos en la asignación presupuestal para el funcionamiento y mantenimiento de estos espacios.

En este sentido, logramos identificar que varios entes territoriales no reportaron a la UARIV los presupuestos asignados para funcionamiento y los registrados fluctúan entre montos simbólicos como en los municipios de Apartadó, Riohacha y Sincelejo, en casos como Cali se tienen cifras cercanas a los \$1.300 millones. Solo 19 de los 35 CRAV reportan cifras claras para el periodo 2024–2027.

Pese a que la gran mayoría de los CRAV tienen necesidades físicas estructurales en los techos, los sistemas eléctricos, la dotación, la señalización y la infraestructura sanitaria, el presupuesto es insuficiente para realizar el mantenimiento y no se reporta ningún rubro presupuestal destinado a mantenimiento.

En los CRAV de Sincelejo, Buenaventura, Tumaco, Cali o Cúcuta pese a tener la más alta demanda de las personas víctimas, no se evidencian asignaciones presupuestales acordes con la cantidad de solicitudes tramitadas o el número de víctimas atendidas que reportan.

Evidenciamos que en el CRAV de Pereira se reportan problemas graves de seguridad estructural, incumplimiento normativo en protección contra incendios y se recomienda incluso la reubicación del CRAV, a pesar de ello las asignaciones presupuestales no atienden esta problemática.

Se resalta que en los Centros de Tame, Popayán y Florencia existe un balance más estable entre número de atenciones, presupuesto asignado y nivel de respuesta institucional, aunque siguen reportando necesidades puntuales de mejora.

Tabla 43 Análisis de presupuesto en Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial

CRAV	Presupuesto PD	Presupuesto PAT	Número de atenciones	Número de trámites
Apartadó	Sin reporte	Sólo funcionamiento	16.887	52.800
Caucasia	Sólo Mantenimiento	Sin reporte	18.800	67.938
Arauca	Sin reporte	Sin reporte	18.093	43.279
Tame	Sí	Sólo funcionamiento	15.518	48.095
Barranquilla	Sí	Sin reporte	14.056	53.114
Soledad	Sí	Sí	17.906	57.226
Apartadó	Sin reporte	Sólo funcionamiento	16.887	52.800
Cartagena	Sin reporte	Sólo funcionamiento	21.102	55.636
Florencia	Sólo Funcionamiento	Sólo funcionamiento	20.091	37.703
Popayán	Sí	Sí	33.257	68.464
Santander de Quilichao	Sólo Mantenimiento	Sin reporte	15.131	31.240
Curumaní	Sin reporte	Sin reporte	13.784	29.057
Valledupar	Sin reporte	Sin reporte	41.282	72.163
Quibdó	Sólo Funcionamiento	Sólo mantenimiento	20.189	45.014
Montería	Sólo Funcionamiento	Sólo mantenimiento	34.626	80.217
La Palma	Sí	Sólo mantenimiento	6.123	17.654
Soacha	Sí	Sólo mantenimiento	13.825	35.770
Viotá	Sí	Sólo funcionamiento	2.557	5.378
San José del Guaviare	Sí	Sólo funcionamiento	13.344	35.425
Neiva	Sí	Sí	13.303	35.616
Pitalito	Sí	Sólo funcionamiento	13.525	24.595
El Molino	Sólo Mantenimiento	Sólo mantenimiento	13.811	25.154
Riohacha	Sin reporte	Sólo mantenimiento (mil pesos)	18.312	44.658
Santa Marta	Sí	Sí	22.308	64.341
Villavicencio	Sí	Sólo funcionamiento	24.786	76.327
El Charco	Sí	Sólo mantenimiento	5.871	20.531
Pasto	Sólo Funcionamiento	Sólo funcionamiento	19.361	56.226



Policarpa	Sin reporte	Sin reporte	4.376	13.474
Tumaco	Sólo Mantenimiento	Sólo mantenimiento	16.755	50.127
Cúcuta	Sólo Funcionamiento	Sin reporte	31.189	72.609
Ocaña	Sólo Funcionamiento	Sólo funcionamiento	22.119	53.850
Pereira	Sí	Sólo funcionamiento	17.777	53.927
Barrancabermeja	Sí	Sólo funcionamiento	18.486	44.135
Sincelejo	Sí	Sólo funcionamiento	31.094	108.600
Buenaventura	Sin reporte	Sin reporte	31.787	96.099
Cali	Sin reporte	Sólo funcionamiento	39.734	104.497

Elaboración propia Junio de 2025 – Defensoría del Pueblo

Análisis en infraestructura:

La CSMLV encontró que 26 CRAV presentan necesidades clasificadas como altas en su infraestructura; daños estructurales, mobiliario dañado, falta de señalización, daños en los sistemas eléctricos e hidrosanitarios, daños en las cubiertas, falta de pintura, desagües dañados, baños en malas condiciones, falta de ventilación, falta de mantenimiento a los sistemas de seguridad con cámaras e instalación de estas donde no hay.

De igual manera, 8 CRAV presentan necesidades clasificadas como medias que tienen que ver con falta de pintura, señalización, baños, dotación general.

En el CRAV de Pereira presenta un nivel CRÍTICO, con riesgo estructural y recomendación de reubicación.

Tenemos entonces que los CRAV con mayores afectaciones a la operatividad y dignidad en la atención son: Pereira, Buenaventura, Riohacha, Sincelejo, Tumaco, Viotá, Curumaní, Montería y El Molino.

Tabla 44 Análisis de infraestructura de los CRAV

CRAV	Departamento	Nivel de Necesidad
Apartadó	Antioquia	Alta
Caucasia	Antioquia	Media
Arauca	Arauca	Alta
Tame	Arauca	Alta
Barranquilla	Atlántico	Alta
Soledad	Atlántico	Alta
Cartagena	Bolívar	Alta
Florencia	Caquetá	Media
Popayán	Cauca	Media
Santander de Quilichao	Cauca	Alta
Curumaní	Cesar	Alta

Valledupar	Cesar	Alta
Quibdó	Chocó	Alta
Montería	Córdoba	Alta
La Palma	Cundinamarca	Media
Soacha	Cundinamarca	Media
Viotá	Cundinamarca	Alta
San José del Guaviare	Guaviare	Alta
Neiva	Huila	Media
Pitalito	Huila	Media
El Molino	La Guajira	Alta
Riohacha	La Guajira	Alta
Santa Marta	Magdalena	Alta
Villavicencio	Meta	Media
El Charco	Nariño	Alta
Pasto	Nariño	Media
Policarpa	Nariño	Alta
Tumaco	Nariño	Alta
Cúcuta	Norte de Santander	Media
Ocaña	Norte de Santander	Alta
Pereira	Risaralda	Crítica
Barrancabermeja	Santander	Alta
Sincelejo	Sucre	Alta
Buenaventura	Valle del Cauca	Alta
Cali	Valle del Cauca	Alta

Elaboración propia Junio de 2025 – Defensoría del Pueblo

Variable No. 2: Operatividad de los Puntos de Atención a Víctimas

En el marco del desarrollo de las estrategias de atención a las víctimas, la CSMLV encontró que la UARIV ha implementado acciones para ampliar la cobertura de la atención más allá de los CRAV. En este sentido, los Puntos de Atención a Víctimas⁵² permiten brindar atención en articulación con las EETT.

Aunque en estos espacios no se cuenta con toda la oferta del SNARIV, representan una alternativa más cercana y accesible para las víctimas en los municipios y departamentos que no cuentan con la presencia de los CRAV, en la mayoría de los casos se encuentran ubicados en las Casa de Justicia y en sedes de las alcaldías, facilitando el acceso y la cercanía a las víctimas en el territorio.

⁵² Puntos de Atención a Víctimas del Conflicto Armado: son espacios físicos dispuestos y coordinados por los entes territoriales en la mayoría de los casos en las instalaciones de las alcaldías municipales, donde en articulación con las Direcciones Territoriales (DT) de la Unidad para las Víctimas, se brinda atención directa a la ciudadanía, en especial a la población víctima del conflicto armado. En estos espacios, la Unidad hace presencia con profesionales de las DT, orientadores y en algunos casos con documentadores, y se cuenta con la participación de entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), así como con la oferta institucional disponible a nivel local.



Del total de 224 PAV reportados 209 están abiertos para la atención y 15 están cerrados. Es importante mencionar que se encontró que en 10 ciudades capitales no existe CRAV y se adoptó la modalidad de atención en PAV⁵³.

La UARIV reporta que se encuentran cerrados 14 PAV, 13 de los cuales están en proceso de contratación, que se describen a continuación. Esta etapa implica que la Unidad para las Víctimas (CRAV) se encuentra en el proceso de formalizar el vínculo contractual con el operador o proveedor seleccionado para ofrecer las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Durante este tiempo, se completan todos los trámites administrativos, legales y técnicos necesarios antes de iniciar la ejecución del contrato."

Tabla 45 Relación de PAV Cerrados

No.	Departamento	Municipio	Motivo de Cierre
1	Atlántico	Ponedera	Cerrado por Remodelación
2	Cauca	Inzá	En proceso de contratación
3	Tolima	Chaparral	En proceso de contratación
4	Cesar	Pueblo Bello	En proceso de contratación
5	Chocó	El Litoral del San Juan	En proceso de contratación
6	Magdalena	Pivijay	En proceso de contratación
7	Guainía	Inírida	En proceso de contratación
8	Amazonas	Leticia	En proceso de contratación
9	Vichada	Cumaribo	En proceso de contratación
10	Casanare	Paz de Ariporo	En proceso de contratación
11	Nariño	Roberto Payán	En proceso de contratación
12	Putumayo	Puerto Asís	En proceso de contratación
13	Putumayo	Puerto Guzmán	En proceso de contratación
14	Putumayo	San Miguel	En proceso de contratación

Elaboración Propia Junio 2025- Defensoría del Pueblo

En el 2024 se evidencian avances en la implementación de la política pública de atención a víctimas, asimismo, se identifican graves limitaciones en la cobertura territorial de los PAV, especialmente en las principales ciudades capitales del país. Algunas de estas ciudades donde se concentra un volumen significativo de víctimas no cuentan con una infraestructura adecuada ni con una presencia institucional robusta que garantice una atención integral, oportuna y con enfoque diferencial.

Igualmente, Bogotá y Medellín, principales centros urbanos del país que concentran una alta población víctima, cuentan con sólo nueve PAV cada una, donde se nota claramente que es insuficiente de acuerdo con la demanda de las víctimas presentes en esas ciudades.

⁵³ Anexo No. Xxx Cuadro de PAV



Asimismo, otras capitales departamentales como Puerto Carreño, Inírida, Ibagué, Armenia, Manizales, Bucaramanga, Mocoa, Yopal, Mitú, Leticia y Tunja tienen un punto de atención respectivamente. Se identifica así, las limitadas posibilidades al acceso efectivo a la oferta estatal para las víctimas, al tiempo que agudiza las barreras institucionales y sociales que enfrentan.

La ausencia o débil presencia de los PAV en estas ciudades también afecta la articulación con otras entidades del SNARIV, dificulta la atención interinstitucional y fragmenta las rutas de acceso a derechos. Esta situación evidencia la necesidad urgente de revisar los criterios de ubicación y cobertura de los CRAV, así como de fortalecer su capacidad operativa y presupuestal, en particular en los territorios con mayor densidad poblacional, concentración de víctimas o niveles históricos de afectación por el conflicto armado.

Final del formulario

Lo anterior, refleja una cobertura parcial de las entidades del SNARIV para las ciudades capitales, teniendo en cuenta que en los PAV no hay presencia de estas entidades. La ausencia de los CRAV en las mencionadas capitales refleja la necesidad de la articulación interinstitucional, el acceso a la oferta integral, que es el objetivo de la mencionada estrategia.

Estos instrumentos territoriales definen formalmente la apertura y operación de los Puntos de Atención a Víctimas (PAV) como parte de las estrategias para garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. La responsabilidad recae en las administraciones locales, municipios y departamentos, que deben coordinar estas aperturas con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), garantizar recursos humanos y logísticos, y reportar su funcionamiento en línea con el principio de coordinación interinstitucional.

Se debe tener en cuenta que, a diferencia de la estrategia de los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV), cuyo modelo y operación están estandarizados y financiados principalmente con recursos nacionales, los PAV son responsabilidad directa de cada entidad territorial mediante decretos o acuerdos municipales y departamentales, en el marco de los Planes de Acción Territorial (PAT) reglamentados por el Decreto 1084 de 2015. En estos espacios suelen estar presentes profesionales de la Unidad adscritos a las Direcciones Territoriales, orientadores y, en algunos casos, documentadores, lo que explica por qué en determinados PAV se reciben solicitudes de indemnización. Algunas ciudades como Medellín, Bucaramanga y el Distrito Capital cuentan con infraestructuras y esquemas de atención similares a los CRAV, pero la cobertura, dotación y sostenibilidad dependen en mayor medida de la capacidad administrativa y presupuestal de cada territorio, lo que constituye su principal factor diferencial.

Los profesionales asignados para la coordinación, atención y orientación de toda la estrategia de atención tanto en CRAV son 14 personas de planta que pertenecen a las Direcciones Territoriales; para la orientación de la documentación de las solicitudes de



indemnización cuenta con 59 personas y su contratación es realizada por el operador logístico de la Subdirección de Reparación Individual.

Variable 3. Presencia de entidades SNARIV en los CRAV

Análisis cualitativo

La CSMLV encontró que, para el fortalecimiento de la atención en los CRAV, la UARIV actualizó durante la vigencia 2024 el Procedimiento de Oferta Institucional en estos espacios. Como parte de este ajuste, incorporó un nuevo formato para realizar los “*Diagnósticos de Necesidades*” que facilita su diligenciamiento a través de la herramienta Microsoft Forms. Este nuevo instrumento incluye apartados sobre la apropiación social del CRAV, así como enfoques diferenciales y de género, lo que permite una caracterización más amplia y detallada de las condiciones y necesidades de cada centro.

Con base en los “*Diagnósticos de Necesidades*” de atención en los centros regionales, que anexó la UARIV, se evidencia la realización del seguimiento a la presencia de oferta institucional, de acuerdo con la infografía suministrada por la UARIV en la estrategia CRAV se han atendido 681.165 personas con 1’780.939 trámites realizados en los 35 CRAV con influencia en 1122 Municipios durante el año 2024.

De la misma manera, se pudo identificar que la UARIV se mantiene como la entidad con presencia plena en todos los CRAV (35), seguida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (32), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) (20), SUPERSALUD (18), Secretarías/Oficinas de Víctimas territoriales (17) y las Personerías (16).

En el año 2024 se suscribieron 49 Acuerdos para la Participación con entidades del SNARIV, los cuales permiten formalizar su presencia en los CRAV.

La CSMLV encontró que con base en las infografías⁵⁴ e informes de la UARIV que se sigue presentando una baja participación de las entidades que forman parte de SNARIV de acuerdo con el Decreto 1084 de 2015, como se demuestra en el siguiente cuadro:

Tabla 46 Presencia de entidades de SNARIV en CRAV:

Entidad	Números de CRAV donde hacen presencia
Unidad para las Víctimas	19
Personería Municipal	15

⁵⁴Anexo No. 1



Superintendencia de Salud	14
Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA	11
Departamento de Prosperidad Social	10
Defensoría del Pueblo	9
COLPENSIONES	8
Procuraduría General de la Nación	8
Gobernación	7
Ejército Nacional	5
JEP	5
Secretaría de Gobierno Municipal	5
Registraduría Nacional del Estado Civil	4
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD	3

Elaboración Propia Junio 2025- Defensoría del Pueblo

De acuerdo a las respuestas recibidas, la CSMLV identifica que las siguientes entidades manifiestan que, debido a diversos factores, entre los que se destacan limitaciones presupuestales, esquemas de operación centralizados o el hecho de que sus sedes no se encuentran ubicadas en los municipios donde operan los CRAV, tienen limitaciones para hacer presencia permanente en los Centros:

Fiscalía General de la Nación
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio de Trabajo
ICETEX
Registraduría Nacional del Estado Civil
Superintendencia de Notariado y Registro

Se destaca la articulación para la realización de jornadas móviles de atención con La Fiscalía General de la Nación en el mes de septiembre de 2024 en 8 CRAV; con la Registraduría Nacional del Estado Civil entre los meses de julio y agosto de 2024 en 10 CRAV; Superintendencia de Notariado y Registro entre los meses de julio y agosto de 2024 en 25 CRAV.

Con base en esta información, la CSMLV evidencia los esfuerzos de la UARIV por ampliar la atención a la población de las entidades que no asisten a CRAV de manera permanente, sin embargo, es importante lograr un compromiso por parte de las entidades obligadas en la participación en los Centros.

La CSMLV pudo verificar que las acciones en seguimiento y diagnóstico a la infraestructura de los CRAV que ha implementado la UARIV de manera trimestral, realizadas a través de la herramienta de “*Diagnósticos de Necesidades*” dan cuenta de un seguimiento aterrizado



en las realidades físicas y estructurales de los Centros, y la socialización del resultado con las EETT responsables. Por lo anterior es necesario el compromiso de los EETT en la asignación de recursos en sus respectivos Planes de Acción Territorial (PAT) para el mantenimiento, adecuación o mejora de los CRAV.

Frente a lo anterior, vale la pena destacar el ejercicio de diagnóstico trimestral que está implementando la UARIV en cada uno de los CRAV, herramienta que permite realizar un seguimiento tanto de las necesidades de la infraestructura como de la atención. Dichos diagnósticos, además, permiten generar un reporte que se comparte con las entidades territoriales con el fin de que se puedan implementar las acciones necesarias.

Con respecto a la observación realizada en el XI Informe de la CSMLV sobre la estrategia de agendamiento en los CRAV, cabe anotar que, en el año 2024, únicamente 3 de los 35 CRAV operaron bajo la modalidad de atención por demanda. Este cambio refleja un incremento en la capacidad de respuesta mediante esta modalidad, lo que constituye un avance frente a la observación previamente formulada.

No obstante, persisten dificultades que limitan su implementación masiva, tales como la insuficiencia de personal para garantizar una atención oportuna, limitaciones en la infraestructura física de algunos CRAV, la alta demanda en territorios con mayor concentración de población víctima, así como problemas logísticos y de conectividad que afectan la gestión eficiente de citas y el acceso oportuno de los usuarios.

Dificultades.

El análisis de la información consolidada por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV), sumado a los datos reportados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y las administraciones territoriales, permite evidenciar un conjunto de dificultades estructurales y operativas que limitan la efectividad de los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV) y de los Puntos de Atención a Víctimas (PAV) en el país. Estas limitaciones tienen un impacto directo en la capacidad del Estado para garantizar el acceso oportuno, digno y diferenciado a las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

Insuficiencia presupuestal y ausencia de asignaciones claras.

Una de las principales dificultades radica en la limitada disponibilidad de recursos económicos para garantizar el funcionamiento adecuado de los CRAV y PAV. De los 35 CRAV en operación, únicamente 19 reportaron cifras claras de asignación presupuestal para el periodo 2024–2027. En varios casos, los montos establecidos son insuficientes frente a la magnitud de la demanda de atención, llegando incluso a ser meramente simbólicos en territorios con alta concentración de población víctima.



Esta carencia presupuestal se traduce en limitaciones para contratar personal suficiente, realizar mantenimientos preventivos y correctivos, dotar las sedes con equipos e insumos básicos, y garantizar el transporte y la logística para jornadas móviles en zonas rurales y dispersas. Además, en algunos municipios ni siquiera se cuenta con un rubro específico para la operación de los puntos, lo que deja su sostenibilidad a la discrecionalidad de recursos sobrantes u ocasionales.

Deficiencias graves de infraestructura.

El diagnóstico nacional muestra que 26 CRAV presentan necesidades de intervención alta o crítica en materia de infraestructura. Las deficiencias incluyen daños estructurales, fallas en sistemas eléctricos e hidrosanitarios, filtraciones en cubiertas, ausencia de ventilación adecuada, deterioro de baños, falta de señalización interna y externa, y problemas en sistemas de seguridad.

En casos extremos, como el CRAV de Pereira, el riesgo estructural ha llevado a la recomendación de reubicación inmediata, pues su permanencia pone en riesgo tanto al personal como a las personas atendidas. La falta de inversión en mantenimiento preventivo ha permitido que pequeñas fallas evolucionen a deterioros graves, lo que incrementa los costos de reparación y obliga en algunos casos a la suspensión temporal del servicio.

Cobertura territorial insuficiente y desigual.

Aunque la red de CRAV y PAV se diseñó para acercar la oferta institucional a los territorios, persisten vacíos significativos de cobertura. Existen ciudades capitales sin CRAV, lo que obliga a que la atención se concentre en PAV con menor capacidad operativa. Bogotá y Medellín son ejemplos representativos: cada una cuenta con solo nueve PAV, cifra insuficiente frente a la alta demanda y las extensas.

La ausencia de puntos en ciertas regiones implica que las víctimas deben desplazarse largas distancias, asumiendo costos de transporte y perdiendo días de trabajo o estudio, lo que afecta especialmente a población en condición de pobreza y vulnerabilidad. Además, la falta de cobertura dificulta la articulación con otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), fragmentando las rutas y procesos de atención.

Limitada presencia interinstitucional.

Si bien la UARIV mantiene presencia permanente en los CRAV, la participación de otras entidades del SNARIV es desigual y, en muchos casos, esporádica. Instituciones clave como la Fiscalía General de la Nación, ministerios sectoriales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o el ICETEX dependen de agendas móviles o de la disponibilidad de recursos para desplazarse.

Este esquema intermitente genera que las víctimas deban acudir a múltiples entidades en diferentes lugares y fechas para completar sus trámites, lo que prolonga los tiempos de resolución y aumenta el riesgo de desistimiento. La baja presencia interinstitucional se relaciona directamente con limitaciones presupuestales, ausencia de personal asignado territorialmente y modelos de operación centralizados.

Escasez de personal suficiente y especializado



En los CRAV del país, la coordinación y atención recae sobre un equipo reducido: apenas 14 personas de planta a nivel nacional y 59 contratistas dedicados a la documentación de indemnizaciones. Esta cifra resulta insuficiente para atender de manera oportuna la alta demanda, especialmente en territorios con elevado número.

Además, existe una carencia notable de personal con formación específica en enfoques diferenciales (étnico, de género, discapacidad, ciclo vital) y en manejo de casos complejos, lo que limita la pertinencia y calidad de las intervenciones. La rotación frecuente del personal contratado por periodos cortos también afecta la continuidad de los procesos y la confianza de la población atendida.

Problemas logísticos y de conectividad

En varios CRAV y PAV, especialmente en zonas rurales o apartadas, persisten fallas de conectividad a internet, lo que impide acceder en tiempo real a los sistemas de información y bases de datos institucionales. Estas limitaciones generan demoras en el registro de solicitudes, en la validación de documentos y en la entrega.

Asimismo, la gestión de citas y turnos presenta ineficiencias, derivando en largas filas y tiempos de espera que en algunos casos superan las cuatro horas. Esta situación se agrava en departamentos con desafíos geográficos y climáticos como Chocó, Nariño, Putumayo y La Guajira, donde las distancias y el estado de las vías dificultan el traslado de personal, equipos y usuarios.

Desigualdad en la capacidad operativa de los PAV

A diferencia de los CRAV, cuya creación y operación es responsabilidad compartida entre la UARIV y las administraciones locales, los PAV dependen casi en su totalidad de la capacidad administrativa y presupuestal de cada entidad territorial. Esto ha generado disparidades notorias: mientras algunos municipios cuentan con sedes dotadas y personal permanente, otros mantienen puntos cerrados o inactivos.

La expresión “en proceso de contratación” se ha vuelto recurrente para explicar la inactividad de varios PAV, reflejando la dependencia de ciclos administrativos y presupuestales locales. Esta situación retrasa la puesta en marcha de los servicios y obliga a las víctimas a buscar atención en municipios vecinos, incrementando la presión sobre otras sedes.

CONCLUSIONES

Crecimiento generalizado en la demanda y cobertura. El análisis evidencia que, en la mayoría de los municipios, se han presentado incrementos significativos en el número de personas atendidas o proyectadas. Casos como Buenaventura (+201,3%), Soledad (+174,7%), Pitalito (+170,0%) y Viotá (+168,2%) indican que la capacidad instalada de la Unidad para las Víctimas ha debido multiplicarse para responder al aumento acelerado de



la demanda. Esto implica una presión creciente sobre la infraestructura y el talento humano asignado.

Persistencia de brechas territoriales. Mientras municipios como Tumaco apenas registran un incremento del 2,0%, otros superan el 180%, como Barrancabermeja (+182,8%) o Cúcuta (+181,3%). Estas desigualdades en el acceso y la efectividad de las estrategias de ampliación de cobertura pueden estar vinculadas a diferencias locales en desplazamiento, conflictividad o capacidad institucional. Para la Unidad para las Víctimas, esto representa la necesidad de políticas diferenciadas por contexto.

Concentración de incrementos en zonas altamente afectadas por el conflicto. Municipios como Quibdó (+116,8%), Pasto (+117,1%), Valledupar (+118,2%) y Arauca (+112,2%) muestran que los mayores incrementos se concentran en territorios históricamente golpeados por la violencia. Esto confirma que la expansión territorial de la Unidad es pertinente, aunque demanda estrategias de sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Retos en eficiencia del uso de recursos. Un crecimiento porcentual elevado no siempre implica un impacto proporcional en cifras absolutas. Por ejemplo, El Charco crece un 49,6% pero solo suma 2.983 personas, mientras que Cali, con un 120,9% de incremento, añade 42.778 personas. Esto plantea para la Unidad la necesidad de evaluar si la asignación de recursos se corresponde con el impacto real.

Necesidad de ajustar la planeación y contratación. Los incrementos abruptos, especialmente en ciudades con crecimientos superiores al 150%, como Pitalito, Soledad, Buenaventura y Barrancabermeja, pueden generar cuellos de botella si los procesos de contratación no se adaptan a la velocidad de la demanda. Esto requiere respuestas administrativas más ágiles.

Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas, realizar la priorización territorial con doble criterio en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las alcaldías municipales, enfocar recursos adicionales en municipios con altos incrementos tanto porcentuales como absolutos, como Cali, Buenaventura, Cúcuta, Barrancabermeja y Valledupar, donde el crecimiento supera las 36.000, personas y el 100% en términos relativos.

A la Unidad para las Víctimas, en articulación de las gobernaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC Fortalecer las capacidades en zonas críticas y deberá implementar planes especiales de fortalecimiento institucional en municipios con incrementos superiores al 150%, incluyendo contratación ágil, incremento de personal y mejoras en infraestructura física y tecnológica para evitar la saturación.

A la Unidad para las Víctimas, Revisar la asignación de recursos en zonas de bajo impacto absoluto con acompañamiento de los organismos de Control, deberá evaluar en casos como Tumaco (+2,0%), Curumaní (+9,6%) o La Palma (+21,0%) si el bajo crecimiento



responde a una menor demanda real o a barreras de acceso, con el fin de reorientar esfuerzos de manera oportuna.

A la Unidad para las Víctimas, en coordinación con la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Ajuste de procesos de contratación ante picos de demanda, deberá implementar mecanismos de contratación anticipada o flexible que permitan responder sin retrasos a las proyecciones de alta demanda, evitando periodos de desatención.

A la Unidad para las Víctimas, con apoyo del Observatorio de Víctimas y las alcaldías, Monitorear de forma diferenciada por dinámica territorial y deberá establecer un sistema de seguimiento mensual en municipios con incrementos superiores al 100% y trimestral en los de menor crecimiento, con el fin de detectar y resolver cuellos de botella de manera oportuna.

A la Unidad para las Víctimas, junto con las gobernaciones, alcaldías y agencias de cooperación internacional, fortalecer de la planeación interinstitucional deberá coordinar de manera estrecha los esfuerzos para que el aumento en la cobertura no se vea limitado por problemas logísticos o presupuestales.

A las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aumentar la presencia permanente en todos los Centros Regionales de Atención Reparación a Víctimas, asegurando la participación continua, superando limitaciones presupuestales o logísticas mediante estrategias de cofinanciación, convenios interinstitucionales y fortalecimiento del rol coordinador de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A los 35 entes territoriales realizar la inversión territorial en la infraestructura de los Centros Regionales de Atención Reparación a Víctimas, priorizando los recursos en sus Planes de Acción Territorial para la adecuación, sostenibilidad y fortalecimiento de estos espacios, en línea con los diagnósticos realizados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A las Alcaldías de categorías 4, 5 y 6 avanzar en el cumplimiento de sus responsabilidades dentro del marco de la corresponsabilidad que establece la Ley 1448 de 2011. Asimismo, gestionar recursos a través de los Planes de Acción Territorial, fortalecer los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV) y los Puntos de Atención a Víctimas (PAV) existentes o promover su funcionamiento donde no los haya, y articular la oferta institucional disponible, priorizando el enfoque territorial y diferencial, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso.

A las entidades territoriales definir lineamientos mínimos de operación, talento humano y oferta institucional para los Puntos de Atención a Víctimas, con el fin de reducir disparidades



entre territorios y garantizar la atención bajo principios de equidad, pertinencia cultural y enfoque diferencial.

A las entidades territoriales priorizar inversiones en infraestructura física y tecnológica para CRAV que presentan riesgos operativos o demandas crecientes.

A las entidades territoriales donde se encuentran los Centros Regionales de Atención a Víctimas realizar una evaluación técnica a la infraestructura de estos espacios, con mayor prioridad a los identificados con afectaciones altas.

A las entidades territoriales donde se encuentran los Centros Regionales de Atención a Víctimas incluir en sus presupuestos de manera exclusiva y prioritaria para el mantenimiento preventivo y correctivo de estos lugares de atención a víctimas.

ATENCIÓN HUMANITARIA

La intensificación del conflicto armado colombiano manifestó la necesidad de reenfocar el análisis de la Comisión frente a los aspectos estructurales que inciden en la respuesta institucional en materia de atención humanitaria⁵⁵, ante las graves violaciones a los DDHH que sufre la población víctima del conflicto armado.

En este sentido, la CSMLV focalizó su seguimiento a través del XII Informe en los siguientes aspectos: (i) evaluación de la ejecución presupuestal de la medida de atención humanitaria, (ii) medición de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 en materia de subsistencia mínima, (iii) las variables de análisis específicas de la CSMLV y (iv) los avances en el proceso de reglamentación de la Ley 2421 de 2024 en la materia.

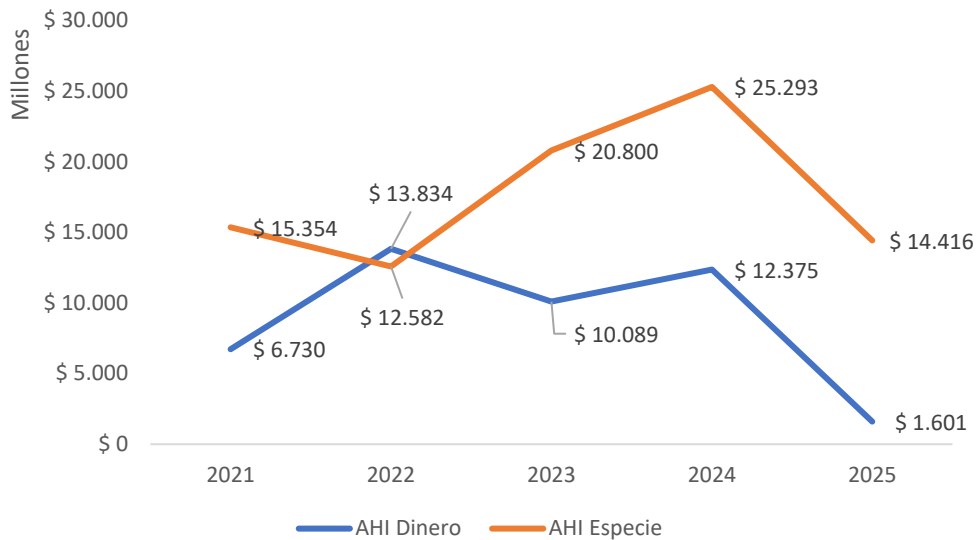
Análisis presupuestal

En términos de recursos focalizados para atender la ayuda humanitaria, de acuerdo con lo reportado por la UARIV, desde el año 2021 a corte del 30 de marzo de 2025, se ejecutaron \$44.630 millones en Atención Humanitaria Inmediata (AHI) en dinero y \$88.445 millones en

55 De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria busca garantizar la subsistencia mínima de la población víctima del conflicto armado, con el fin de “socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial”.

AHI en especie; del periodo analizado, se evidencia que el año 2024 fue el que más recursos de AHI se ejecutaron con \$37.668 millones tanto en dinero como en especie; seguido del año 2023 con \$30.890 millones.

Gráfica 9 Ejecución de AHI 2021 - 30 de marzo 2025



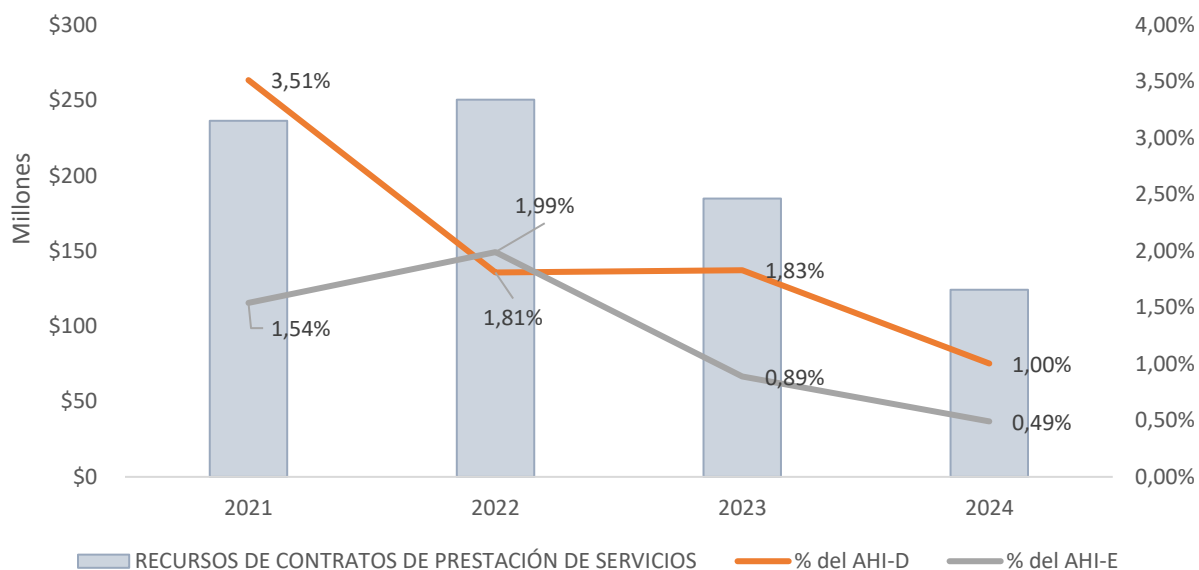
Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025

Es necesario precisar que, durante las vigencias 2023 y 2024 el conflicto armado se agudizó en algunas zonas del país⁵⁶ como consecuencia del fortalecimiento de los grupos armados ilegales, las afectaciones a los firmantes de paz, entre otros factores, que podrían explicar el aumento de los hechos victimizantes en el país y la correspondiente gestión y asignación de la AHI, tanto por parte de la UARIV, como de los entes territoriales, en su deber como primeros respondientes.

Así mismo, de conformidad con el análisis realizado se identificó una disminución desde la vigencia 2022 evidenciándose una disminución en el periodo 2021 a 2024 de un 29% en valor de contratos de prestación de servicios (CPS), principalmente en los contratos requeridos para la entrega de AHI en especie. La siguiente gráfica muestra la participación del valor de los contratos de prestación de servicios en contraste con el valor total de la AHI tanto en dinero como en especie y su valor por año:

⁵⁶ <https://www.icrc.org/sites/default/files/2025-3/Balance%20Humanitario%20versi%C3%B3n%20digital%202025.pdf>

Gráfica 10 participación de CPS en los valores de AHI en dinero y especie 2021-2024



Elaboración propia. , mayo 2025 Fuente: UARIV

La UARIV informó que, durante el periodo 2021-2024, se realizaron 2,3 millones de giros de atención humanitaria a hogares que se encuentran en ruta de primer año o en ruta de identificación de carencias con resultado de carencias extremas o graves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación, por un valor total de \$1.518.230 millones.

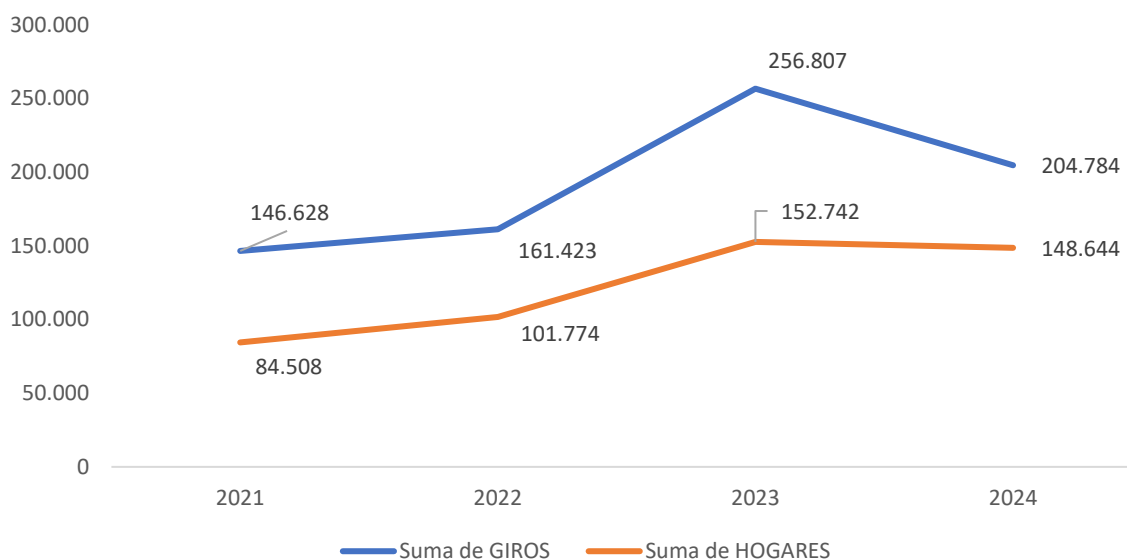
Tabla 47 relación de giros con recursos asignados 2021-2024

AÑO	GIROS	VALOR MILLONES DE PESOS
2021	644.690	408.075
2022	560.813	359.527
2023	670.122	\$ 428.628
2024	513.883	\$ 322.001
Total	2.389.508	\$ 1.518.231

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025

En relación con la cantidad de hogares, el año 2023 fue la vigencia con la mayor cantidad de hogares beneficiados con giros por concepto de atención humanitaria de emergencia, con 152.742 hogares y 256.807 giros, seguido del año 2024 con 148.644 hogares y 204.784 giros colocados.

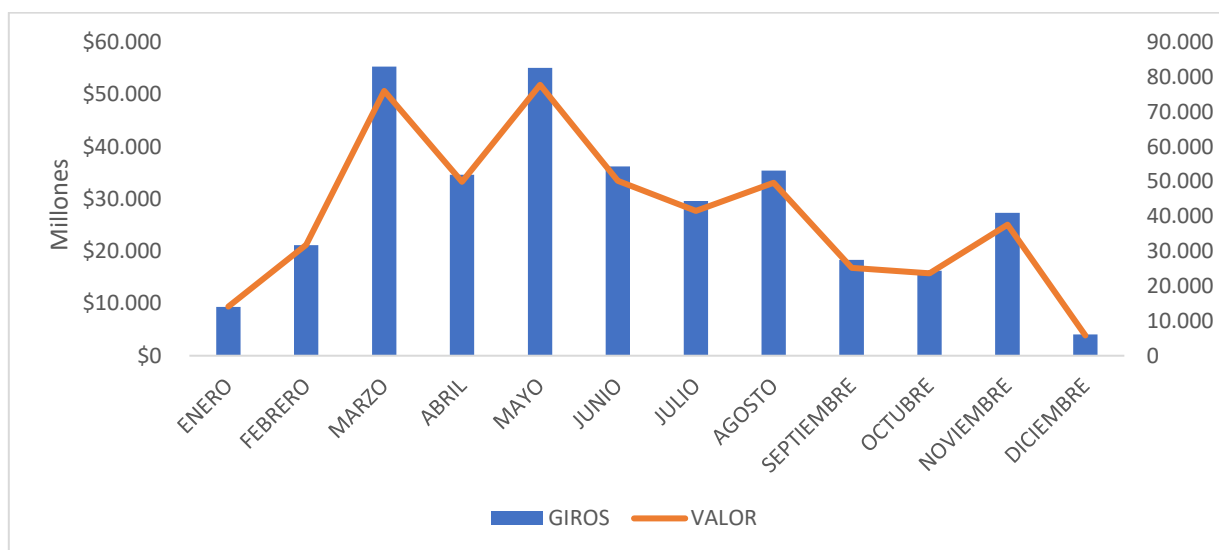
Gráfica 11 relación de hogares con giros por AHE 2021-2024



Elaboración propia. Fuente UARIV mayo 2025

En la vigencia 2024 particularmente se evidenció que, conforme a lo reportado por la UARIV, que los meses con el mayor número de giros de atención humanitaria de emergencia otorgados fueron los meses de marzo y abril. En contraste, los meses que tuvieron la menor cantidad de giros son enero y diciembre, lo que demuestra la persistencia en las dificultades presupuestales en esos meses, como se muestra en la siguiente gráfica:

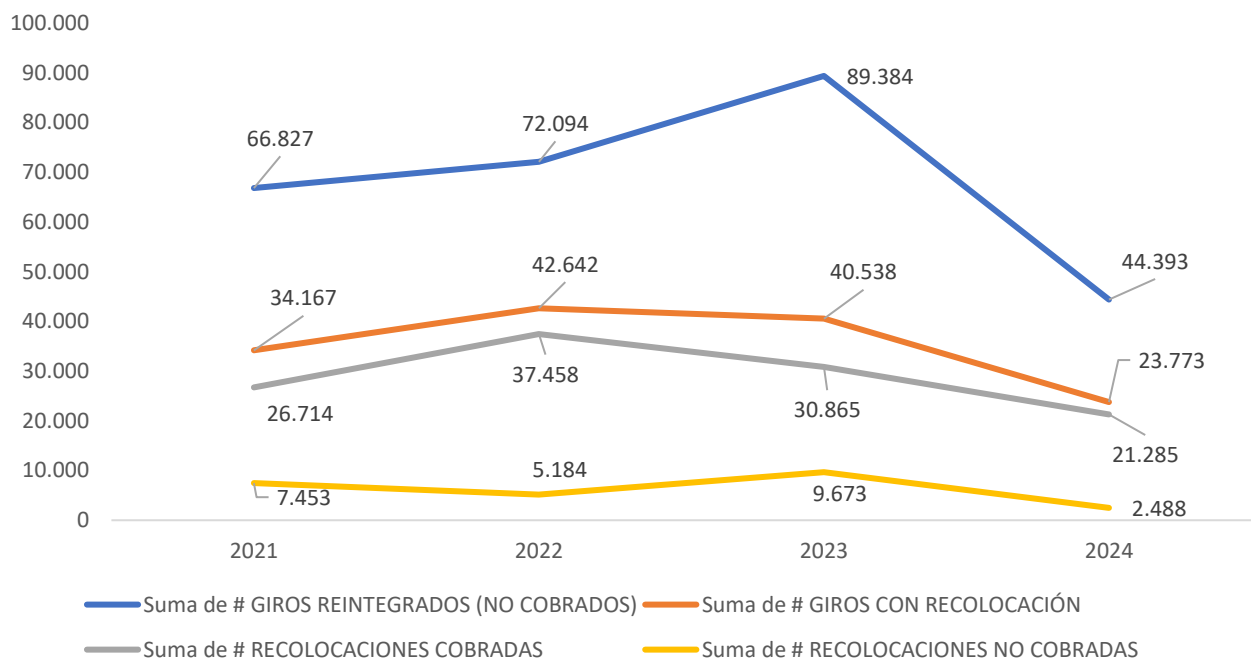
Gráfica 12 distribución de giros AHE por mes 2024



Elaboración propia. mayo 2025 Fuente: UARIV

Ahora bien, en cuanto a los giros reintegrados por falta de cobro, se observó que el año 2023 fue el que tuvo el mayor nivel de giros con 89.384 reintegros, seguido del año 2022 con 72.094 reintegros; en cuanto a los reintegros recolocados 42.642 fueron realizados en 2022 y 40.538 en la vigencia 2023; y de estos recursos, los que no fueron cobrados tiene su participación más alta en 2023 con 9.673 y 2021 con 7.453. De manera general se evidencia que, la gestión de reintegros y recolocaciones cobradas se disminuyó notablemente en 2024, como lo muestra la siguiente grafica.

Gráfica 13 giros reintegrados y colocados 2021-2024.



Elaboración propia. Fuente: UARIV mayo 2025

Análisis cuantitativo.

El análisis de la garantía al derecho de subsistencia mínima se realizó a partir de los tres momentos identificados en la entrega de la atención humanitaria:

Atención Humanitaria Inmediata (AHI)

La AHI se entrega a las personas víctimas de desplazamiento forzado en el conflicto armado interno y que, por emergencia humanitaria, se encuentran en una situación de vulnerabilidad acentuada, requiriendo albergue temporal y asistencia alimentaria. Las



personas que presenten la declaración conforme lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 podrán acceder a esta ayuda humanitaria en los casos de desplazamientos individuales o eventos masivos, que se encuentren en el censo realizado por las autoridades competentes, siempre y cuando el hecho victimizante haya ocurrido dentro de los tres meses anteriores a la declaración.

La AHI es proporcionada por las EETT de nivel municipal receptoras de la población en situación de desplazamiento, hasta que la UARIV emita el acto administrativo que decida sobre la inclusión en el RUV. En los casos en los que el municipio no cuente con la capacidad presupuestal para atender los eventos humanitarios, la gobernación y la UARIV apoyan en cumplimiento al principio de subsidiariedad.

Para evaluar este aspecto, la CSMLV analizó la información suministrada por la UARIV⁵⁷, junto con los indicadores del CONPES 4031 de 2021 que miden el porcentaje de hogares desplazados que acceden a la AHI mediante las entidades territoriales y a través de la UARIV en subsidiariedad.

Este análisis, permitirá establecer el nivel de cobertura por parte de las EETT en la entrega de la medida de AHI, siendo estos los primeros respondientes en la asistencia de los desplazamientos forzados que llegan a sus municipios, como también el brindado por la UARIV en subsidiariedad, cuando los municipios manifiestan no contar con la capacidad presupuestal para atenderlos.

Indicador de CONPES 4031 de 2021 “Porcentaje de hogares desplazados que acceden a la atención humanitaria inmediata por entidades territoriales”.

Este indicador mide el porcentaje de hogares atendidos por EETT, frente a los que rindieron declaración en el marco de la Ley 1448 de 2011 y cuyo hecho victimizante ocurrió dentro de los tres meses previos a la declaración. En este sentido, el DNP a través de su portal SisCONPES reportó lo siguiente:

Tabla 48 Porcentaje de hogares que recibieron AHI por parte de las EETT

Vigencia	Meta %	Avance %	Cumplimiento de meta %
2023	71,43	40,65	56,91
2024	72,14	32,22	44,66

Elaboración propia. 04 de junio de 2025 Fuente: SisCONPES - DNP.

57 UARIV. Radicado No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025.



Además del reiterado incumplimiento de la meta de este indicador desde 2022, persiste una dificultad constante relacionada con la falta de información que, permita establecer el nivel de respuesta y capacidad de las EETT en la entrega de la medida de AHI. Esta situación se agrava por la ausencia de reporte de datos por parte de la mayoría de los municipios y gobernaciones del país en la herramienta SIGO-PAT de la UARIV.

En este sentido, según la UARIV, solo 436 municipios (39,49%) y 11 departamentos (34,38%) reportaron en el referido aplicativo en la vigencia 2024, la entrega de la medida de atención humanitaria inmediata.

Finalmente, persiste el incumplimiento del umbral, establecido por la H. Corte Constitucional, para determinar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional respecto del indicador del derecho a la subsistencia mínima inmediata, fijado en un “70% de las personas que tienen derecho a alguno de los componentes que componen esta ayuda, o a su totalidad, reciben todos los componentes que solicitaron según las definiciones contenidas en las disposiciones legales”⁵⁸.

Indicador CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata de manera subsidiaria por la UARIV”

Este indicador mide el porcentaje de hogares que recibieron atención humanitaria inmediata de forma subsidiaria por parte de la UARIV, frente a todos los que rindieron declaración y cuyo hecho ocurrió dentro de los tres meses previos a la declaración.

Tabla 49 Porcentaje de hogares que recibieron AHI de manera subsidiaria por la UARIV

Vigencia	Meta %	Avance %	Cumplimiento de meta %
2023	23,83	23,79	99,83
2024	24,54	23,47	95,64

Elaboración propia. 04 de junio de 2025 Fuente: SisCONPES - DNP.

A diferencia de los años 2021 y 2022, en los cuales la UARIV superó las metas establecidas⁵⁹, se observó una disminución en los niveles de cobertura de entrega subsidiaria de AHI por parte de la UARIV.

Asimismo, se reitera que el porcentaje de avance de la meta de hogares atendidos en Atención Humanitaria Inmediata en el 2024 tanto del nivel territorial (32,22%) como en el

⁵⁸ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.1.2

⁵⁹ XI Informe CSMLV página 139



nivel nacional en subsidiariedad (24,54%), es insuficiente para el universo de población víctima de desplazamiento forzado que requiere el acceso a la medida de AHI.

Lo anterior llama la atención de esta Comisión, debido a que, aproximadamente el 43% de la población víctima de desplazamiento forzado podrá estar quedando desamparada, al no tener acceso a esta medida de asistencia por parte de las EETT o en subsidiariedad por la UARIV.

Variable de análisis de la CSMLV: “Número de eventos de confinamiento forzado que accedieron a la medida de atención humanitaria inmediata”.

De acuerdo con la normativa aplicable en la vigencia 2024, el confinamiento se define “como una situación de vulneración a derechos fundamentales, en la que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno”⁶⁰.

Para este punto, la CSMLV analizó la respuesta institucional frente a la atención de los eventos de confinamiento en comunidades, de acuerdo con los criterios establecidos en la Circular 0016 de 2022 emitida por la UARIV, frente al tiempo de presentación de la declaración por el hecho victimizante.

Por lo anterior, el análisis cuantitativo giró en torno a los eventos de confinamiento en la vigencia 2024 en los cuales fue presentada la declaración en un periodo menor a 120 días después de ocurrido el hecho victimizante y los confinamientos con declaración presentada en un periodo mayor a 120 días.

Asimismo, en el acápite cualitativo del presente capítulo, será analizado el alcance y avances de la reglamentación realizada en mayo de 2025 por el Gobierno nacional, frente a la ruta de atención al confinamiento.

Confinamientos atendidos con declaración presentada dentro de los 120 días de ocurrencia

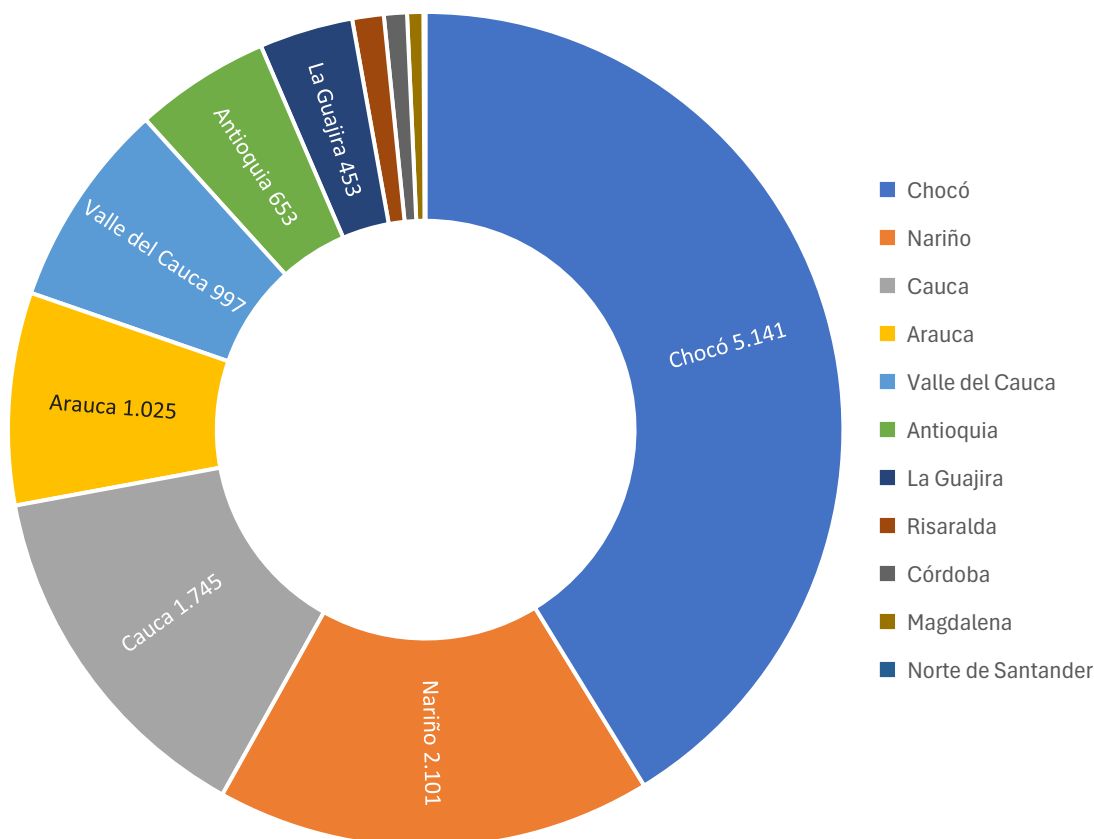
La UARIV reportó que en el 2024 se atendieron 158 comunidades confinadas, de las cuales, el 86% se concentró en los departamentos de Chocó con 80 comunidades (50,6 %), Arauca

60 Resolución 171 de 2016 de la Unidad para las Víctimas, artículo 1.

con 19 (12%), Valle del Cauca con 16 (10,1 %), Cauca y Nariño con 11 (7 %) y Antioquia con 10 comunidades atendidas (6,3 %).

A continuación, el reporte de hogares atendidos por departamento.

Gráfica 14 : Hogares atendidos por confinamiento en ruta menor de 120 días en 2024



Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

Del periodo analizado, la CSMLV concluyó la elevada concentración de población confinada en los departamentos de Chocó, Nariño, Cauca, Arauca, y Valle del Cauca, afectación también registrada en los dos últimos informes presentados por la Comisión.

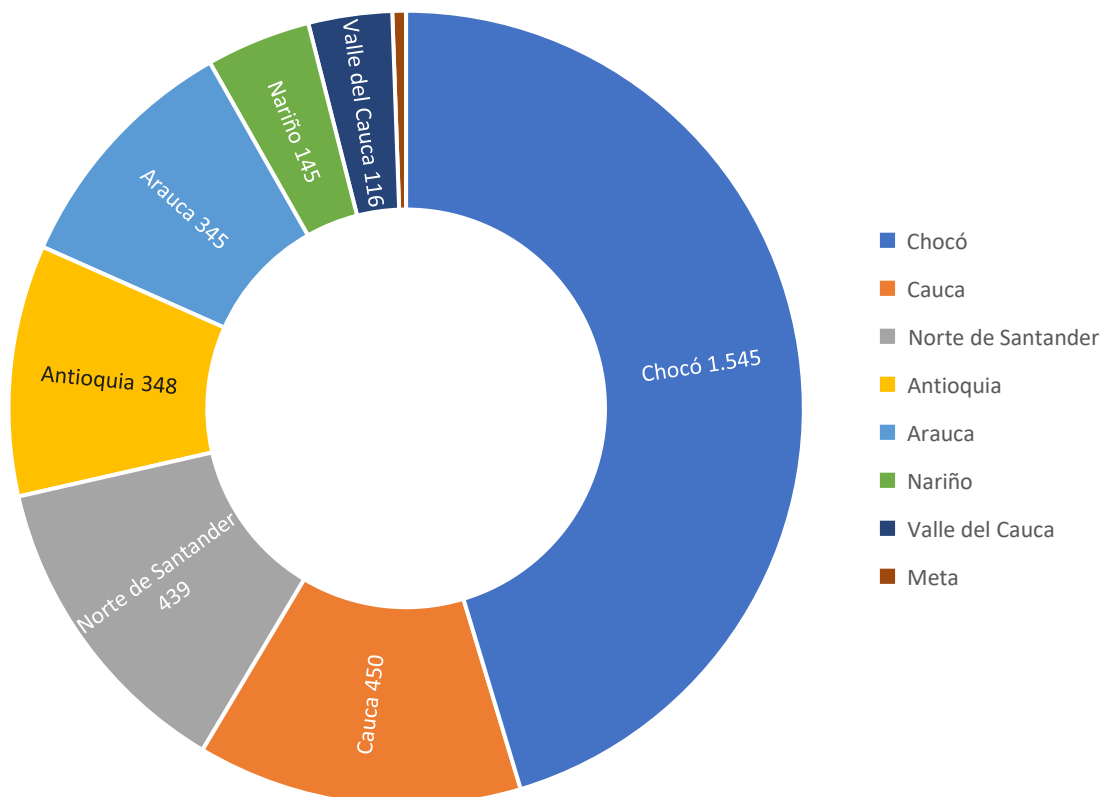
Confinamientos atendidos con declaración presentada después de 120 días de ocurrencia del hecho

En el marco de esta ruta, establecida mediante la Circular 0016 del 30 de junio de 2022, la UARIV brindó atención a 54 comunidades en confinamiento en la vigencia 2024

mayoritariamente en los departamentos de Chocó con 26 comunidades atendidas (48,1%), Arauca con 10 (18,5%) y Norte de Santander con 8 (14,8%).

Asimismo, la UARIV reportó el número de hogares atendidos por departamento en 2024 bajo la ruta de declaración mayor a 120 días, en los siguientes términos:

Gráfica 15 : Hogares atendidos por confinamiento en ruta mayor de 120 días en 2024



Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

Los registros indicaron una tendencia similar a los confinamientos declarados en menos de 120 días, donde el departamento de Chocó presentó la mayoría de los eventos atendidos por la UARIV; se resalta que, con excepción de Nariño, los mismos departamentos presentaron confinamientos que han tomado más de cuatro meses en ser declarados, debido a las restricciones para el acceso a los territorios y/o la prolongación en el tiempo de estas afectaciones en la movilidad.

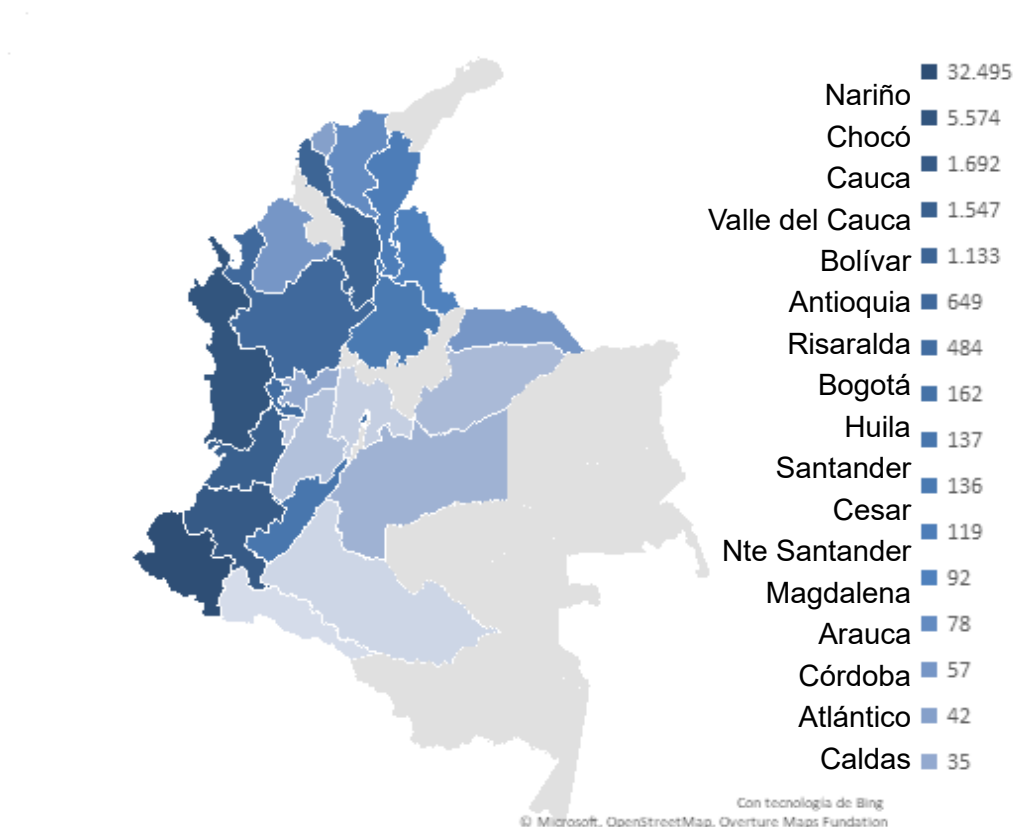
Variable de análisis de la CSMLV: "Hogares de desplazamientos masivos Atendidos en AHI"

Se entiende por desplazamiento masivo el desplazamiento forzado de diez o más hogares, o de 50 o más personas⁶¹.

Dentro de los hechos victimizantes, como consecuencia del conflicto armado, los desplazamientos masivos requieren una respuesta institucional efectiva, integral y oportuna que puede llegar a desbordar la capacidad de las EETT.

Específicamente, para la vigencia 2024 la UARIV reportó 237 desplazamientos masivos declarados a nivel nacional, correspondientes a 11.174 hogares y 44.661 personas⁶². Para el año 2023, se reportaron 243 eventos que afectaron 9.334 hogares y 39.769 personas⁶³. A pesar de la reducción en un 2,5% en el número de eventos masivos de desplazamiento forzado en 2024, aumentaron respectivamente en un 19,7% y 12,3% el número de hogares y personas afectadas.

Mapa 1 : Personas atendidas en AHI por desplazamientos masivos 2024



61 Artículo 2.2.2.5.1 Decreto 1084 de 2015

62 UARIV. Radicado No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025.

63 Ídem



Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

De las 44.661 víctimas que recibieron AHI por desplazamientos forzados masivos en la vigencia 2024, el 72,8% (32.495) fueron atendidas en el departamento de Nariño, 12,5% (5.574) en Chocó, 3,8% (1.692) en Cauca, 3,5% (1.547) en Valle del Cauca y 2,5% (1.133) en Bolívar.

Así mismo, se observó que frente a la vigencia 2023, el número de víctimas atendidas por desplazamientos masivos en los departamentos de Nariño (19.700) y Chocó (4.017) aumentó en un 64,9% y 38,7% respectivamente.

Ahora bien, una vez analizados los reportes de la UARIV frente a los eventos masivos en la vigencia 2024, es importante contrastarlos frente a los informes de organismos internacionales, con el fin de establecer si los sistemas de información del Gobierno nacional se han articulado y contrastado con los datos aportados por los organismos internacionales, tal y como la Comisión ha recomendado en anteriores informes.

Tabla 50 Comparación reportes de hogares y persona afectadas por desplazamientos masivos

Fuente	Hogares Afectados	Personas Afectadas
UARIV ⁶⁴	11.174	44.661
OCHA ⁶⁵	26.000	51.623
ACNUR ⁶⁶	21.774	52.580

Elaboración propia. Fuente UARIV, OCHA y ACNUR 2025

De lo anterior, se observa que aún persisten diferencias en los universos reportados por los organismos internacionales citados, y las cifras de hogares y personas atendidas por la UARIV y las EETT, lo que puede conllevar a que, un amplio número de población afectada en desplazamientos masivos no sean identificados y atendidos por la institucionalidad nacional y territorial.

En este sentido, se reitera las recomendaciones emitidas por la CSMLV frente a la necesidad de mejorar la articulación y el intercambio de información entre la UARIV y los organismos humanitarios internacionales, con el fin de reducir el posible subregistro en los

64 Ídem

65 OCHA Colombia, 3 de febrero de 2025. https://www.unocha.org/attachments/ce0e4e6b-4b4c-42bf-a074-5dcc3baf542f/OCHA%20Colombia_Informe_Tendencias_Situacion_ENE_DIC_2024.pdf

66 ACNUR Colombia, marzo 25 de 2024. <https://reliefweb.int/attachments/8c65da1a-162b-4a91-aff4-5ee079ba70bc/Monitoreo%20ACNUR%20de%20Emergencias%20enero%20a%20diciembre%202024.pdf>



eventos masivos y así focalizar y optimizar la respuesta humanitaria tanto del Estado colombiano, como de los organismos internacionales.

Atención Humanitaria de Emergencia (AHE)

Una vez realizada la inclusión de los hogares en el RUV, la UARIV asume la entrega de la medida de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) la cual, se brinda de manera automática a los hogares en el primer año de ocurrido el desplazamiento forzado, debido a la presunción que se encuentran en extrema vulnerabilidad provocada por el hecho victimizante⁶⁷.

Indicador CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de primer año, que reciben atención humanitaria”

Este indicador mide el nivel de cobertura en la entrega de AHE a las familias incluidas en el RUV que cumplen con el criterio de primer año.

Tabla 51 Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con criterio de primer año, que reciben atención humanitaria

Vigencia	Meta %	Avance %	Cumplimiento de meta %
2023	90	98	100
2024	90	94,67	100

Elaboración propia. Fuente: SisCONPES - DNP. Consulta 4 de junio de 2025

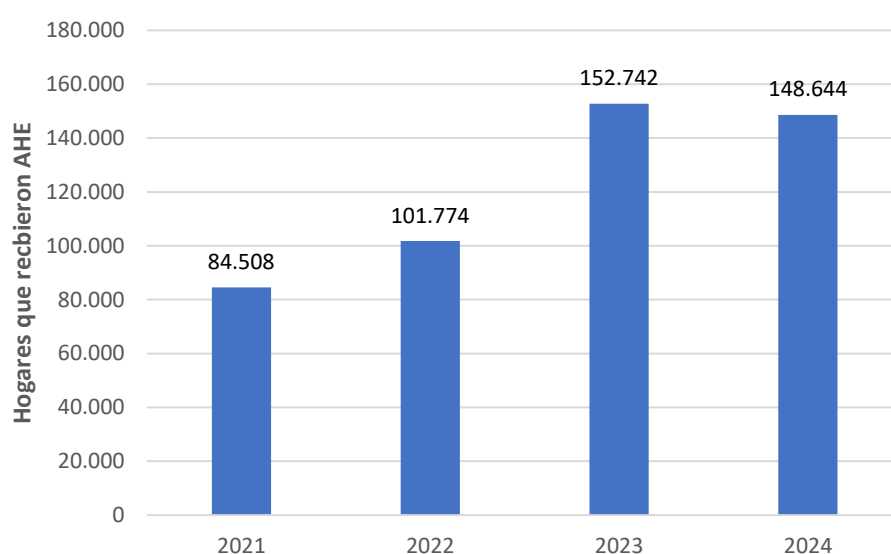
Frente a este reporte, se resalta que la UARIV ha cumplido las metas establecidas en el indicador del CONPES 4031 de 2021, no obstante, llamó la atención de la CSMLV que, en la vigencia 2023 el 2 % de los hogares viables para entrega de atención humanitaria de emergencia no accedieron a esta medida. Asimismo, se resalta que para la vigencia 2024 un poco más del 5% de los hogares incluidos en el RUV por desplazamiento forzado no fueron atendidos en AHE.

En este sentido, la Comisión reitera lo indicado en informes anteriores, frente a la meta establecida en el indicador del 90 % de hogares atendidos en AHE no es suficiente para que la institucionalidad defina la eficacia de su gestión, debido a que, en términos de mínimo vital, este debe ser garantizado al 100 % de la población incluida en el RUV que cumpla con el criterio de primer año.

67 Resolución No 1645 de 2019 “por la cual se adoptó el procedimiento, los mecanismos técnicos y operativos para el reconocimiento y entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición para las víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la Ley 1448 de 2011”

En complemento de lo anterior, la UARIV reportó que entre 2021 y 2024 se atendieron 487.668 hogares, evidenciándose un aumento en la cifra de hogares atendidos en atención humanitaria frente a los años 2021 (84.508) y 2022 (101.774) y por primer año en la vigencia 2023 (152.742). No obstante, para la vigencia 2024, se atendieron 4.098 hogares menos frente al 2023, tal y como se puede observar a continuación:

Tabla 52 : Hogares con criterio de primer año, que recibieron AHE



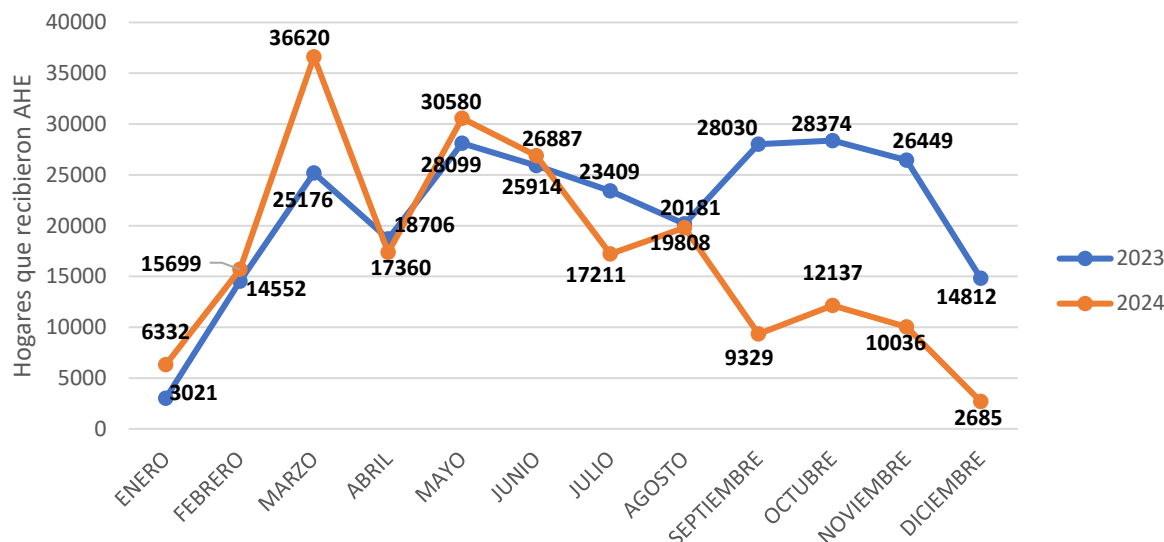
Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

Llama la atención de la Comisión la reducción del número de hogares atendidos en AHE en la vigencia 2024, siendo que en esa vigencia aumentó en 23.351 el número de núcleos familiares incluidos en el RUV por desplazamiento forzado respecto del año anterior (119.636 vs 142.987), de acuerdo con lo reportado por la UARIV.

Ahora bien, la CSMLV identificó que, persisten las dificultades presupuestales y contractuales ligados a la falta de disponibilidad presupuestal en los primeros y últimos meses de cada anualidad, como barreras para el acceso de esta medida. Por lo anterior, es importante realizar un análisis de los pagos mes a mes en las vigencias 2023 y 2024,

con el fin de establecer si la UARIV ha mejorado la apropiación y ejecución presupuestal en el primer trimestre de la anualidad; por lo que se presenta el siguiente reporte:

Tabla 53 Hogares con criterio de primer año que recibieron AHE por mes. Vigencias 2023 - 2024



Elaboración propia. Fuente UARIV, marzo 2024 - mayo 2025

Del anterior reporte se pudo observar que, la UARIV logró en el primer trimestre de 2024 un importante registro en la gestión de pagos de AHE, duplicando los giros en enero de 2024 respecto del mismo periodo de 2023, así como en el mes de marzo de 2024 aumentó en un 133,2% frente a febrero del mismo año, el número de hogares que recibieron AHE. No obstante, se observó una fuerte caída en la colocación de giros después del segundo semestre del año reportando una disminución sustancial a 2.685 hogares atendidos en diciembre de 2024.

Variable de análisis de la CSMLV: “Hogares con criterios de primer año que fueron atendidos en términos y fuera de términos”

Esta variable mide los hogares destinatarios de la entrega de Atención Humanitaria de Emergencia que recibieron efectivamente el componente, de acuerdo con los tiempos establecidos en la Resolución 1645 de 2019, los cuales son de 60 días hábiles, contados a partir de la generación del turno que viabiliza la entrega de la medida.

Tabla 54 : Hogares con colocación de AHE en términos y fuera de términos

Año	Total hogares	Giros colocados en término	en % giros en términos	Giros colocados fuera de término



2021	50.526	50.502	99.9	24
2022	77.678	77.678	100	0
2023	105.710	105.693	99.9	17
2024	82.026	81.999	99.9	27

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025

De acuerdo con lo informado por la UARIV, en las vigencias reportadas se ha dado cumplimiento a la Resolución 1645 de 2019, realizando la colocación de los giros en el término de 60 días hábiles, prácticamente al 100 % de los hogares habilitados.

No obstante, la CSMLV reitera lo manifestado en informes anteriores, respecto a que un término de 60 días hábiles es un tiempo de espera que puede ser excesivo para la entrega de este componente, máxime cuando su finalidad es suplir las necesidades del grupo familiar en alimentación, alojamiento y demás elementos que garanticen la subsistencia mínima de la población víctima del conflicto armado.

En este sentido, el reporte por mes del 2024 de la UARIV de días promedio de colocación se estableció que, el promedio para esa vigencia fue de 24,8 días para la colocación de los giros de AHE, por lo cual se insiste en la necesidad de que la UARIV continúe optimizando sus procedimientos internos para mantener al mínimo los tiempos de colocación de los giros, teniendo en cuenta que, el derecho a la subsistencia mínima debe garantizarse en el menor tiempo posible, máxime cuando en el primer año del desplazamiento forzado, se presume la extrema vulnerabilidad de los hogares.

Atención Humanitaria de Transición (AHT)

Una vez superado el primer año de ocurrido el desplazamiento forzado, los hogares incluidos en el RUV inician esta fase, en la cual la UARIV realiza un proceso de caracterización y evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de cada grupo familiar, a través de la medición de carencias.

Esta medición establece el nivel de vulnerabilidad de los hogares a través de la identificación de las carencias al interior de cada grupo familiar, con el fin de suplir las necesidades específicas en alojamiento y alimentación de cada hogar. En el caso en que la UARIV establezca que, el grupo familiar no cuenta con carencias, debido a que, se verifica su auto sostenimiento, la entidad procede a suspender la entrega de este componente, continuando con la fase de reparación integral del hogar.

Indicador CONPES 4031: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria”



Este indicador mide las víctimas de desplazamiento forzado con carencia en subsistencia mínima, frente al número de hogares a quienes se les realiza colocación de giro de AHT.

Tabla 55 : Porcentaje de hogares con carencia en subsistencia mínima con giro de AHT

Vigencia	Meta %	Avance %	Cumplimiento de meta %
2023	90	99	100
2024	90	91.55	100

Elaboración propia. Fuente: SisCONPES - DNP. Consulta 4 de junio de 2025

Aunque se reconoce el cumplimiento de la meta en la vigencia 2024, es necesario llamar la atención en la reducción de más de siete puntos en el porcentaje de familias con carencias en subsistencia mínima que recibieron giro de AHT.

Variable de la CSMLV: “Número de giros reintegrados y con recolocación en la vigencia”

Esta variable, mide el número de giros de Atención Humanitaria que fueron reintegrados por falta de cobro y cuántos de estos fueron recolocados para su entrega.

Tabla 56 Giros AHE y AHT reintegrados y con recolocación

Año	# giros realizados	# giros reintegrados	% reintegrados	# de recolocaciones	% de recolocaciones	# de recolocaciones cobradas	% de recolocaciones cobradas
2021	272.372	66.827	24,5	34.167	51,1	26.714	78,2
2022	298.759	72.094	24,1	42.642	59,1	37.458	87,8
2023	280.774	89.384	31,8	40.538	45,4	30.865	76,1
2024	285.254	44.393	15,5	23.773	53,5	21.285	89,5

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo – junio 2025



La Comisión resalta la reducción en 2024 del 50,3% de giros reintegrados frente a la vigencia del 2023, por lo que se exhorta a la UARIV a continuar en la implementación de estrategias que reduzcan el número de giros reintegrados.

Análisis cualitativo

Avances

Reglamentación de la Ley 2421 de 2024 - Decreto 525 de 2025 “Marco de atención humanitaria al confinamiento”

La CSMLV resalta la expedición del Decreto 525 del 14 de mayo del año 2025 como un importante avance, no solo por ser la primera y única reglamentación realizada en el marco de la Ley 2421 de 2024⁶⁸ a la fecha de construcción del presente informe, sino porque esta reglamentación había sido requerida por la H. Corte Constitucional en los Autos 373 de 2016, 811 de 2021 y 1923 de 2022 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, así como presentada en pasados informes de la Comisión como recomendación reiterada.

Como logros del Decreto marco de atención humanitaria al confinamiento, se tiene:
Ruta de atención unificada con adecuada jerarquía normativa: previo a la expedición del Decreto 525 de 2025, la respuesta al confinamiento solía ser fragmentada e insuficiente. No se contaba con unas funciones específicas y vinculantes de las entidades del orden nacional, departamental y territorial para prevenir y atender el hecho victimizante de confinamiento. Con esta reglamentación, se establece un marco de actuación único que todas las entidades del Estado deben implementar, asegurando una única ruta de respuesta institucional.

Enfoque en la prevención: no se limita a la atención de los efectos del confinamiento, sino que establece la "prevención urgente" como la primera fase, buscando anticipar y mitigar los riesgos antes de que las comunidades queden aisladas.

Etapas claras de la ruta: el Decreto define unas etapas para la intervención estatal del confinamiento, a saber:

1. Prevención urgente.
2. Identificación y verificación de ocurrencia del confinamiento.
3. Coordinación para la atención inmediata del confinamiento.
4. Entrega de ayuda humanitaria inmediata o de intervención directa.

68 Parágrafo 2 del artículo 68 de la Ley 2421 de 2024



5. Registro y valoración de la solicitud de inscripción en el RUV.
6. Atención y asistencia, posterior a la inclusión en el RUV.
7. Evaluación de las acciones en el marco del confinamiento.

Dificultades

Observaciones frente al Decreto 525 de 2025 “Marco de atención humanitaria al confinamiento”

A pesar de los avances identificados en el Decreto 525 de 2025, la CSMLV considera necesario señalar dos aspectos frente a su contenido que podrían constituirse en barreras para la garantía de los derechos de la población víctima de confinamiento:

Ruta de declaración en el RUV:

Frente a eventos masivos y emergencias humanitarias, la institucionalidad ha implementado una ruta de inclusión en el RUV mediante la herramienta del Censo, la cual está establecida en el artículo 48 de la Ley 1448 de 2011. A través de esta ruta y por la naturaleza masiva del hecho victimizante, el ente territorial con el acompañamiento del Ministerio Público realiza el censo de la comunidad o población afectada el cual se anexa al FUD diligenciado por Ministerio Público con su respectivo anexo 13 de eventos masivos, para su proceso de valoración por parte de la UARIV. Esta ruta, evita que cada una de las víctimas de un evento como desplazamientos masivos o confinamientos deban rendir declaración de manera individual para ser incluidos en el RUV.

No obstante, el Decreto 525 de 2025 en su artículo 2.2.6.7.3.5.2 establece una ruta individual de declaración, a saber:

Las personas que se consideren afectadas por el hecho victimizante de confinamiento deberán presentar la solicitud de registro ante el Ministerio Público, el cual tomará la declaración en el formato diseñado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 77 de la Ley 2421 de 2024.

Esta reglamentación, a consideración de la CSMLV, es errada al utilizar una ruta de inclusión individual para un hecho victimizante masivo como es el confinamiento. En este sentido, implementar esta ruta de declaración, no solo puede llegar a contrariar el artículo 48 de la Ley 1448 de 2011, sino que, además, puede generar traumatismos para el acceso a las medidas previstas para el hecho victimizante y desbordar la capacidad del Ministerio Público en sus funciones previstas en la Ley de Víctimas.

Garantía del derecho a la subsistencia mínima con posterioridad a la inclusión en el RUV



El Decreto en cuestión, establece en su artículo 2.2.6.7.3.6.5 la medida de ayuda humanitaria para víctimas de confinamiento con posterioridad a la inclusión en el RUV a cargo de la UARIV, otorgándole a la medida el alcance establecido en el artículo 47 de la Ley de Víctimas destinado para la Ayuda Humanitaria establecida a otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado. Igualmente, el Decreto supedita la entrega de la ayuda a la verificación de condiciones de acceso al territorio.

En este sentido, el Decreto establece:

“La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de confinamiento una vez que se encuentren incluidas en el RUV, de conformidad con el párrafo 3º del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 19 de la Ley 2421 de 2024. La entrega de esta medida procederá por una sola vez, para la población que declare y sea incluida dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.

Cuando se verifiquen las condiciones de acceso al territorio, se procederá a coordinar con la autoridad tradicional, líder(es) o vocero(s) de la comunidad o del grupo de personas afectadas, la programación y entrega de la Ayuda Humanitaria, procurando el acompañamiento de la entidad territorial y del Ministerio Público, así mismo se gestionarán las demás medidas de atención y asistencia en los CTJT o Subcomités Territoriales que se activen” (negritas fuera del texto original).

Preocupa a la Comisión que el alcance que le da el Decreto a la medida no garantice de manera efectiva el derecho a la subsistencia mínima de la población víctima de confinamiento, debido a que: (i) restringe la entrega de ayuda humanitaria a una sola vez y (ii) supedita su entrega a la verificación de condiciones de seguridad para el acceso al territorio.

Frente al primer aspecto, es importante señalar que la Ley 2421 de 2024 en su artículo 68 adicionó en la Ley 1448 de 2011 el artículo 62A el cual establece la medida de atención humanitaria para el hecho victimizante de confinamiento. Este artículo fue incluido en el capítulo III de la Ley de Víctimas denominado “*DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y TRANSNACIONAL*”, también modificado por la Ley 2421 de 2024.

Por lo anterior, la CSMLV resalta que el Decreto 525 de 2025 omitió el artículo 62A de la Ley 1448 de 2011, el cual estableció la medida de atención humanitaria específica para el confinamiento la cual no está limitada a una sola entrega, caso contrario de la ayuda humanitaria establecida en el artículo 47 de la misma Ley.



En consideración de la Comisión, la aplicación normativa, puede provocar que, aunque el confinamiento persista después de la inclusión en el RUV, las víctimas de este hecho victimizante solo puedan acceder a una única entrega de ayuda humanitaria, vulnerándoles su derecho a la subsistencia mínima.

Respecto de la segunda barrera mencionada, es necesario citar el auto 373 de 2016 de la H. Corte Constitucional, el cual en el marco de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 señaló:

“no es admisible establecer como condición sine qua non para la atención de estas situaciones complejas, el parte de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo de procedimientos de desminado humanitario. Esta exigencia se traduce en un vacío de protección, porque el acceso a la oferta estatal para paliar las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias recurrentes sería, bajo estos requisitos, inviable en muchos casos”.

De acuerdo con lo establecido por el alto tribunal, supeditar la entrega de las medidas humanitarias a las condiciones de seguridad del territorio puede profundizar la situación de vulnerabilidad de la población confinada, especialmente cuando esas condiciones son las mismas que están generando el confinamiento y su impacto humanitario.

Por lo anterior, la CSMLV exhorta al Departamento para la Prosperidad Social a revisar y ajustar los referidos artículos del Decreto 525 de 2025, con el fin de (i) garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados por el hecho victimizante de confinamiento y (ii) que este se ajuste a la norma legal que desarrolla.

Actualización del Decreto de Estrategia de Corresponsabilidad

La H. Corte Constitucional en sus Autos de seguimiento 373 de 2016 y 756 de 2021 identificó en el componente de Coordinación Nación – Territorio de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado, cuatro dificultades centrales: (i) rigidez y falta de impacto de los mecanismos de coordinación nación - territorio, (ii) ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, (iii) falencias en la coordinación entre las entidades del nivel nacional y (iv) la imposición de barreras o inacción del Gobierno nacional ante demandas de entidades locales.

Asimismo, la CSMLV, en su noveno informe presentado al Congreso de la Republica señaló en su capítulo de Coordinación – Territorio la siguientes barreras en la estrategia de corresponsabilidad: “(i) la falta de claridad en las competencias nacionales y territoriales no expresas en la Ley 1448 de 2011 y decretos leyes étnicos; (ii) la inoperancia de espacios técnicos de los tres niveles de Gobierno en la ejecución de la Ley 1448 de 2011; (iii) la baja capacidad administrativa para el cumplimiento de la Ley de Víctimas; (iv) el bajo



compromiso de las entidades nacionales con las necesidades territoriales; (v) la desarmonización en los tiempos de planeación nacional y territorial; y (vi) múltiples y deficientes herramientas de seguimiento a la política pública de víctimas que no se articulan entre sí”.

En este sentido, la Comisión considera que la actualización de la Estrategia de Corresponsabilidad es indispensable para superar múltiples dificultades específicas en materia de atención humanitaria, señaladas en este y anteriores informes de la CSMLV, tales como: i) Debilidad en la capacidad administrativa y presupuestal de las EETT de categoría 5 y 6 (91% de los municipios del país) para atender las emergencias humanitarias como primeros respondientes. ii) Respuesta en subsidiariedad desarticulada y tardía de los niveles departamental y nacional en las emergencias humanitarias. iii) Falta de lineamientos vinculantes frente a la obligatoriedad de reportar en los aplicativos de seguimiento las acciones de los EETT para garantizar la subsistencia mínima en inmediatez. iv) Falencias en el seguimiento por parte de las entidades del orden nacional en el cumplimiento de las responsabilidades en materia de subsistencia mínima por parte de las EETT.

De acuerdo con Departamento de Prosperidad Social (DPS)⁶⁹, el texto del proyecto de Decreto que fue discutido en los últimos años para actualizar la estrategia de corresponsabilidad, debió reconsiderarse debido a la reforma de la Ley de Víctimas que realizó la Ley 2421 de 2024, la cual estableció en cabeza del Gobierno nacional la reglamentación de múltiples aspectos de la política pública de víctimas, por lo cual el DPS renombró el ejercicio reglamentario en la “Estrategia Integral de Intervención Territorial”, alineándolo con la Ley 2421 del 2024.

La CSMLV espera que, este ejercicio reglamentario finalice pronto, no solo por el incumplimiento en los términos establecidos en la mayoría de los artículos a reglamentar de la referida Ley (seis meses a partir de su promulgación), sino también por las dificultades presentadas en el presente acápite.

Conclusiones

Aumento de recursos en 2023 y 2024: La intensificación del conflicto armado incrementó la demanda de AHI, alcanzando un pico de ejecución en 2024 de \$37.667 millones, seguido de 2023 con \$30.889 millones.

Se presentó una disminución en el periodo 2021 a 2024 de un 29% en valor de contratos de prestación de servicios (CPS), principalmente en los contratos requeridos para la entrega de AHI en especie.

En el periodo 2021 - 2024, la UARIV realizó más de 2,3 millones de giros, por un valor de \$1,5 billones de pesos, presentando un incremento sustancial en la vigencia 2023.

69 Prosperidad Social. Radicado No. S-2025-1400-027536 del 05/03/2025.



Persiste el incumplimiento de las metas del CONPES 4031 de 2021 frente a la entrega de AHÍ por parte de las entidades territoriales (32,22% en 2024) y UARIV (23,47% en 2024). Continúa la falta de cargue de información en SIGO-PAT por parte de las entidades territoriales. Solo el 39,49% de los municipios del país y el 34,38% de los departamentos reportaron datos, dificultando evaluar la cobertura territorial.

Se sigue presentando un incumplimiento en el umbral del 70% de cobertura en Atención Humanitaria Inmediata exigido por la Corte Constitucional, evidenciando una respuesta insuficiente ante el derecho a la subsistencia mínima en inmediatez.

Un total de 158 comunidades fueron atendidas en la ruta menor de 120 días y 54 en la ruta mayor de 120 días, destacando la concentración de casos en Chocó, Arauca, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Las restricciones a la movilidad y el control territorial por parte de grupos armados ilegales continúan afectando la pronta declaración y atención de estos eventos masivos.

A pesar de la reducción en un 2,5% en el número de eventos masivos de desplazamiento forzado en 2024 respecto del año anterior, aumentaron respectivamente en un 19,7% y 12,3% el número de hogares y personas afectadas por desplazamientos masivos.

Persisten diferencias significativas entre los datos de la Unidad para las Víctimas y los de organismos internacionales (OCHA, ACNUR), lo que evidencia problemas de articulación y riesgo de subregistro.

Aunque se cumple la meta del CONPES 4031 de 2021 (90% de las familias que cumplen los criterios de primer año reciben AHE), más del 5% de hogares no accedieron a esta ayuda pese a estar en el primer año de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Disminución de hogares atendidos en AHE en 2024 (4.098 hogares menos), a pesar de un aumento de 23.351 de núcleos familiares incluidos en el Registro Único de Víctimas respecto a 2023.

Se presentó una mejora en la ejecución presupuestal durante el primer trimestre de 2024 frente a la colocación de giros de Atención Humanitaria de Emergencia. No obstante, se observó una caída significativa en el segundo semestre, afectando la continuidad de la entrega de esta medida.

Se reitera que el plazo de 60 días para colocación de ayudas establecido en la Resolución 1645 de 2016 es excesivo dada la naturaleza urgente de la ayuda, y se exhorta a la UARIV seguir reduciendo los tiempos de colocación (promedio 2024: 24,8 días).

Aunque se cumple la meta del CONPES 4031 de 2021 en la vigencia 2024, hay una reducción de siete puntos en cobertura a hogares con carencias en subsistencia mínima.

Se redujo significativamente el número de giros reintegrados en 2024 (50,3% menos) frente al año anterior, lo que evidencia una mejora en contactabilidad y notificación de los giros.

Se destaca como un avance la expedición del Decreto 525 de 2025, por medio del cual se reglamenta la ruta de atención al confinamiento, que cuenta con: (i) una ruta unificada con una adecuada jerarquía normativa, (ii) enfoque en la prevención, y (iii) etapas claras de la ruta.

Se resaltan barreras identificadas en el Decreto de Confinamiento, tales como: (i) la implementación de una ruta individual de declaración de un evento masivo, (ii) la restricción



a la entrega por una sola vez de ayuda humanitaria una vez se haya realizado la inclusión en el Registro Único de Víctimas y (iii) que la ayuda este supeditada a condiciones de seguridad de acceso al territorio.

Se presentan retrasos en la expedición del Decreto de actualización de la Estrategia de Corresponsabilidad, clave para fortalecer la respuesta y articulación institucional diferentes aspectos de la política pública de víctimas en el territorio.

Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la estrategia de articulación e identificación de los eventos masivos que se presentan en el territorio nacional, con organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales.

A la Unidad para las Víctimas y al Departamento de Prosperidad Social, avanzar de manera acelerada en la expedición del Decreto reglamentario de “Estrategia Integral de Intervención Territorial”.

A la Unidad para las Víctimas, avanzar en la reducción de los tiempos de colocación de giros de Atención Humanitaria de Emergencia y Transición.

Al Ministerio de Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, garantizar en toda la vigencia, la disponibilidad de recursos y la contratación de los operadores de pago y caracterización para la entrega de la Atención Humanitaria.

Al Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para las Víctimas, incluir en el proyecto de reglamentación de la “Estrategia Integral de Intervención Territorial”, lineamientos vinculantes y de obligatorio cumplimiento dirigidos a las entidades territoriales para que reporten oportunamente en SIGO – PAT y/o en el aplicativo de seguimiento establecido, las gestiones frente a los hogares atendidos en inmediatez.

A la Unidad para las Víctimas, continuar en la búsqueda de alternativas tecnológicas y de contactabilidad en la notificación de los giros de Atención Humanitaria, con el fin de avanzar en la reducción en los niveles de reintegros.

Al Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para las Víctimas modificar los artículos 2.2.6.7.3.5.2 y 2.2.6.7.3.6.5 del Decreto 1084 de 2015 adicionados por el Decreto 525 de 2025, con el fin de establecer: (i) ruta de declaración en el marco del artículo 48 de la Ley 1448 de 2011 y (ii) garantizar la subsistencia mínima de la población confinada posterior a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, en cumplimiento del artículo 62A de la misma Ley.



REPARACION INTEGRAL

RETORNOS, REUBICACIONES e INTEGRACIONES LOCALES

El presente capítulo desarrolla un análisis del derecho al retorno, la reubicación e integración local de las personas víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado. Según el Registro Único de Víctimas (RUV), se encuentran incluidas 9.845.286 víctimas⁷⁰, de las cuales el 89% de ellas han sido incluidas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, es decir, 8.772.117 personas. Estas cifras permiten dimensionar la magnitud del fenómeno y evidencian la necesidad de implementar acciones específicas para superar las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan estas víctimas.

El derecho al retorno, la reubicación e integración local implica el desarrollo de acciones específicas orientadas a garantizar a las víctimas el desarrollo y/o reconstrucción de su proyecto de vida en el lugar en el que voluntariamente decidan habitar. En este sentido, el derecho se garantiza a partir de la necesaria articulación interinstitucional entre las entidades nacionales y territoriales, así como la implementación de acciones que garanticen de forma efectiva la garantía y goce de los derechos fundamentales de la población víctima.

Que el 89% de las víctimas incluidas en el RUV sea por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, requiere del desarrollo de acciones específicas que permitan superar las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran. Éstas deben desarrollarse bajo la implementación de la estrategia de soluciones duraderas. Por ende, en el presente capítulo se analizan los resultados de la implementación de la Política Pública de atención y reparación integral a las víctimas en lo que respecta al derecho al retorno, reubicación e integración local.

El análisis se desarrollará desde el enfoque de soluciones duraderas y con la centralidad en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada forzosamente, con la finalidad de identificar las dificultades y avances en el derecho al retorno, reubicación e integración local. Esto igualmente, permitirá presentar recomendaciones a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) las cuales deberán ser tenidas en cuenta para el fortalecimiento de las acciones en este componente, se examinarán los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y el CONPES 4031 de 2021.

⁷⁰ Cifra con corte a 01 de diciembre de 2024. Información tomada de https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP_21.pdf.



El capítulo se estructura en tres partes. La primera abordará el análisis cualitativo de los resultados de los indicadores correspondientes al PND y CONPES 4031 de 2021. En la segunda parte se desarrollará un análisis cuantitativo del derecho al retorno, reubicación e integración local que tomará en cuenta las fuentes de información con las que cuenta la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV) y, en la tercera parte se presentarán los avances, retrocesos que se presentan en el componente de la política pública elementos que sustentarán las conclusiones y recomendaciones.

Análisis cuantitativo

En este apartado se examinará los resultados de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los indicadores correspondientes al CONPES 4031 de 2021. Si bien se presentará información cuantitativa correspondiente a los avances de cada una de las metas, de allí se desprenden análisis que buscan identificar las dificultades y avances en el goce efectivo de la población víctima desplazada. Así mismo, se incorporan pronunciamientos relacionados con la necesidad de construir acciones bajo el enfoque de derechos que permitan avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado.

Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026”⁷¹

Indicador: Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente (con una nueva medición⁷²)

Fórmula de cálculo: Sumatoria del número de personas víctimas de desplazamiento forzado a quienes se les ha viabilizado el acompañamiento al retorno, reubicación individual o comunitaria y/o la integración local, que Superaron la Situación de Vulnerabilidad (SSV) y tiene permanencia en un mismo lugar de mínimo 2 años.

⁷¹ Las cifras en referencia a metas y avance se soportan en la información de: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador>. Corte: 31 diciembre. 2024. Actualización de información: 10 de julio de 2025 Fecha de consulta 18 de julio de 2025

⁷² Indicador de acumulado, Mide los avances de cada año de manera individual, pero al finalizar el periodo de gobierno se sumarán las intervenciones de todos los años. Las metas no incluyen el valor de la línea base. En su metodología contempla el conteo de personas víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, que Superen la Situación de Vulnerabilidad y tengan permanencia mínima de 2 años en el lugar donde se decidió retornarse, reubicarse o integrarse localmente. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador>.



Tabla 57 Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente (con una nueva medición)

Año	Meta Anual	Avance numérico (último dato)	% de avance
2023	29.500	33.040	112
2024	92.000	55.256	60
2025	92.000		
2026	154.500		
Total	368.000	88.296	24

Fuente: DNP – SINERGIA v2.0, junio 2025. DNP

A partir de 2024, se estableció una nueva metodología para medir la superación de la situación de vulnerabilidad (SSV)⁷³ de las víctimas de desplazamiento forzado, pero no fue hasta 2025 cuando se implementó. Esta novedad incorpora por primera vez la variable de permanencia en el lugar de retorno, reubicación o integración local lo que representa un avance metodológico significativo, permitiendo evaluar no solo la superación de la vulnerabilidad, sino también la sostenibilidad del proceso

De acuerdo con la información remitida a esta Comisión y los registros del sistema SINERGIA, al cierre de 2024 se reportó un avance acumulado de 88.443 personas, lo que representa el 24,03% del total proyectado para el cuatrienio. De este total, 55.256 víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente superaron su situación de vulnerabilidad y permanecen en el lugar de destino, lo que equivale al 65% del universo de medición (84.865 personas) y al 60% de la meta anual de 92.000 personas.

El cumplimiento de la meta anual fue inferior a lo proyectado. El histórico evidencia fallas persistentes en la gestión e implementación, así como retrasos en acciones administrativas y técnicas, ya mencionados.

Hasta el cierre del periodo, se continuaba con la verificación de la identificación poblacional en coordinación con entidades territoriales y el inicio de cruces de información para determinar la permanencia de las víctimas. Cabe destacar que la aplicación efectiva de la medición SSV comenzó en abril de 2025, con el resultado ya mencionado y con una desagregación por escenario de soluciones duraderas así⁷⁴:

⁷³ Resolución 0349 de febrero de 2024.

⁷⁴ Fuente: respuesta remitida mediante oficio radicado 2025-0523271-1 del 7 de mayo de 2025 firmado por Gloria Cuartas Montoya Directora General (E). Fecha de corte de la información 25 de enero de 2025.



Tabla 58 Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente que SSV (con una nueva medición Periodo 2024 por escenario de Soluciones Duraderas)

Escenario	Victimas SSV en escenario de SD	% de avance
Integración Local	51.145	92.5
Retorno	3.107	5.6
Reubicación	1.004	1.8
Total 2024	55.256	

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. DNP.

Es importante tomar en cuenta que si bien los resultados del periodo sugieren una tendencia hacia soluciones duraderas en contextos urbanos o semiurbanos, dado que más de 55 mil personas alcanzaron la SSV en el escenario de integración local, esta lectura requiere de un examen más profundo, tanto de las condiciones actuales para procesos de retorno o reubicaciones viables en términos de seguridad y dignidad, como de las solicitudes de acompañamiento y su viabilización por escenario, que para la vigencia 2024 indica que el mayor porcentaje de víctimas optaron por el escenario de reubicación, como lo demuestra el 86% contabilizado, seguida del 10% que optan por el retorno y tan solo el 6% por integración local, así:

Tabla 59 . Comparativo de solicitudes de acompañamiento en escenarios de soluciones duraderas y número de víctimas con SSV.

Escenario	No solicitudes	Acompañados	% de tramite %
Integración Local	653	112	17
Retorno	1850	191	10,3
Reubicación	15.885	2.983	19
Total 2024	18.388	3.286	18

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. DNP.

Además de la lectura de mayoría de solicitudes en otros escenarios distintos a la integración local, también se aprecia el bajo porcentaje de trámite de solicitudes que para el 2024 fue de solo el 18%, donde el menor porcentaje de respuesta se reporta en las solicitudes de



retorno con tan solo un 10% de acompañamiento y en el más alto en integración local con el 17%, pese a ser este el escenario con menos solicitudes.

De otro lado, la UARIV reporta a esta Comisión un universo total de 84.875⁷⁵ personas con acompañamiento en ruta individual en retorno, reubicación o integración local, que SSV de acuerdo a la nueva medición, cuya fecha de viabilidad del acompañamiento se reporta desde el 2010, anterior a la vigencia de la ley 1448 de 2011, presentando un pico más alto entre los años 2014 a 2018 con la suman de 80.226 personas, equivalente al 94.5%.

Tabla 60 Histórico de víctimas acompañadas que SSV aplicada la nueva medición.

Vigencias	Periodo Acompañado	Personas con SSV acompañadas
2010 -2013	De 11 a 14 años	123
2014 -2019	De 5 a 10 años	80.266
2019 -2024	de o a 4 años	4.486
TOTAL		84.875

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. DNP.

La tabla precedente además muestra que la SSV en procesos acompañados se logra en su inmensa mayoría en periodos mayores a los 5 años. Adicionalmente, se puede evidenciar que aquellos que tuvieron un acompañamiento de más de 8 años representaron el 56% de la sumatoria con 47.535 víctimas acompañadas que SSV.

Indicador PND⁷⁶: Víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad (con una nueva medición).

Fórmula de cálculo: Suma de las víctimas de desplazamiento forzado que han superado la situación de vulnerabilidad en el cumplimiento de los derechos definidos.

De conformidad con lo señalado en el análisis del indicador precedente, actualmente se cuenta con nueva medición de la SSV, cuya aplicación inicia en 2024.

⁷⁵ Respuesta remitida mediante oficio radicado 2025-0523271-1 del 7 de mayo de 2025 firmado por Gloria Cuartas Montoya Directora General (E). Fecha de corte de la información 25 de enero de 2025.

⁷⁶ Al igual que el anterior también se trata de un Indicador de acumulado, mide los avances de cada año de manera individual, pero al finalizar el periodo de gobierno se sumarán las intervenciones de todos los años



Con una meta del cuatrienio de 2.000.000 de víctimas con SSV, desagregada en 500.000 por cada año en un universo de 7.725.934 víctimas de desplazamiento forzado, de conformidad a los datos dispuesto en el aplicativo SINERGIA⁷⁷.

Tabla 61 Víctimas SSV

Año	Meta	Avance	% avance
2022	500.000	887.188	177,4
2023	500.000	177.296	35,4
2025	500.000	0	
2026	500.000	0	
Total:	2.000.000	1.064.484	53

Fuente: DNP - SINERGIA v2.0, junio 2025. DNP

Según la información reportada en el histórico del indicador, para 2023, la cifra de 887.188 víctimas que SSV, corresponde al acumulado desde vigencias anteriores, pero como producto de medición con la metodología recientemente dispuesta en la Resolución 0349 de febrero de 2024, es decir el alto porcentaje de avance de la meta no es un dato que pueda ser asumido como progreso del periodo.

En este sentido, y conforme a la información remitida por la UARIV a esta Comisión, la nueva medición refleja, para el acumulado de la vigencia, una disminución en el número de personas que han superado la situación de vulnerabilidad. Específicamente, se pasó de 887.188 personas (equivalente al 12% del universo de medición) en 2023, a 795.172 personas (10% del universo) en el primer semestre de 2024, lo que representa una reducción de 92.016 víctimas.

Esta disminución resulta contradictoria, dado que, según las fuentes consultadas, ambas cifras fueron calculadas utilizando la misma metodología establecida en la Resolución 0349 de 2024. Por tanto, bajo condiciones metodológicas constantes, se esperaría observar un avance progresivo en el cumplimiento de la meta, y no una reducción como la que se evidencia en los resultados reportados.

Tal como se ha señalado en informes anteriores de la Comisión, aún no es posible afirmar que la declaración de la (SSV) se esté realizando conforme a lo establecido en la norma, es decir, exclusivamente en el marco de procesos de retorno o reubicación. En este sentido,

⁷⁷ <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/40>



se esperaría que los indicadores relacionados con dicha declaración presenten coherencia entre sí.

Sin embargo, persiste una inconsistencia metodológica; la medición continúa realizándose sobre el universo total de víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el (RUV), sin distinguir si han sido o no viabilizadas para recibir acompañamiento en escenarios de soluciones duraderas. Esta situación impide que los resultados de los indicadores reflejen avances sustantivos frente al objetivo normativo, que es garantizar que la cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta se declare únicamente en el contexto de un proceso de retorno o reubicación debidamente acompañado.

Tabla 62 comparativo medición de SSV vigencias 2023 y 2024

Vigencia	Universo	Numero de Victimas SVV	% Avance
2023	7.692.901	887.188	12,00%
2024	7.725.934	795.172	10,00%

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. DNP.

En referencia a los derechos objeto de medición, en un comparativo de las dos vigencias se tiene los siguientes resultados:

Tabla 63 comparativo personas con SSV vigencias 2023 y 2024 por derechos

Derecho	2023	%	2024	%
Vivienda	1.411.375	18	1.435.360	18,5
Generación de Ingresos	1.680.918	22	1.500.035	19
Alimentación	2.595.917	34	2.484.340	32
Salud	6.910.037	90	6.662.256	86
Educación	1.342.429	17	1.343.737	17
Atención Psicosocial	328.556	4	594.421	7



Identificación	7.279.925	95	7.359.578	95
Reunificación	5.761	0,074	6.056	0,078

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. DNP.

En primer lugar, el porcentaje de superación por derechos se ha mantenido en gran medida estable. Se destacan incrementos en dos áreas; el derecho a la vivienda muestra una mejora de 0,5 puntos, mientras que la atención psicosocial presenta un aumento más significativo de 3 puntos.

Sin embargo, preocupa la disminución en otros derechos fundamentales. El derecho a la salud registra una caída de 4 puntos, el de alimentación disminuye en 2 puntos, y el de generación de ingresos se reduce en 3 puntos.

Aunque se evidencia una leve mejora en el cumplimiento del derecho a la vivienda, los resultados en generación de ingresos y alimentación reflejan retrocesos en la nueva medición. En lugar de mostrar avances, estos derechos continúan presentando altos niveles de incumplimiento, lo que evidencia la necesidad de reforzar las estrategias orientadas a su garantía

Indicadores CONPES 4031 de 2021

Indicador: Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones⁷⁸

Fórmula de cálculo: Número de personas acompañadas en retorno y reubicación en el último año / Número de personas que solicitaron acompañamiento para el retorno o la reubicación en el último año x 100.

Tabla 64 Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones

Año/Mes	Meta	Avance numérico (último dato)	% de avance
Línea de Base	NA	97	-
2021	95	34	35,80

⁷⁸ <https://msv.dnp.gov.co/indicador/ficha/conpes/321>. Fecha de consulta junio de 2025



2022	95	40,2	42,30
2023	95	20,7	21,7
2024	95	17,8	18,8

Elaboración propia. junio 2025. Fuente: DNP. MUSVI v4.0,

De acuerdo con el aplicativo, Mecanismo Único de Seguimiento a Víctimas (MUSVI) V 4.0⁷⁹, se reporta que para la vigencia 2024 solo el 17,8% de las personas que solicitaron acompañamiento en su proceso de retorno, reubicación e integración local lo recibieron. Es decir, que en los últimos cuatro años no se ha logrado que al menos la mitad de la población víctima solicitante reciba acompañamiento en retorno, reubicación e integración local. Esto demuestra una baja respuesta de las entidades del SNARIV que desarrollan acciones en el marco de los planes de retornos. Igualmente, los retrocesos en el acompañamiento en los procesos de retorno, reubicación e integración local generan dificultades para que las víctimas gocen de manera efectiva de sus derechos, escenario que retrasa la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado.

En respuesta al requerimiento de la CSMLV⁸⁰, la UARIV informó que el total de solicitudes de acompañamiento para la vigencia 2024 fue de 18.388. De éstas solo 3.286 fueron tramitadas con acompañamiento, las cuales corresponden al 17,87% de las solicitudes. Así mismo, con corte al 30 de abril de 2025⁸¹ se han presentado 2.425 solicitudes de acompañamiento a los procesos de retorno, reubicación e integración local de las cuales solo 147 han sido tramitadas con acompañamiento, lo cual corresponde al 6,06%.

Estas cifras dejan en evidencia la compleja situación de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia que encuentran dificultades en la reconstrucción de su proyecto de vida que se vio truncado por el desplazamiento generado por el conflicto armado interno, en tanto no encuentran acompañamiento institucional en sus procesos de retorno, reubicación e integración local.

Adicionalmente, en información remitida por la Unidad para las Víctimas, en la cual indicó que “a la fecha se cuenta con un total de 1000 comunidades en proceso de retorno o reubicación, de las cuales 236 corresponden a comunidades étnicas y 764 a comunidades no étnicas”⁸². De esta información se puede identificar que, los departamentos con mayor número de planes de retorno son Chocó con 130, Bolívar con 100, Sucre con 48 y César con 43. Sin embargo, estos departamentos no son los departamentos con mayor porcentaje

⁷⁹ Mecanismo Único de Seguimiento a Víctimas

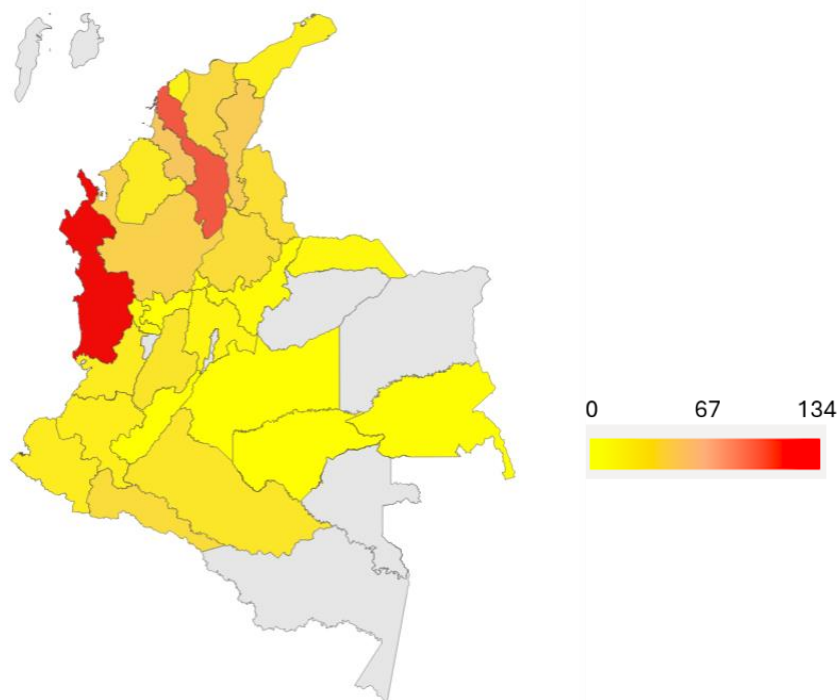
⁸⁰ Información suministrada por la Unidad para las Víctimas a través del radicado 2025-0523271-1 del 07 de mayo de 2025.

⁸¹ Información suministrada por la UARIV con corte al 30 de abril de 2025, en respuesta a la solicitud realizada por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas.

⁸² Información suministrada por la Unidad para las Víctimas a través del radicado 2025-0523271-1 del 07 de mayo de 2025.

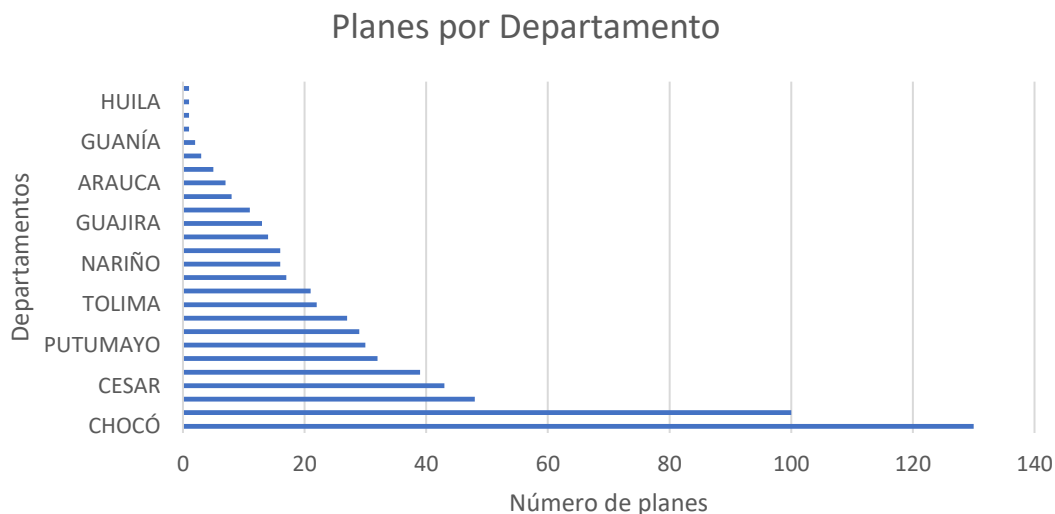
de avance en los planes de retorno. Norte de Santander lidera este listado con un 67,24% de avance en sus planes de retorno, seguido de Caldas con 57,78%, Putumayo con 50,53%. Llama la atención que siendo Choco el departamento con mayor número de planes de retorno su avance sea del 7,35%.

Mapa 3 Número de planes de retorno por departamento



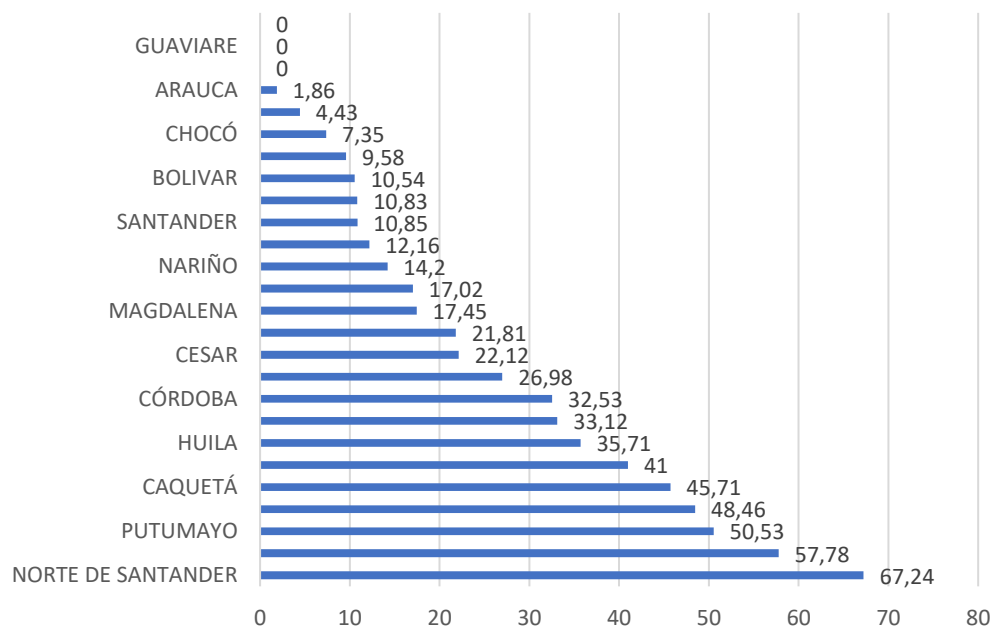
Elaboración propia. Fuente: UARIV,

Gráfica 16 Número de planes de retorno por departamentos



Fuente: UARIV, elaboración propia. Julio 2025

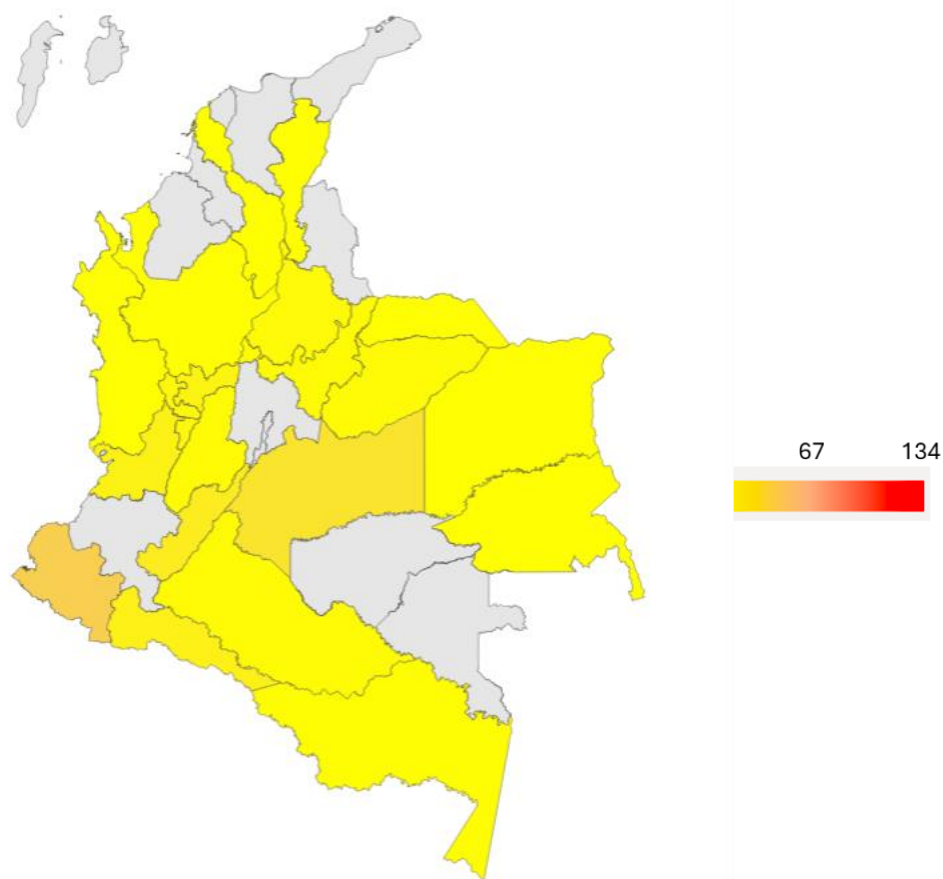
Porcentaje de avance en los Planes de retorno por departamento



Elaboración propia. Julio 2025Fuente: UARIV

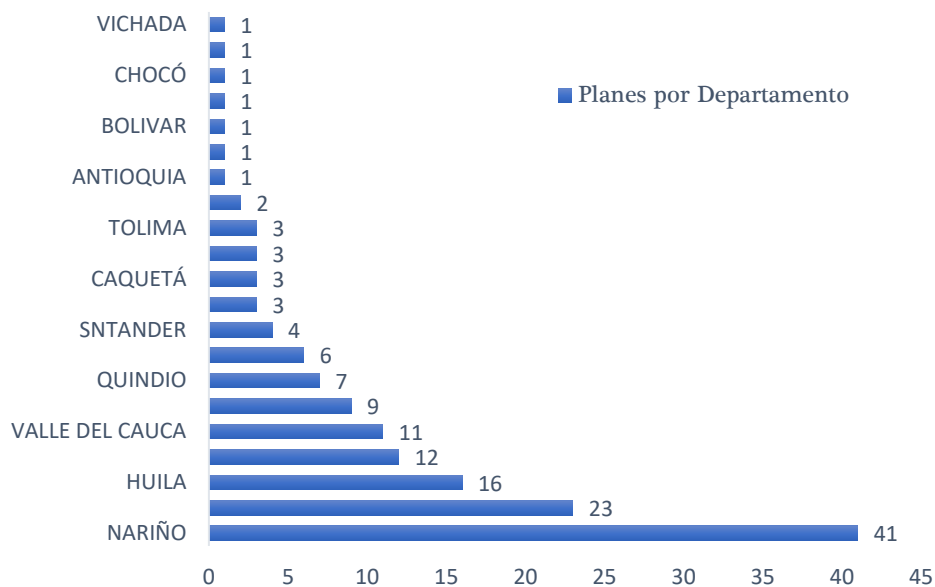
Ahora, los planes de reubicación se centran principalmente en los departamentos de Nariño con 41 planes, Meta con 23, Huila 16, Putumayo 12 y Valle del Cauca 11. Los departamentos con menos planes de reubicación son Vichada, Guainía, Choco, Cesar y Bolívar con 1 plan cada uno. Los departamentos con mayor porcentaje de avances en los planes de reubicación son Putumayo con 62,43%, Caquetá con 53,64%, Caldas con 49,10%. Preocupa que los departamentos Vichada, Bolívar, Arauca y Antioquia con un avance del 0%.

Mapa 4 Departamentos con planes de reubicación



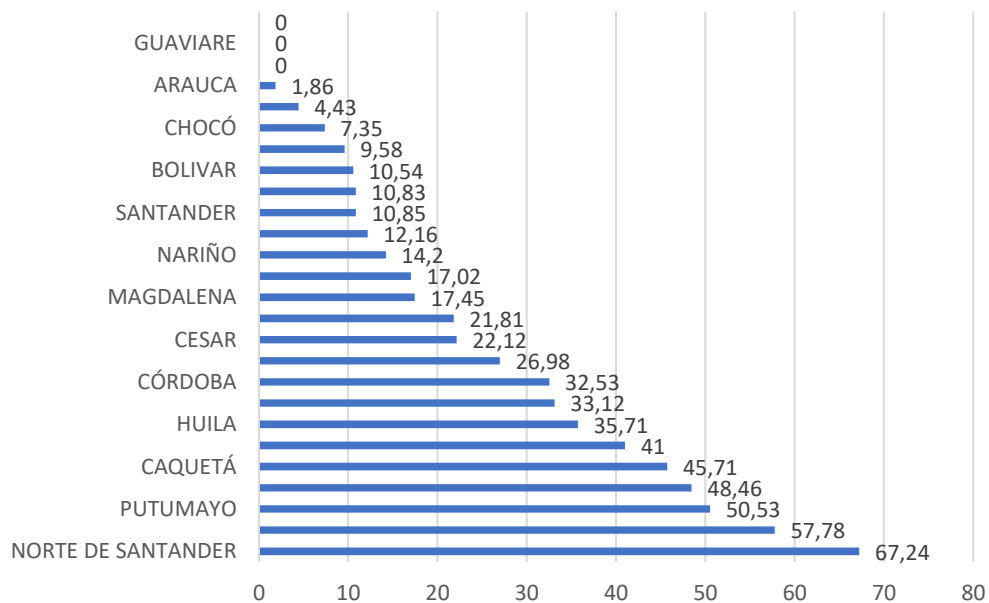
Elaboración propia. Julio 2025 Fuente: UARIV,

Gráfica 17 Número de planes de reubicación por departamento



Elaboración propia. Julio 2025 Fuente: UARIV,

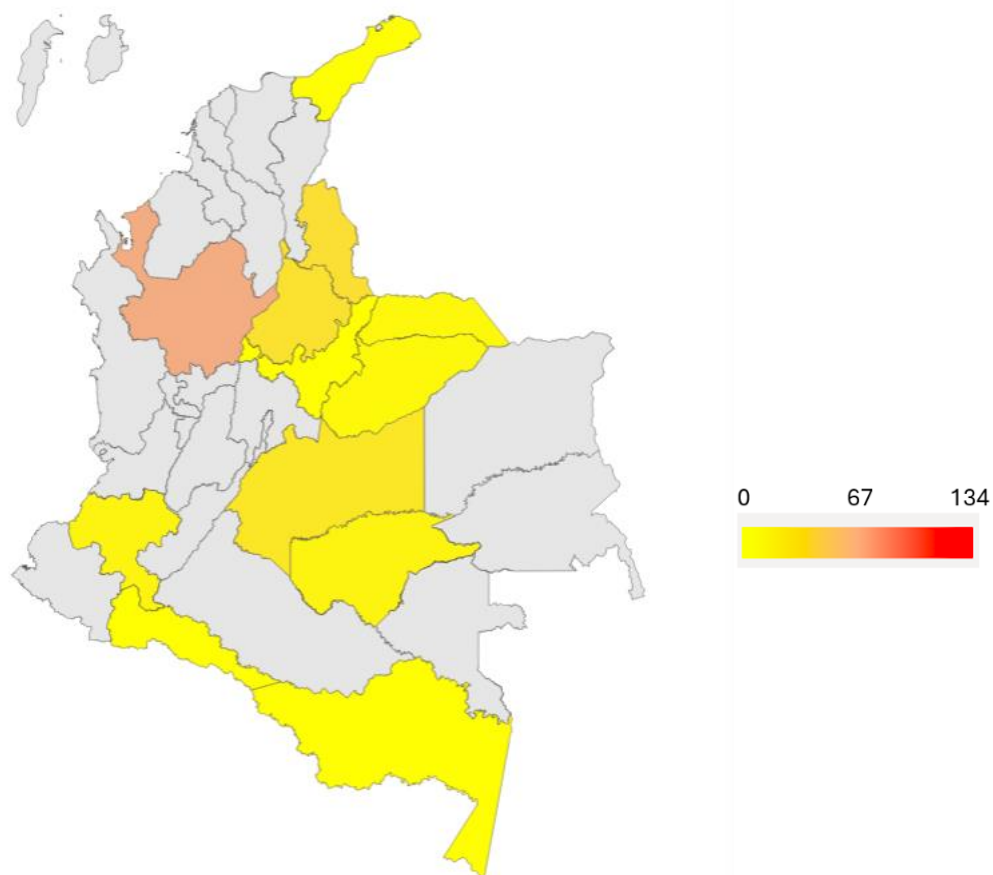
Porcentaje de avances de los planes de reubicación por departamento



Elaboración propia. Julio 2025 Fuente: UARIV,

En cuanto a los planes de integración local, Antioquia lidera los departamentos que cuentan con mayor número de planes, registra 68, seguido de Norte de Santander con 27, Santander con 25 y Meta con 20 planes. No obstante, el departamento con mayor porcentaje de avance en los planes es Putumayo con 86,96%, seguido de Santander con 39,20%, Antioquia con 31,04%.

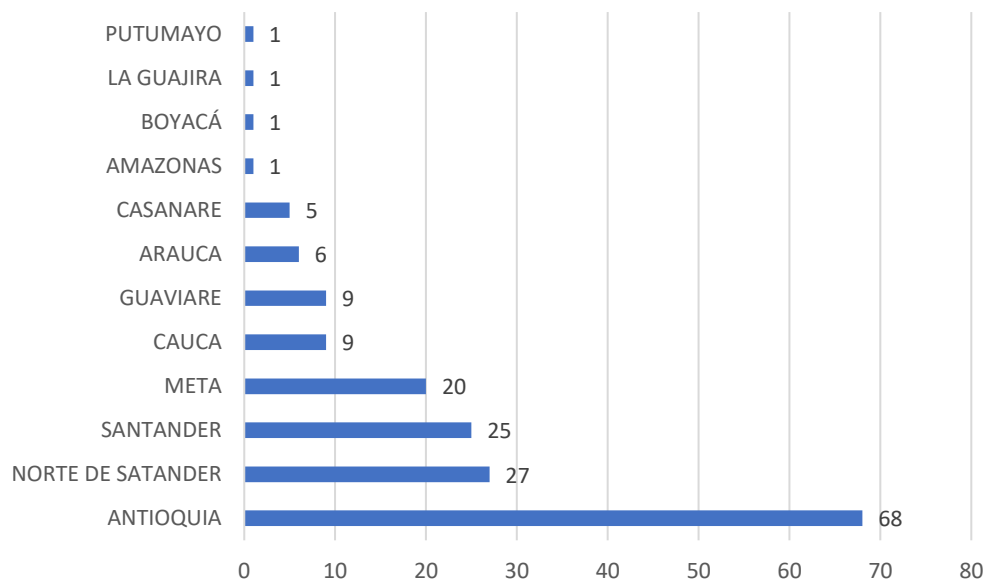
Mapa 5 Número de planes de integración local por departamento



Elaboración propia. Julio 2025 Fuente: UARIV.

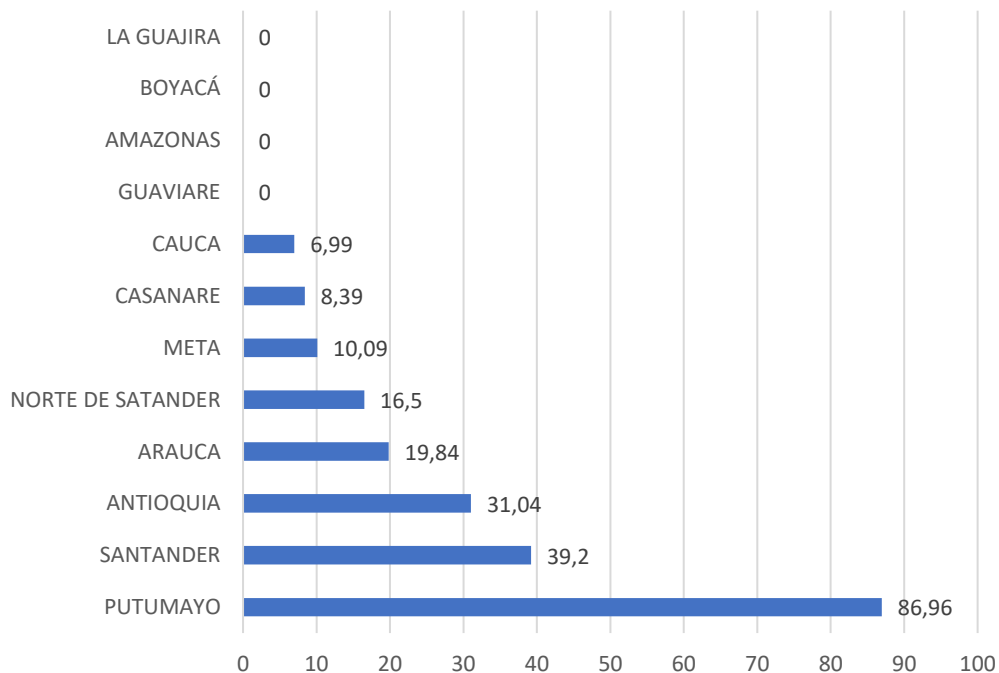


Gráfica 18 Número de planes de integración local por departamento



Elaboración propia. Julio 2025 Fuente: UARIV,

Porcentaje de avance de los planes de integración local por departamento



Elaboración propia. Julio 2025 Fuente: UARIV,



Indicador: Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibido

La fórmula de cálculo de este indicador es la: Sumatoria del número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en zona rural recibidos.⁸³

Entidad a cargo: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Tabla 65 . Hogares con Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA) al retorno o reubicación en zona rural recibido

Año/Mes	Meta	Avance	% de Avance
Línea Base	38,202		
2021/12	65,728	57,575	87.60
2022/12	93,414	66,399	71,1
2023/12	108,414	71,257	65,7
2024/12	123.714	72.219	58,4

Elaboración junio de 2025.Fuente: DNP. MUSVI,

En el caso del reporte de la meta para la vigencia 2024, se evidencia un avance del 58,4%. Ahora, es importante resaltar que este indicador ha presentado una tendencia a disminuir el porcentaje de cumplimiento en las últimas cuatro vigencias. Si bien, los EEA son una oferta de carácter temporal y complementario y, no pueden sustituir la oferta sectorial destinada a superar la situación de vulnerabilidad que debe ser desarrollada por las entidades titulares de garantizar los derechos de conformidad con las políticas sectoriales⁸⁴, resulta importante que se presenten mayores avances en la entrega de los EEA ya que si bien estos no tiene la vocación por sí mismos de lograr la estabilización social y económica de la población retornada, reubicada o integrada localmente, si permiten a las víctimas que se adquieran habilidades para garantizar la subsistencia digna⁸⁵.

Tener rezagos en el cumplimiento de la meta de la entrega de esquemas especiales de acompañamiento en zonas rurales, corrobora las dificultades que se presentan en las poblaciones que habitan la ruralidad. En ese sentido, se requiere avanzar en acciones específicas que permitan no solo cumplir con las metas establecidas en el CONPES 4031 de 2021, sino que adicionalmente se pueda tener un impacto efectivo en el goce de los

⁸³ Actualmente las fichas de los indicadores en la plataforma MUSVI no cuentan con fórmula de cálculo, el dato se conoce por lo trabajado por la comisión en el DÉCIMO informe.

⁸⁴ Corte Constitucional, Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Auto 373 de 2016.

⁸⁵ Corte Constitucional, Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, Auto 331 de 2019.



derechos de la población víctima. Lo anterior teniendo en cuenta que, los avances en el marco de la atención y reparación integral a las víctimas debe estar orientado a la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas, en el marco de la estrategia de soluciones duraderas.

Indicador: Número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar recibido en el área urbana

La fórmula de cálculo para este indicador es la sumatoria del número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento al retorno o reubicación en el área urbana recibidos⁸⁶.

Entidad a cargo: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Tabla 66 Hogares con EEA al retorno o reubicación en zona urbana recibido

Año/Mes	Meta	Avance	% de Avance
Línea Base	-	12,527	-
2021/12	14.527	15,027	100
2022/12	16.527	17,738	100
2023/06	18.527	17,738	95,7
2024/12	20.527	19,646	95,7

Fuente: DNP. MUSVI, junio de 2025.

De conformidad con la tabla que antecede, puede evidenciarse el avance que se tiene en la entrega de EEA en zona urbana. Acá los porcentajes de cumplimientos son altos, en relación con los EEA recibidos en zonas rurales, tanto así que bordean el cumplimiento total de la meta.

Estos avances en la meta permiten deducir que la entrega de los EEA presenta mayores dificultades en las zonas rurales. En ese sentido, se requiere que para que los EEA tengan el efecto deseado, requieren que sean complementados con ofertas sectoriales que permitan la estabilización social y económica; lo que implica, avanzar en la articulación de la oferta institucional entre las entidades nacionales y territoriales donde se integre el enfoque de soluciones duraderas.

⁸⁶ Ibidem



Igualmente, la UARIV, informó en respuesta al requerimiento de información presentada por la CSMLV⁸⁷ en la que se solicitaba información sobre el número de hogares con esquemas especiales de acompañamiento familiar al retorno o reubicación en zona rural y en el área urbana recibidos de manera efectiva durante la vigencia 2024 y hasta el corte de abril de 2025, que, *“en cuanto a las entregas realizadas en la zona rural o urbana dado que las apuestas eran precisamente entregar en el área urbana por el diseño de las líneas productivas, no se descartan familias que puedan habitar en zonas rurales toda vez que se implementen estos negocios y se pueda generar un impacto positivo para las familias”*. En ese sentido, resulta necesario que la entrega de los EEA pueda contar con un instrumento de recolección de información que permita identificar si las víctimas que los reciben habitan la ruralidad o se encuentran en espacios urbanos y así poder avanzar en el análisis de su impacto en el goce efectivo de los derechos.

Indicador: Número de esquemas especiales de acompañamiento comunitarios entregados en el marco de los planes de retorno y reubicación.

La fórmula de cálculo del indicador es: Número de esquemas especiales de acompañamiento comunitarios entregados en el marco de los planes de retorno y reubicación.

Entidad a cargo: Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Tabla 67 . Esquemas Especiales de Acompañamiento comunitarios entregados en el marco de los planes de retorno y reubicación.

Año/Mes	Meta	Avance	% de Avance
Línea Base	-	930	-
2021/12	1.230	1.302	100
2022/12	1.530	1.520	99,3
2023/12	1.830	1.862	100
2024/12	2.130	1.984	93,1

Elaboración junio de 2025 Fuente: DNP. MUSVI,

Las cifras reportadas dan cuenta del avance en la entrega de Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario. Estas cifras son importantes para evidenciar que las entidades avanzan en el cumplimiento de las metas del CONPES 4031. No obstante, surge la necesidad de contrastar el cumplimiento en las metas y su efecto en el goce efectivo de los derechos del universo de la población desplazada.

Respecto de estos indicadores, es interesante señalar como existe una disparidad de 37,3 puntos porcentuales en la entrega de los bienes y servicios que componen los EEA entre las víctimas que se ubican en zonas rurales y las que se ubican en zonas urbanas. Esta

⁸⁷ Información suministrada por la Unidad para las Víctimas a través del radicado 2025-0523271-1 del 07 de mayo de 2025.



diferencia representa las dificultades que la Política Pública de Víctimas tiene para responder a las necesidades de las víctimas en los territorios en los que habitan. Lo cual requiere que se analice la necesidad de incorporar el enfoque territorial en el desarrollo de las acciones institucionales orientadas a la SSV.

Ahora, de conformidad con lo establecido en el artículo séptimo de la Resolución 1785 de 2021⁸⁸, para acceder a los EEA se deben acreditar como requisitos: I) por lo menos un miembro del hogar debe estar incluido en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado; II) estar en un proceso de acompañamiento al retorno, reubicación e integración local en ruta individual o comunitaria; III) no estar participando en procesos que comprendan EEA desde la oferta de otras entidades del SNARIV; IV) que los acompañamientos no se hayan cerrado⁸⁹. Estos requisitos determinan que las víctimas que deciden retornar, reubicarse o integrarse localmente sin acompañamiento encuentran mayor dificultad para estabilizarse económica y socialmente, pues, aún las entidades de gobierno no cuentan con la metodología que les permita caracterizarlas y georreferenciarlas lo que impide una atención pertinente y oportuna⁹⁰.

Asimismo, estos indicadores, implican acciones complementarias y de apoyo adicional a la responsabilidad que las entidades del SNARIV tienen con las comunidades retornadas, reubicadas e integradas localmente. No obstante, dichas acciones no pueden ser consideradas por sí mismas como resultados referentes de la PPV y su eficacia en la atención a las víctimas, en tanto, las metas no responden al universo de víctimas que necesitan de EEA, para encontrar un resultado integral en la valoración de la PPV, se sugiere examinar los planes de retorno, reubicaciones e integraciones locales (RRIL) en relación con el contenido de la acción y su efecto en el goce efectivo de las víctimas.

Ante el número de víctimas de desplazamiento forzado, se requiere la focalización de las víctimas individuales y las comunidades víctimas para el acceso a los EEA. La UARIV informó⁹¹ que, los criterios de focalización año a año para la entrega de EEAC toman en cuenta: I) Los planes de retorno y reubicación (étnicos y no étnicos) que han sido cerrados de acuerdo a lo establecido en el Plan marco de implementación; II) Municipios PDET; III) Cumplimiento indicadores CONPES 4031; IV) Planes con mayor porcentaje de avance de implementación; V) EEAC formulados en la vigencia anterior que no se materializó su entrega.

⁸⁸ Resolución 1785 de 2021 *"Por medio de la cual se fijan los criterios para la identificación, focalización, implementación y seguimiento a los Esquemas Especiales de Acompañamiento para la población retornada, reubicada e integrada localmente de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y el artículo 2.2.6.5.8.7 del Decreto 1084 del 2015 y se deroga la Resolución 00434 del 12 de mayo de 2016."*

⁸⁹ Aquellos cerrados en el marco de lo establecido en los artículos 16, 27 y 33 de la Resolución 3320 de 2019.

⁹⁰ Esta metodología es una orden establecida en el parágrafo 5 del 24 de la Ley 2421 de 2024.

⁹¹ Información suministrada por la Unidad para las Víctimas a través del radicado 2025-0523271-1 del 07 de mayo de 2025.



Para la vigencia 2024, los criterios fueron complementados con elementos de focalización así: i) Municipios priorizados a través del Modelo de Intervención Territorial Integral -MITI-; II) Municipios con Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado de Colombia -ZOMAC- (344 municipios); III) Plan Pacífico (4 departamentos); IV) Planes con mayor porcentaje de avance de implementación; V) EEAC formulados en la vigencia 2023 que no se materializó su entrega y VI) Cumplimiento de indicadores CONPES 4031.

En consecuencia, estos criterios de focalización permiten identificar los territorios a los cuales se dirige la entrega de los bienes y servicios que componen los EEA para impulsar la estabilización socioeconómica. Esta focalización debe avanzar más allá del cumplimiento de las metas CONPES, pues, desde este escenario de planificación de atención a las víctimas que se desarrolla a través de la entrega de los EEA, se puede avanzar en la articulación de oferta institucional orientada a la superación de la situación de vulnerabilidad ya que los EEA de acompañamiento no cuentan con la vocación de estabilizar social y económicamente a las víctimas.

Tabla 68 Planes Comunitarios de RRIL aprobados

Solución Duradera	No. planes aprobados	Aprobado vigencia 2019	Aprobados vigencia 2021	Aprobados vigencia 2022	Aprobado vigencia 2023	Aprobado vigencia 2024	En revisión
Retorno	410*	9	284	7	1	7	102
Reubicación	112	7	81				24
Integración Local	154	1	89	12	1	4	47
En revisión	22		2	4	5	6	5
Total Planes aprobados no étnicos	698	17	456	23	7	17	178

Elaboración propia. junio de 2025 Fuente: UARIV

De conformidad con la tabla que antecede, se encuentra que los planes comunitarios aprobados son en su mayoría procesos de retorno, estos equivalentes a los 58,7 p.p., seguido de los planes de integración local que corresponden a los 22,06 p.p., y los planes de reubicación correspondientes a 16 p.p. Ahora llama la atención la cantidad de planes que se encuentran en revisión, pues, si bien se requiere de la actualización y determinación de los planes que se encuentran aprobados, llama la atención que el número de planes aprobados y en revisión corresponden a los 25,50 p.p., esto en definitiva evidencia la dificultad para identificar el universo de víctimas que se encuentran en proceso de retornos, reubicación e integración local.

Estas cifras presentadas por la UARIV distan de los resultados arrojados por la IV encuesta nacional de verificación sobre las condiciones de vida y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en Colombia. Lo anterior, en la medida que la encuesta arrojó que, solo el 5,2% de los hogares desplazados desea retornar al lugar de origen, así mismo, se tiene que el 74,9%⁹² de los hogares desplazados desean permanecer en el lugar en el que vive en la actualidad.

Tabla 69 Acciones asociadas a la contribución de la superación de la situación de vulnerabilidad en los planes de retorno y reubicaciones comunitarios no étnicos

Derecho asociado	Ejecutada	En ejecución	En revisión	No ejecutada	Total general
Alimentación	117	22	2	410	551
Atención básica en salud	208	10	3	414	635
Educación	282	22	3	649	956
Ingreso y trabajo	2	0	0	15	17
Seguridad alimentaria	16	0	0	93	109
Servicios públicos básicos	0	0	0	2	2
Vivienda	124	5	2	517	648
Total general	749	59	10	2100	2918

Fuente: Unidad para las Víctimas, Grupo de retornos, reubicaciones,

De la información presentada en la tabla⁹³, se encuentra que el número de acciones no ejecutadas en los planes de retornos, reubicaciones comunitarias no étnicos corresponden

⁹²Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, “De conformidad con la tabla que antecede, puede evidenciarse el avance que se tiene en la entrega de EEA en zona urbana. Acá los porcentajes de cumplimientos son altos, en relación con los Esquemas Especiales de Acompañamiento recibidos en zonas rurales, tanto así que bordean el cumplimiento total de la meta”, 2024, p.249. <https://drive.google.com/file/d/1ZdWhwePm1aen-2gaT8LjbCa9tGu4jbMJ/view>

⁹³ Información suministrada por la Unidad para las Víctimas a través del radicado 2025-0523271-1 del 07 de mayo de 2025.



a un total de 2100. Esta cifra representa la baja respuesta efectiva en términos de acompañamiento a las comunidades en proceso de retorno, reubicaciones e integraciones locales, pues, si bien pueden contar con plan aprobado, en el cumplimiento de las acciones que componen el plan difícilmente se ejecutan.

Adicionalmente, se encuentra que los derechos con mayor número de acciones sin ejecutar son vivienda, educación, salud y alimentación. Este rezago en la ejecución de acciones en derechos que resultan fundamentales para que las víctimas se establezcan social y económicamente dificultan su permanencia en los lugares en los que han decidido reubicarse o retornarse voluntariamente. En ese sentido, resulta clave que se adopten medidas urgentes para el cumplimiento de las acciones concertadas en los planes de RRIL. Igual preocupación genera que el número de acciones relacionadas con el derecho asociado a ingresos y trabajo sean 17, en tanto resulta ser un derecho estratégico para la superación de la situación de vulnerabilidad.

Indicador: Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los Planes de Retorno y Reubicación que cuentan con ruta de activación e implementación.

La fórmula de cálculo del indicador es: Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los Planes de Retorno y Reubicación que cuentan con ruta de activación e implementación.

Entidad a cargo: Agencia de Renovación del Territorio⁹⁴.

Tabla 70 . Iniciativas PDET vinculadas a medidas de los Planes de R y R que cuentan con ruta de activación e implementación.

Año / Mes	Meta	Avance	% de Avance
2024/12	147	119	81
2023/12	126	111	88,1
2022/12	92	108	100
2021/12	82	87	100
Línea Base	--	57	--

Fuente: DNP. MUSVI V4.0, junio de 2025

Se encuentra que la meta ha venido disminuyendo en su cumplimiento, pasando de un cumplimiento del 100% en las vigencias 2021 y 2022, a un cumplimiento del 88% en la vigencia 2023 y para la vigencia 2024 se llegó a un cumplimiento del 81% en la meta de

⁹⁴ En la ficha de técnica del indicador aparece la Agencia Nacional de tierras pese a no tener competencia en la materia. <https://musvi.dnp.gov.co/indicador/ficha/desplazados/331>. Consultado 11/08/2025.



147 iniciativas. En definitiva, este retroceso en el porcentaje de cumplimiento requiere de revisión institucional que permita identificar las dificultades encontradas en el cumplimiento de la meta para que nuevamente se alcance el 100% en el cumplimiento de la meta.

Plan marco de implementación:

Indicador: Comunidades acompañadas en proceso de retorno y reubicación

Formula de Calculo: Sumatoria de comunidades acompañadas por medio de los planes de retornos y reubicaciones.

AÑO	Meta anual	Avance Cuantitativo	Porcentaje de avance
2019	0	-	0
2020	0	-	0
2021	1	1	100
2022	13	16	123
2023	15	3	20
2024	17	13	76

Elaboración propia, junio 2025Fuente: SIPO

Este indicador tiene como finalidad cuantificar el número de planes de retorno y reubicación dirigidos a comunidades no étnicas que han sido implementados en su totalidad durante la vigencia del informe. Se consideran implementados aquellos planes en los que se ha ejecutado el 100% de las acciones definidas.

La Unidad para las Víctimas desempeña un doble rol en la formulación e implementación de los planes de retorno y reubicación. Por un lado, brinda asistencia técnica a las entidades territoriales y a las comunidades, orientando la definición de acciones que contribuyan a superar la vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado y a fortalecer los procesos de integración comunitaria y arraigo territorial. Por otro lado, en su calidad de entidad coordinadora del SNARIV, lidera la articulación interinstitucional e impulsa la implementación efectiva de las acciones definidas en dichos planes.



De acuerdo con lo establecido en la Resolución 03320 de 2019⁹⁵, la formulación e implementación de estos planes corresponde a los momentos 6 y 7 de la Ruta de Acompañamiento a Comunidades:

Momento 6: Elaboración del Plan de Retorno y Reubicación.

Momento 7: Implementación del Plan de Retorno y Reubicación.

Por tratarse de un indicador de seguimiento al plan marco de implementación del Acuerdo Final de Paz⁹⁶, Durante los años 2019 y 2020, no se registraron planes de retorno y reubicación de comunidades no étnicas implementados en su totalidad. Las razones principales incluyen la actualización normativa, la transición metodológica en la formulación de planes, y las restricciones derivadas de la emergencia sanitaria por COVID-19⁹⁷.

Si bien, las condiciones operativas y sanitarias representaron barreras significativas que limitaron el avance en la implementación de los planes de retorno y reubicación, se esperaba que, una vez superadas dichas restricciones y con condiciones operativas definidas, se lograra una ejecución más efectiva en los años siguientes. No obstante, es importante señalar que el indicador presenta una meta considerablemente baja en relación con el número total de comunidades con planes formulados. En este sentido, el cumplimiento de la meta del indicador no representa un desafío sustantivo frente a los objetivos de la política pública en materia de retornos y reubicaciones, lo que limita su capacidad para reflejar avances reales y significativos en la garantía de los derechos de las comunidades afectadas.

A pesar de los avances registrados, persiste una brecha significativa en relación con el universo total de planes formulados. Así, como evidencia del bajo nivel de ambición de la meta establecida para el indicador, frente al volumen de planes actualmente en curso, que según los datos de la UARIV corresponden a 1000, de los cuales 853 reportan el estado de aprobado. esto desdibuja los avances que se pueden propiciar desde las instituciones para responder a la necesidad que tienen las víctimas del conflicto armado para superar su situación de vulnerabilidad.

Por otro lado del total de planes aprobados 671 cuentan con datos de vigencia de aprobación y porcentaje de avance.; ambos datos que resultan útiles para hacer un indicativo de comparación entre meta y el universo, como es el caso de la fijada para al

⁹⁵ Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015.

⁹⁶ En cumplimiento de lo establecido en el Punto 6.1.1 del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, firmado el 12 de noviembre de 2016, se formula el Plan Marco de Implementación (PMI). Este instrumento orienta las políticas públicas necesarias para la materialización del Acuerdo Final durante los 15 años siguientes a su firma, y facilita su seguimiento por parte de las distintas instancias creadas para tal fin.

⁹⁷ Avance cualitativo del indicador- Justificación del avance.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TxSvbKwSYwjctKYi>. Consultado 15 de julio de 2025



vigencia 2025 que es de tan solo de 20 planes, este número representa el 3.8 % del total de planes aprobados que cuentan con información de avance y vigencia de aprobación mayor a tres años que corresponde a 528 planes, que tomaremos como muestra en el comparativo con la meta .

Tabla 71 Comunidades comparativo de avance planes por vigencia

Vigencia aprobación	Mayores al 50%	Menores al 50%
2019	5	12
2021	70	383
2022	2	56
Subtotal	77	451
TOTAL		528

Elaboración propia junio 2025 Fuente: UARIV⁹⁸

Como se observa en la tabla anterior, el número de planes con un avance superior al 50% —es decir, aquellos con mayor probabilidad de contribuir al cumplimiento de la meta— asciende a 77. Esta cifra supera en más de un 300% la meta establecida para el año 2025. No obstante, preocupa la ausencia de estrategias claras orientadas a dinamizar la ejecución de los planes con mayores rezagos.

Del total de 528 planes analizados, 451 presentan un avance inferior al 50%, lo que equivale a más del 85% de la muestra. En contraste, la meta de 20 planes representa apenas el 4,4% del total, lo que evidencia una brecha significativa entre el estado actual de avance y lo que debería representar el objetivo propuesto como meta

Esto en definitiva evidencia una disparidad entre la necesidad de las víctimas en proceso de retorno, reubicación e integración local y la meta fijada. Se requiere de mayor compromiso institucional que refleje un grado de correspondencia entre los planes formulados y aprobados y la meta de acompañamiento. En ese sentido, en tanto no se presenten mayores avances en la ejecución de los planes de retorno, reubicaciones e integración local, difícilmente se contará con avances en la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado.

Análisis cualitativo

⁹⁸ Información suministrada por la Unidad para las Víctimas a través del radicado 2025-0523271-1 del 07 de mayo de 2025.



En el presente acápite se presentarán los avances, retrocesos, recomendaciones en el marco del panorama que se puede evidenciar del derecho al retorno, la reubicación e integración local. Estos elementos se construyen desde la información con la que cuenta la CSMLV.

Avances

La Ley 2421 de 2024 que reforma la Ley 1448 de 2011, representan un avance en la garantía del derecho al retorno, la reubicación e integración local, pues enfatiza en el desarrollo de las acciones institucionales bajo los principios de sostenibilidad y dignidad. Igualmente, exalta la participación activa de las víctimas en la formulación y/o ajuste de la Política Pública de Víctimas, para lo cual incluye un articulado en esta perspectiva⁹⁹.

El impulso legal para desarrollar la interoperabilidad de los sistema de información de las entidades del SNARIV permitirá contar con mayores elementos para una debida planeación en la focalización y orientación de la oferta institucional en los planes de retorno, reubicación e integración local en el marco de la estrategia de soluciones duraderas¹⁰⁰.

La incorporación del principio de seguridad humana en los planes de retorno, reubicación e integración local implica contar con respuestas institucionales articuladas y centradas en las personas y comunidades atendiendo a sus particularidades y contextos¹⁰¹ para garantizar su supervivencia¹⁰², los medios de vida, dignidad y la sostenibilidad de los procesos de estabilización social y económica, impidiendo nuevos desplazamientos.

Reconocer la sostenibilidad económica de los planes de retorno, reubicación e integración local a través de la creación, implementación y financiación de programas y proyectos productivos que harán parte del derecho a la reparación integral¹⁰³.

Otro avance es elevar a rango legal lo ordenado por la Corte Constitucional a través de la orden trigésima cuarta del Auto 373 de 2016¹⁰⁴, orientada a la construcción de una metodología de caracterización y georreferenciación para atender las necesidades de

⁹⁹ Numeral 9 del artículo 14 de la Ley 2421 de 2024.

¹⁰⁰ Artículo 2 de la Ley 2421 de 2024.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Artículo 5 de la Ley 2421 de 2024.

¹⁰³ Artículo 24 de la Ley 2421 de 2024.

¹⁰⁴ Auto 373 de 2016, orden trigésima cuarta. "ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, al Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que presente informes trimestrales relativos a los avances en el proceso de cuantificación, ubicación (georreferenciación) y caracterización de la población desplazada que ha retornado o se ha reubicado sin acompañamiento tras haber solicitado de manera infructuosa apoyo institucional para su proceso de retorno o reubicación, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el presente auto. Lo anterior, a efectos de implementar las herramientas de acompañamiento y atención integral dentro de esta población. El primer informe deberá ser allegado a la Sala Especial de Seguimiento en un término inferior a dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente providencia, en medio físico y magnético."



quienes deciden retornar, reubicarse o integrarse localmente sin acompañamiento a través de una atención oportuna y pertinente¹⁰⁵.

No obstante, estos avances normativos implican importantes retos para las entidades del Gobierno nacional para su reglamentación e implementación. Será necesario traducir los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad de las víctimas que desean retornar, reubicarse e integrarse localmente, en procedimientos claros, accesibles y adaptados a los contextos territoriales, con participación efectiva de las víctimas.

De otro lado, los últimos cinco informes de la CSMLV- evidencian que la seguridad sigue siendo un reto clave en los procesos de retorno y reubicación de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Este escenario se agudiza en la medida que, muchas de las solicitudes de acompañamiento no se atienden debido a que el principio de seguridad no cuenta con favorabilidad. El impulso actual de acciones y lineamientos orientados a promover y materializar los principios de seguridad en los procesos de retorno y reubicación, por parte del Subcomité Nacional de Prevención y Garantías de No Repetición, en el marco de la Mesa Temática de Seguridad en Retornos y Reubicaciones, representa un avance significativo. Este progreso será aún más relevante en la medida en que se concrete en una estrategia operativa que responda efectivamente a las necesidades de seguridad en los territorios.

Dificultades

El indicador del Plan Nacional de Desarrollo -PND- sobre víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente presenta limitaciones estructurales que afectan su efectividad. Entre los principales desafíos se encuentran fallas en la gestión operativa, dificultades en la coordinación interinstitucional, restricciones en el acceso a registros administrativos y una alta dependencia de fuentes externas a la Unidad para las Víctimas. Estas condiciones limitan la calidad del reporte y dificultan el seguimiento adecuado de los procesos de retorno e integración, comprometiendo la capacidad del Estado para garantizar una atención integral y oportuna a la población víctima del desplazamiento forzado.¹⁰⁶

No se ha cumplido con los términos establecidos para la reglamentación de la Ley 2421 de 2024 en lo relacionado con el derecho al retorno, reubicación e integración local, retrasando

¹⁰⁵ Este escenario es paradigmático. Pues es un avance fundamental que la Ley 2421 de 2024 retome la necesidad de contar con un instrumento que permita identificar el universo de las víctimas que deciden, retornar, reubicarse e integrarse localmente sin el acompañamiento institucional, que la Corte Constitucional ha solicitado a través del Auto 373 de 2016. No obstante, a pesar de los requerimientos constitucionales y legales, es una dificultad en tanto aún no se cuenta con un instrumento que permita establecer el universo de víctimas que no han tenido acompañamiento institucional y, por tanto, no se desarrollan acciones institucionales para garantizar la estabilidad socioeconómica.

¹⁰⁶ Según los datos del reporte histórico del indicador consultados en: [://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador](https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador). Corte: 31 diciembre. 2022. Actualización de información: 9 de febrero de 2024. Fecha de consulta 20 de junio de 2024



la construcción de una oferta específica que permita sostener los proceso y la estabilidad socioeconómica¹⁰⁷.

Otra dificultad identificada es el estancamiento en la formulación de la ruta de articulación interinstitucional, la cual, conforme a lo establecido en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 2421 de 2024, debía ser diseñada en un plazo de seis meses tras la expedición de la ley. Esta ruta resulta fundamental para superar los bloqueos institucionales derivados de la falta de coordinación y articulación en la oferta y ejecución de las acciones contempladas en los planes de retorno, reubicación e integración local. Esta problemática ha sido señalada por la Corte Constitucional y reiterada por esta Comisión en informes anteriores.

Esta falta de articulación de la oferta institucional en los casos de reubicaciones derivados de las adjudicaciones de tierras realizadas por la Agencia Nacional de Tierras -ANT-a comunidades víctimas de desplazamiento forzado dificultan la estabilización social y económica. Igualmente, la ausencia de una planificación adecuada y de acompañamiento técnico por parte de la Unidad para las Víctimas (UARIV) genera negativas por parte de las entidades territoriales receptoras para activar la ruta de acompañamiento y formular el respectivo plan¹⁰⁸.

Se evidencia una débil articulación entre las acciones de atención en emergencias (ayuda humanitaria) y las estrategias de mediano y largo plazo orientadas al restablecimiento de derechos en contextos de retorno, reubicación e integración local. Esta desconexión dificulta la implementación de intervenciones efectivas que permitan superar situaciones de vulnerabilidad, generando ciclos de dependencia en lugar de promover la sostenibilidad de los procesos desde un enfoque de soluciones duraderas.

La ausencia de un mecanismo o instrumento que permita identificar los diferentes escenarios¹⁰⁹ en los que se desarrollan acciones que benefician a las víctimas conlleva a la dispersión de la oferta. Esta falta de articulación de las acciones en los distintos procesos,

¹⁰⁷Ejemplo de esta afirmación, lo encontramos en el parágrafo 5 del artículo 24 que estableció el término de tres meses para diseñar la metodología de caracterización y georreferenciación de las víctimas que se retornan, reubican e integran localmente sin acompañamiento, que al momento de la escritura de este capítulo no se cuenta aún con ella.

¹⁰⁸ Se ha documentado el caso un grupo de familias víctimas desplazadas forzadamente en el año 1996 del predio denominado Bellacruz en el departamento de Cesar a quienes hasta el año 2025 se les adjudica un predio por parte de la ANT en el municipio de Maní en departamento de Casanare. Las familias se trasladan por sus propios medios sin acompañamiento institucional al predio y a la fecha de este informe no se les ha activado la ruta, careciendo de medios para subsistencia y en ausencia de condiciones dignas de permanencia. Esta dificultad también se documentó en el caso de familias pertenecientes a la ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES CAMPESINOS CON FUTURO Y PROSPERIDAD, víctimas actualmente reubicadas en los predios La Palma, Santa Barbara y Rancho Alegre, en el municipio de Pandi – Cundinamarca.

¹⁰⁹Planes de retorno, reubicación e integración local, planes de reparación colectiva -cuando sean sujetos-, beneficiarias de sentencias de restitución, o estar inmersas en acciones orientadas al cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final de Paz y/o medidas de reforma rural integral.



no permite optimizar los recursos disponibles y no auspicia un contexto de goce y garantía efectiva de los derechos que cuente con una intervención efectiva para superar la situación de vulnerabilidad.

Con la reforma a la ley de víctimas -Ley 2421 de 2024-, se evidencia una limitación del enfoque institucional, al restringirse la implementación de los EEA al Departamento para la Prosperidad Social -DPS- y a la Unidad para las Víctimas¹¹⁰. Estas entidades, en particular el DPS, ofrecen programas de carácter asistencial que no abordan de manera integral el restablecimiento de los derechos de las víctimas y que no incorporan la necesidad de articular este tipo de oferta con la presentada por otras entidades en el marco de la estrategia de soluciones duraderas.

En la oferta de estas entidades, además se identifica también la ausencia de componentes claves en los EEA, ya que no contemplan elementos fundamentales para un retorno sostenible, como el acceso a una vivienda digna y a tierras. En cuanto a la generación de ingresos y empleo —pilares esenciales para la estabilización—, preocupa especialmente la insuficiente capacidad institucional de la UARIV para financiar y articular oferta referida a proyectos productivos, dado que actualmente no cuenta con la capacidad técnica ni operativa necesaria para garantizar su efectividad. De igual manera, el no contar con una ruta de generación de ingresos para la población desplazada retrasa la estabilización económica de las víctimas.

El hecho que los Comités Territoriales de Justicia Transicional -CTJT- sesionen ahora cada cuatro meses¹¹¹ -3 veces al año- impide que se cuente con la actualización oportuna de los conceptos de seguridad para los planes de retorno o reubicación.

¹¹⁰ **Ley 2421 de 2024. ARTÍCULO 24.** Modifíquese el artículo 66 del Capítulo III del Título III de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

El Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y en articulación con la Unidad Administrativa Especial para la Atención Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas diseñarán esquemas especiales de acompañamiento que promuevan la permanencia e integración de estas personas en el lugar elegido.

Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento. Esta disposición se interpretará de conformidad con el principio de seguridad humana y con el parágrafo 4 del artículo 66A sobre voluntariedad, previstos en esta ley.

El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), diseñará, implementará y financiará planes, programas y proyectos productivos que incentiven el retorno de las víctimas de desplazamiento forzado a sus lugares de origen y su consecuente restablecimiento y permanencia como parte de la reparación integral a la que tienen derecho.

¹¹¹ Parágrafo 7 del Artículo 51 de la ley 2421 de 2024.



Otra dificultad radica en la falta de operatividad de la ruta de retornos de emergencia en las denominadas zonas de crisis humanitarias recurrentes¹¹², lo que obliga a muchas familias a retornar sin acompañamiento, con ausencia de mínimos de dignidad, a enfrentarse a confinamientos o sufrir nuevos desplazamientos de manera casi cíclica.

En relación con los resultados de medición de la SSV, y a pesar del cambio metodológico implementado por la Unidad para las Víctimas, persiste una falta de coherencia entre el universo de medición, los resultados obtenidos y los objetivos establecidos por la ley. Esta discrepancia se debe a que el enfoque actual no prioriza las vulneraciones derivadas del hecho victimizante del desplazamiento forzado, sino que se orienta principalmente a evaluar la situación socioeconómica de las víctimas.

Adicionalmente, alerta el bajo impacto de los procesos de retorno y reubicación en el restablecimiento de los derechos de las víctimas objeto de medición y en la SSV en general. Al 31 de diciembre de 2024, frente a un universo de medición de 7.725.934 personas, solo 755.328 (el 9,7 %) fueron acompañadas en ruta individual. De estas, únicamente 84.875 personas (el 11 %) lograron superar su situación de vulnerabilidad en el marco de soluciones duraderas. Esta cifra representa apenas el 10,6 % del total de 795.172 personas que, según el reporte de 2024, superaron su situación de vulnerabilidad¹¹³.

La falta de articulación entre la Estrategia Integral de Intervención Territorial de Soluciones Duraderas¹¹⁴ orientada a la superación de la situación de vulnerabilidad y los procesos de retorno, reubicación e integración local, puede generar una debilidad en la implementación de la oferta institucional específica establecida en el artículo 65 de la ley 2421 de 2024, la cual debe garantizar la estrategia de soluciones duraderas. Si esta oferta no se estructura con base en las necesidades de las personas y comunidades en procesos de retorno y reubicación, se corre el riesgo de debilitar el enfoque prioritario que debe tener el acceso de la población desplazada a estas soluciones, en atención a las afectaciones sufridas y a la necesidad de superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

La ejecución de los planes de retorno y reubicación comunitarios presenta un rezago que compromete el cumplimiento de los compromisos institucionales adquiridos con las comunidades afectadas. Esto debido a que no se cuenta con estrategias efectivas que permitan superar los cuellos de botella administrativos, técnicos y financieros

¹¹² Incluyendo aquellas zonas surgidas luego de la identificación de la corte en el Auto 811 de 2019, que actualmente presentan agudización de la violencia como Guaviare o Sur de Cauca.

¹¹³ Situación ya advertida en informes anteriores de esta comisión, frente a la metodología anterior, que no logro ser superada con al actualmente vigente.

¹¹⁴ Liderada por el Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, cuyos objetivos centrales se orientan a superar la situación de vulnerabilidad de la población desplazada mediante la implementación de proyectos de vida digna y sostenibles que promuevan su estabilización socioeconómica.



Conclusiones:

Los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo sobre víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente y Víctimas que superaron la situación de vulnerabilidad presentan limitaciones significativas que comprometen su capacidad para reflejar de manera precisa y oportuna la situación real de la población víctima del desplazamiento forzado. Las metas poco ambiciosas, el bajo nivel de avance y las deficiencias en el sistema de reporte evidencian una desconexión entre la planificación institucional y las necesidades del territorio. Además, la dependencia de fuentes externas, la falta de articulación interinstitucional y las restricciones en el acceso a información limitan la capacidad del Estado para tomar decisiones informadas y garantizar una atención integral.

La implementación de las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024 en materia de retornos, reubicaciones e integraciones locales ha evidenciado serias deficiencias en la planeación y coordinación institucional por parte del Gobierno nacional y las entidades territoriales. Esta falta de articulación ha obstaculizado el cumplimiento efectivo del mandato legal de contar con una metodología que permita caracterizar y georreferenciar a las víctimas que retornan, reubican e integran localmente sin acompañamiento. La omisión en la formulación e implementación de esta metodología representa un incumplimiento grave al mandato legal y lo ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, que mantiene la vulnerabilidad de las víctimas desplazadas.

Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) no cuentan con oferta diferenciada que respondan a las necesidades de las víctimas, lo cual impide tener una respuesta oportuna y eficaz en la meta de estabilizar social y económicamente la población.

Los esquemas especiales de acompañamiento liderados por el sector de la Inclusión Social y la Reconciliación representan una mejora en términos de cobertura y recursos, no obstante, tal como lo señala el Auto 373 de 2016, su carácter transitorio y complementario evidencia la necesidad de fortalecer las acciones estructurales y sostenibles bajo el marco de la estrategia de soluciones duraderas.

No se cuenta con procesos robustos de articulación intersectorial que permitan avanzar en la estabilización socioeconómica de las víctimas, para la superación de rezagos en materia de vivienda rural y urbana. Asimismo, se evidencia la falta de articulación de la Política Pública de Víctimas y las políticas agrarias y de tierras, con estrategias de generación de ingresos, acceso a salud y educación, que desarrolle un enfoque integral y duradero en la reparación y restitución de derechos.

La superposición de programas y políticas dirigidas a comunidades en proceso de retorno y reubicación, como la reparación colectiva, la restitución de tierras, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de



Paz, evidencia la necesidad urgente de una articulación efectiva entre estos procesos. La falta de coordinación no solo genera ineficiencias en el uso de recursos, sino que también retrasa la garantía plena de derechos para las víctimas del conflicto armado. Integrar estos esfuerzos, especialmente en lo relacionado con el acceso y uso de la tierra, permitiría avanzar de manera más coherente hacia el restablecimiento de derechos y el logro de Soluciones Duraderas. Asimismo, es fundamental que estas acciones se alineen con el Sistema Integral para la Paz, asegurando rutas preferentes y atención integral para la población desplazada, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo final de paz.

La reforma a la ley de víctimas restringe la implementación de los Esquemas Especiales de Atención (EEA) al Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo cual conlleva que la atención se concentre en programas de corto plazo que no abordan las causas estructurales del desplazamiento ni garantizan condiciones sostenibles de retorno.

La ausencia de componentes claves como el acceso a vivienda digna, tierras y oportunidades reales de generación de ingresos evidencia una falta de integralidad en la política pública. Además, la limitada capacidad técnica y operativa de la UARIV para ejecutar proyectos productivos compromete la efectividad de las intervenciones.

No se cuenta con una respuesta institucional oportuna, coordinada y centrada en las víctimas en los procesos de retornos dignos y seguros en contextos de crisis humanitarias recurrentes. Esto en la medida que, la actual ruta carece de operatividad y tampoco se cuenta con mecanismos de prevención y protección para romper los ciclos del desplazamiento forzado.

Los resultados de la IV encuesta evidencia que el 74,9%¹¹⁵ de las víctimas de desplazamiento forzado no desean retornar, sin embargo, los planes de integración local no reflejan la incorporación del enfoque de soluciones duraderas, y no cuentan con el suficiente impulso. Igualmente, en el sector rural no se cuenta con avances en la estabilización socioeconómica.

El cambio en la periodicidad de los Comités Territoriales de Justicia Transicional plantea un desafío frente al concepto de seguridad para los retornos y las reubicaciones, esto en la medida que se presenta una desincronización entre la vigencia de estos conceptos y la frecuencia de los comités.

Los procesos de retorno y reubicación muestran un impacto limitado en el restablecimiento de derechos, con cifras que evidencian una baja efectividad en la superación de la situación

¹¹⁵ La persistencia del estado de cosas inconstitucional a veinte años de la Sentencia T-025 de 2004: IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos de la Población Desplazada (2023), p.38. <https://drive.google.com/file/d/1ZdWhwePm1aen-2gaT8LjbCa9tGu4jbmJ/view>



de vulnerabilidad. La desarticulación entre estrategias institucionales y la débil implementación de la oferta específica establecida en el artículo 65 comprometen la efectividad de las soluciones duraderas y el cumplimiento del mandato de superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

La ejecución de los planes de retorno y reubicación comunitarios presenta un rezago crítico que compromete seriamente el cumplimiento de los compromisos institucionales con las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado. Máxime cuando solo el 85% de los planes aprobados registran un avance inferior al 50% en su implementación. Esta situación no solo retrasa el restablecimiento de derechos fundamentales, sino que también debilita la confianza de las comunidades en las instituciones encargadas de su reparación y estabilización socioeconómica en escenarios de soluciones duraderas.

No se identifica que en la construcción del CONPES de Soluciones Duraderas se incorpore el principio de seguridad humana para los retornos, reubicaciones e integraciones locales, esto, en la medida que no se integran medidas que permitan responder de manera efectiva a las distintas problemáticas en MAP/MUSE/AEI, despojo, amenazas, confinamiento, reclutamiento, entre otros, que impide que las víctimas se retornen y reubiquen.

La coordinación interinstitucional, la disponibilidad de recursos y la atención a retornos no acompañados representan desafíos logísticos y operativos que las entidades deben resolver en el marco de la garantía y goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Asimismo, garantizar condiciones dignas en los lugares de retorno y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación serán fundamentales para evitar revictimizaciones y asegurar que los programas de retorno y reubicación logren concretarse y desarrollarse exitosamente.

La percepción de las víctimas¹¹⁶ es que en el marco de la implementación de la política pública de víctimas, se encuentra que una de las grandes deudas que se tienen hacen referencia a los retornos, reubicaciones e integraciones locales. Esto en la medida que los retornos, reubicaciones e integraciones locales individuales y voluntarios no cuentan con un acompañamiento efectivo de las entidades, escenario que dificulta su estabilización social y económica de las víctimas.

Recomendaciones

Al departamento Nacional de Planeación y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se recomienda que al momento de fijar las metas del próximo Plan Nacional de Desarrollo se realicen con sustento en diagnósticos actualizados y realistas que reflejen la magnitud del desplazamiento forzado y las capacidades institucionales.

¹¹⁶ Representadas por la Mesa Nacional de Víctima y quienes hacen esta manifestación.



Al Departamento Nacional de Planeación, se recomienda fortalecer la articulación interinstitucional mediante protocolos claros de reporte, intercambio de información y responsabilidades compartidas entre entidades nacionales y territoriales.

A las entidades que conforman el SNARIV, se recomienda mejorar el acceso y la calidad de los registros administrativos promoviendo la interoperabilidad de los sistemas de información unificar instrumentos de planeación, ejecución y seguimiento para evitar duplicidades entre sectores.

Al Departamento Nacional de Planeación, se recomienda que, en el marco de la construcción del CONPES de Soluciones Duraderas, se priorice en los Planes Territoriales de Soluciones Duraderas (PTSD) a las comunidades que cuentan con plan de retorno, reubicación o integración local en los municipios PDET y ZOMAC¹¹⁷. Asimismo, se recomienda que, se incluya el principio de seguridad humana en los PTSD de aquellas comunidades que se focalicen y que cuenten con plan de retorno, reubicación o integración local, articulado con la política de prevención y protección, y con el Sistema de Alertas Tempranas.

Al Ministerio del Interior, se recomienda promover una estrategia interinstitucional de protección integral para las comunidades focalizadas bajo el enfoque de soluciones duraderas, en la cual se asegure la presencia efectiva del Estado y medidas específicas de prevención y protección para afrontar las distintas problemáticas en MAP/MUSE/AEI, despojo, amenazas, confinamiento, reclutamiento, entre otros.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se recomienda fortalecer los esquemas de acompañamiento existentes para los retornos, reubicaciones e integraciones locales a partir de la incorporación de rutas diferenciadas para contextos urbanos, rurales y rurales dispersos, así como mejorar los esquemas para la integración local en los mismos contextos.

A la Unidad de Víctimas, establecer con carácter urgente un plan de acción institucional que garantice la formulación e implementación inmediata de la metodología para la caracterización y georreferenciación de víctimas no acompañadas. Este plan debe incluir cronogramas claros, asignación de recursos adecuados y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir el impacto real de las intervenciones en la superación de la vulnerabilidad, más allá de indicadores cuantitativos, con el fin de asegurar una atención integral, oportuna y con enfoque diferencial a las víctimas, en cumplimiento de los estándares constitucionales y del marco normativo vigente.

¹¹⁷ De los 275 municipios focalizados en el borrador del CONPES de soluciones duraderas, 144 municipios (52%) son PDET, 206 municipios (75%) son ZOMAC, 132 municipios (48%) tienen la doble condición (PDET-ZOMAC) y 41 municipios (15%) no hacen parte de alguna de estas dos categorías.



A la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, se recomienda fortalecer los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) como espacios de articulación entre el escenario de prevención, respuesta y desarrollo de la estrategia de soluciones duraderas, en el marco de los procesos de retorno, reubicación e integración local.

A las entidades del SNARIV, se recomienda articular y armonizar el sistema de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las medidas de los planes de retorno y reubicación, así como los de reparación colectiva que contemplan medidas cuya ejecución recae en entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital, según sus respectivas competencias. Esta articulación debe extenderse a otros componentes que requieren la concurrencia de diversos sectores en los territorios, con el objetivo de garantizar la complementariedad y coherencia con la política de Asistencia, Atención y Reparación Integral, así como con la Política Pública de Soluciones Duraderas.

A la Agencia de Renovación del Territorio- ART, establecer una estrategia que permita fortalecer la complementariedad entre las acciones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), con los procesos de reparación integral y restablecimiento de derechos, en particular aquellos relacionados con los retornos y reubicaciones comunitarias. Asimismo, promover la articulación efectiva con los Planes Nacionales Sectoriales, con el fin de integrar la oferta institucional para la ruralidad y generar un impacto real en la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en las regiones.

A la Unidad para las Víctimas y a Prosperidad Social ampliar la participación institucional en la implementación de los EEA, incorporando entidades con competencias en vivienda, tierras, empleo y desarrollo rural; Fortalecer la capacidad técnica y operativa de la UARIV, especialmente en la formulación, financiación y ejecución de proyectos productivos sostenibles; Diseñar políticas intersectoriales que integren componentes de estabilización económica, acceso a servicios básicos y garantías de no repetición, con enfoque territorial y diferencial.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fortalecer la ruta de retornos de emergencia con recursos y mecanismos operativos que aseguren acompañamiento institucional, especialmente en zonas de crisis humanitaria recurrente. Además, se debe garantizar la complementariedad entre seguridad y dignidad en los retornos, mediante planes operativos de acompañamiento en emergencias. Cuando no haya condiciones de seguridad para el retorno, deben activarse mecanismos alternativos que integren protección y atención digna para las personas desplazadas sin acceso a rutas institucionales.



Al Ministerio de Defensa avanzar en la reglamentación, desde una perspectiva operativa, de los planes de acompañamiento al regreso inmediato o en ruta de emergencia. Esta reglamentación debe abordar la baja coordinación existente entre las entidades territoriales y el SNARIV, que actualmente impide garantizar retornos en condiciones de dignidad. Se requiere definir roles, tiempos de respuesta, recursos mínimos y mecanismos de articulación interinstitucional, para garantizar un acompañamiento efectivo en los procesos de retorno, reubicación e integración local.

Al Ministerio de Defensa, se recomienda ajustar la vigencia de los conceptos de seguridad para retornos y reubicaciones, de modo que su duración coincida con la nueva periodicidad de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (cada cuatro meses). Esta armonización permitiría una actualización oportuna de dichos conceptos en cada sesión ordinaria del comité, evitando vacíos normativos y retrasos en la implementación de los planes de retorno.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se recomienda evaluar y ajustar el enfoque metodológico de la medición de Superación de Situación de Vulnerabilidad para que priorice la atención a las vulneraciones derivadas del desplazamiento forzado, garantizando coherencia con los objetivos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas diseñar e implementar estrategias integrales y coordinadas que permitan dinamizar la ejecución de los planes de retorno, reubicación e integración local, que permitan la simplificación de trámites administrativos, acelerar procesos de contratación y la mejora en la articulación interinstitucional.

A las entidades del SNARIV, se recomienda fortalecer las capacidades técnicas y operativas de los equipos encargados de la implementación, asimismo, se recomienda asegurar la disponibilidad y ejecución oportuna de recursos financieros, con mecanismos de seguimiento y control eficaces.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se recomienda garantizar el derecho de las víctimas a la participación efectiva en la planificación, seguimiento y evaluación de los planes de retorno, reubicación e integración local.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se recomienda avanzar en la integración del enfoque de soluciones duraderas en el componente de atención humanitaria, para que dicha ayuda contribuya a la estabilización social y económica de las víctimas de desplazamiento forzado.



REHABILITACIÓN¹¹⁸

El objetivo de este capítulo consiste en describir los avances y limitaciones de la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (en adelante PAPSIVI o El Programa) a partir de las modificaciones operativas y financieras realizadas a través del Decreto 1650 del 2022 y las Resoluciones 1739 de 2022, 1912 de 2023 y 820 de 2024; por las cuales se efectúan asignaciones de recursos del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), para su Implementación.

El análisis se fundamenta en el alcance del Auto 331 de 2019 mediante el cual la Corte Constitucional hace una síntesis de este derecho, enfatizando que los responsables de su garantía son: i) el MSPS quien diseña y coordina la implementación de El Programa y ii) las entidades territoriales quienes se encargan de la ejecución del programa de rehabilitación.

Para el desarrollo del análisis, se procesaron los indicadores establecidos en el Plan de Acción y Seguimiento del documento CONPES 4031 de 2021, así como las respuestas emitidas por el Ministerio de Salud y la Unidad para las Víctimas frente a los requerimientos formulados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV). El informe incluye información correspondiente a la vigencia 2024, y la contrasta con los datos de los años 2022 y 2023, con el fin de identificar tendencias, avances y dificultades en la atención psicosocial brindada en el marco del PAPSIVI.

El PAPSIVI se estructura en torno a los componentes de atención psicosocial y de salud integral, orientado a responder de manera integral a las múltiples dimensiones del daño ocasionado por el conflicto armado, contribuyendo así a la reconstrucción del tejido social y al restablecimiento de la dignidad de las víctimas¹¹⁹.

Por lo anterior, el análisis del programa se realiza desde un aspecto cuantitativo y uno cualitativo, haciendo énfasis en la ejecución del Programa PAPSIVI, por medio del nivel de cobertura dado por el porcentaje de víctimas que accedieron a la medida de atención en la vigencia 2024 y el logro de metas indicativas asociadas a la asignación de los recursos entregados por el Ministerio de salud a las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.)

Para ello, se analizarán el nivel del cumplimiento de los indicadores CONPES 4031 de 2021, los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026), la asignación del presupuesto asignado a las E.S.E. por medio de las Resoluciones 820 de 2024, 1912 de 2023 y los reportes de las E.S.E entregados a esta CSMLV.

¹¹⁸ Esta medida de reparación abarca la atención médica, psicológica y otros servicios sociales que se deben encaminar al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas, el desempeño en los entornos familiares, laborales y sociales, y el ejercicio autónomo de sus derechos. La rehabilitación como medida de reparación, se puede garantizar por vía judicial o administrativa, y en ningún caso puede equipararse a los servicios sociales que presta de forma ordinaria el Estado.

¹¹⁹ Ministerio de Salud y Protección social (2015). Guía para personas afectadas por el conflicto armado.



Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

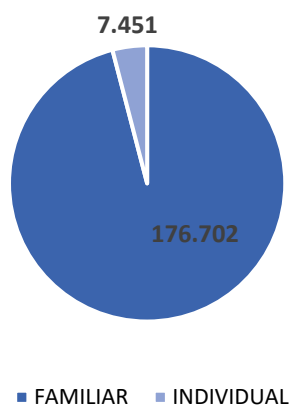
Análisis cuantitativo

En relación con el Plan Nacional de Desarrollo, esta CSMLV realiza seguimiento a los siguientes indicadores:

Indicador: “Número de víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa”

El MSPS no entrega información correspondiente al mecanismo en que las víctimas del conflicto armado accedieron a la atención psicosocial, sólo proporciona información en relación con la modalidad de la atención, por medio de la sumatoria de las atenciones realizadas por el MSPS a través del programa PAPSIVI.

Gráfica 19 Víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial según la modalidad vigencia 2024



Fuente: Elaboración propia 2024, BD Aplicativo PAPSIVI

En reportes previos, el MSPS informó a esta Comisión de Seguimiento que, entre los años 2021 y 2022, un total de 87.177 personas reconocidas como víctimas accedieron a servicios de atención psicosocial. De ese total, el 84% fue atendido bajo la modalidad familiar, mientras que el 16% recibió atención individual. Cabe señalar que no se cuenta con información correspondiente al año 2023, lo que mantiene el vacío de información limitando el análisis sobre la continuidad del acceso de la población víctima a esta línea de atención.

Para la vigencia correspondiente al año 2024, el MSPS reporta que 183.958 víctimas fueron beneficiadas con atención psicosocial, lo que representa un incremento del 111% en

comparación con el periodo anterior¹²⁰. Este crecimiento está principalmente asociado a un aumento del 141% en las atenciones brindadas bajo la modalidad familiar. No obstante, se evidencia una reducción del 46% en los servicios prestados en la modalidad individual.

Este comportamiento sugiere un fortalecimiento en la estrategia de atención familiar por parte del MSPS, aunque también pone de manifiesto la necesidad de revisar las causas de la disminución en las intervenciones individuales.

En relación con los departamentos con mayor y menor cobertura de atención psicosocial, el MSPS realiza el siguiente reporte:

Tabla 72 Víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por departamento en la vigencia 2024.

Departamento	Familiar	Individual	Total
Antioquia	37.798	457	38.229
Arauca	4.131	571	4.698
Atlántico	2.611	384	2.993
Bolívar	9.777	362	10.116
Caldas	2.694	77	2.771
Caquetá	10.979	380	11.357
Casanare	3.318	271	3.588
Cauca	10.006	555	10.557
Cesar	12.859	676	13.509
Chocó	5.003	175	5.170
Córdoba	5.319	61	5.378
Cundinamarca	2.623	99	2.715
Guainía	236	2	237
Guaviare	750	39	788
Huila	3.866	419	4.278
La Guajira	5.223	343	5.559
Magdalena	11.691	152	11.842
Meta	8.193	467	8.638
Nariño	11.537	322	11.842
Norte de Santander	3.998	648	4.628
Putumayo	7.814	104	7.917
Quindío	245	3	248
Risaralda	889	23	912

¹²⁰ En la vigencia 2021 se atendieron 77,782 víctimas en modalidad familiar e individual y en el año 2022 se atendieron 9.395 en las mismas modalidades.



Santander	4.162	341	4.497
Sucre	3.769	158	3.922
Tolima	3.620	173	3.791
Valle del Cauca	3.591	189	3.778
Total General	176.702	7.451	183.958

Fuente: MSPS.BD (2024) Aplicativo PAPSIVI

Esta CSMLV evidencia que, durante la vigencia analizada, los departamentos donde se brindó el mayor número de atenciones son Antioquia (38.229), Cesar (13.509), Magdalena (11.842), Nariño (11.842) y Caquetá (11.357), los cuales en conjunto representan aproximadamente el 47% del total de atenciones en el territorio colombiano. Particularmente, Antioquia con 38.229, lo que equivale al 21% del total de atenciones; posicionándose como el principal receptor de servicios psicosociales. Le siguen Cesar (7%), Magdalena y Nariño (ambos con 6%), y Caquetá (6%).

Por otro lado, los departamentos con bajos porcentajes de cobertura son Guainía con 237 atenciones, Quindío con 248, Guaviare con 788, Risaralda con 912 y Casanare con 3.588 atenciones, los cuales en conjunto representan el 3% del total de atenciones. Llama la atención que en departamentos como Guainía y Quindío el porcentaje de atenciones es menor al 1%, con apenas 237 y 248 atenciones respectivamente.

Evidenciando lo anterior, esta CSMLV realiza un análisis en la cobertura de la atención psicosocial en zonas rurales y rurales dispersas, por medio del seguimiento al siguiente indicador:

Indicador: “Número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en zonas apartadas”

Según información suministrada por el Ministerio de Salud, de las 183.958 personas únicas atendidas en la vigencia 2024, 63.585 residen en zonas rurales del país, distribuidas en 27 departamentos. Esta cifra corresponde al 34% de las atenciones en la vigencia 2024. A su vez, de las 63.585 personas atendidas, 58.776 es decir el 92% se encuentran ubicadas en zonas rurales y 4.809 lo que corresponde al 7% viven en zonas rurales dispersas.

Tabla 73 Número de municipios priorizados para la ejecución del PAPSIVI en la vigencia 2024

Resolución	Vigencia ejecución	de Número municipios	de Número departamentos
1912 del 2023	2024	259	25
820 de 2024	2024	298	27



Fuente: Elaboración propia. 2024. BD Aplicativo PAPSIVI.

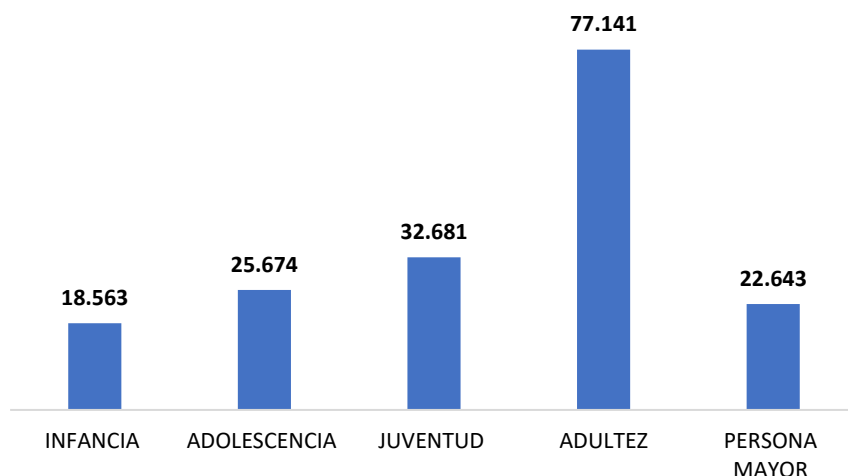
Con los recursos de la Resolución 1912 de 2023, se priorizaron 259 municipios en 25 departamentos para la ejecución del PAPSIVI. Por otro lado, con los recursos de la Resolución 820 de 2024 se priorizaron 298 municipios en 27 departamentos. La meta de atención para el año 2024 era de 15.000, y se atendieron 63.585 personas zonas rurales lo que indica un avance del 423,9% en la cobertura territorial.

En comparación al año 2023, momento en el que el Ministerio de Salud reportó una atención a 29.453 personas en zonas rurales, el dato para el año 2024 indica un aumento del 215%. La CSMLV advierte que a partir del año 2022 se ha consolidado una tendencia ascendente para este indicador; así lo muestran los datos de cumplimiento registrados en la vigencia 2023 y 2024.

Indicadores CONPES 4031 de 2021

Indicador: “Número de familias víctimas de desplazamiento forzado que han recibido acompañamiento psicosocial y comunitario”

Tabla 74 Atención psicosocial diferenciada por grupo etario

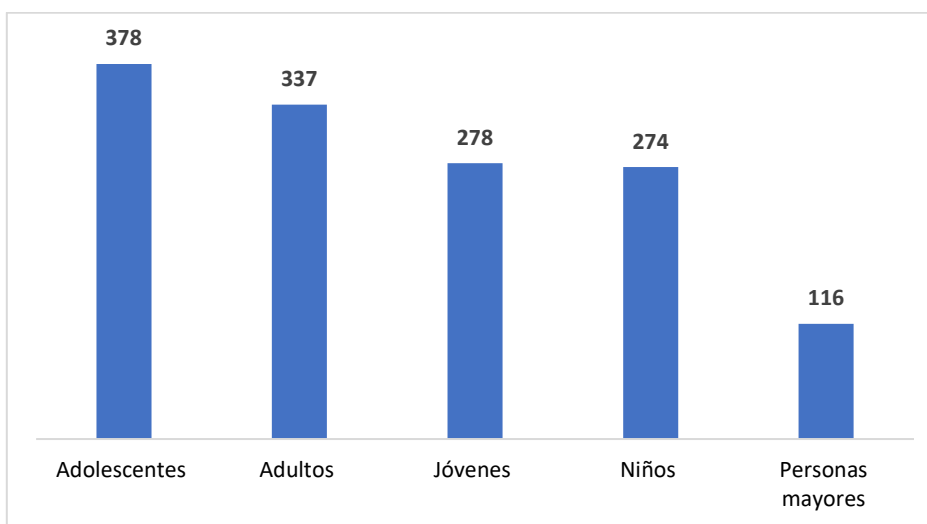


Fuente: Elaboración propia. 2024. BD Aplicativo PAPSIVI.

El Ministerio de Salud brindó atención psicosocial a un total de 47.464 familias conformadas por 176.818 personas. Según la desagregación por grupos etáreos, se observa que las personas adultas entre los 27 y 59 años corresponden al 44%, seguidas por niños y niñas entre los 7 y 17 años que representan un porcentaje del 10% de las personas atendidas en la vigencia 2024.

De las 47.464 familias que recibieron atención psicosocial en el marco del Programa PAPSIVI, 891 de ellas son núcleos familiares incluidos en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Esto corresponde al 1,9% de la población atendida con un total de 1.383 personas, según información del Ministerio de Salud. Este último genera dudas sobre las cifras reportadas, en tanto si se divide 1.383 personas entre 891 familias se obtiene una relación de 1.5 personas por cada familia. Lo anterior evidencia que continúan las inconsistencias en los reportes.

Gráfica 20 Atención psicosocial a víctimas de desplazamiento forzado diferenciada por grupo etáreo



Fuente: Elaboración propia. 2024. BD Aplicativo PAPSIVI.

Según lo reportado por MSPS dentro del universo de familias víctimas de desplazamiento forzado, el mayor porcentaje de atenciones se concentró en integrantes del núcleo familiar entre los 12 y 17 años, quienes representaron el 27 % del total de personas únicas¹²¹ atendidas. En contraste, las personas mayores de 60 años constituyeron el grupo con menor participación, con el 8 % de las atenciones registradas.

El porcentaje de atenciones psicosociales según la edad, evidencian la necesidad de fortalecer enfoques diferenciales que garanticen la atención integral y equitativa de todos los rangos de edad, particularmente de la población adulta mayor y menores de edad, para que en el marco del proceso de restablecimiento de derechos se logre avanzar en el componente de reparación integral.

¹²¹ Las personas únicas atendidas indican el número de personas que acceden al Programa; se diferencia del número de atenciones que refieren a los servicios prestados por las EPS a las personas. Una persona puede recibir múltiples atenciones que van desde citas médica, diagnósticos, valoraciones, hasta entrega de medicamentos.

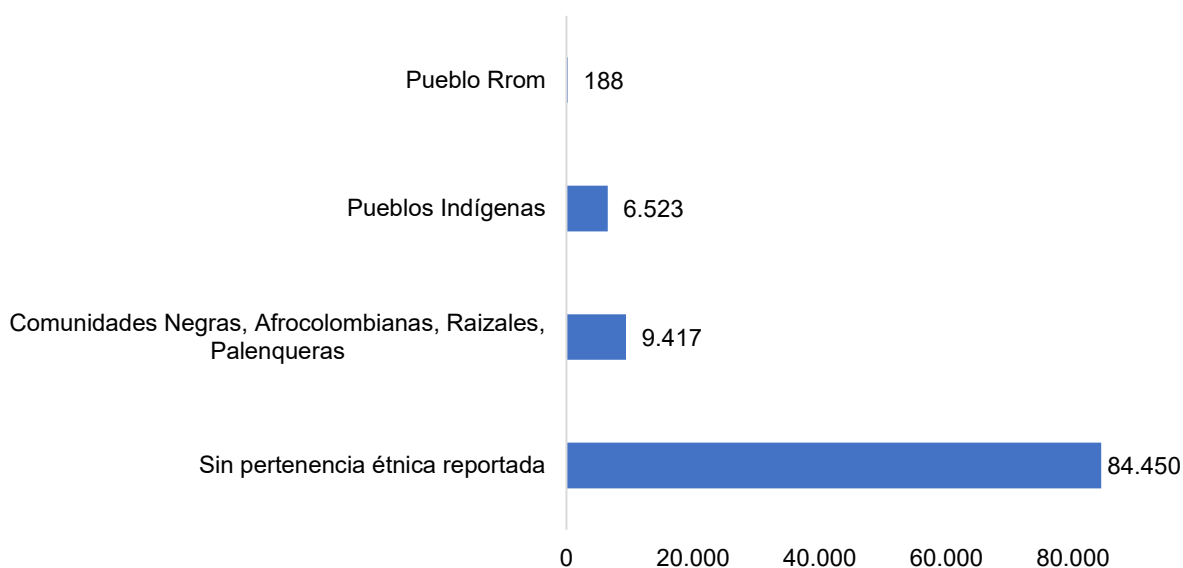


Indicador: “Número de mujeres víctimas violencia sexual en el marco del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda y búsqueda activa.”

El MSPS reporta un total de 100.578 mujeres atendidas en el marco de este indicador. Al contrastar esta cifra con la meta acumulada definida para la vigencia 2024, que corresponde a 345.585 atenciones, se evidencia un nivel de cumplimiento del 81 %, con 282.108 mujeres atendidas desde el año 2021 hasta la fecha de corte del presente informe.

En cuanto a la incorporación del enfoque étnico en la atención psicosocial, el MSPS informa que, del total de mujeres atendidas durante la vigencia, el 9 % pertenece a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), el 6 % a Pueblos Indígenas y el 0,19 % al Pueblo Rrom. En conjunto, las mujeres con pertenencia étnica representan el 16 % del total de atenciones registradas.

Gráfica 21 Atenciones psicosociales a mujeres étnicas



Fuente: Elaboración propia. 2024. BD Aplicativo PAPSIVI.

Del total de atenciones registradas, solo el 16 % corresponde a mujeres pertenecientes a comunidades étnicas. Este dato evidencia una brecha significativa en su acceso a los servicios, lo que obliga a analizar las causas que lo explican, incluyendo barreras estructurales, territoriales y socioculturales.

En consecuencia, es fundamental que la atención psicosocial sea culturalmente pertinente, adaptada a los usos, costumbres y cosmovisiones de los pueblos étnicos, con el fin de



garantizar el acceso efectivo de estas mujeres a la medida de rehabilitación, como parte esencial de la reparación integral.

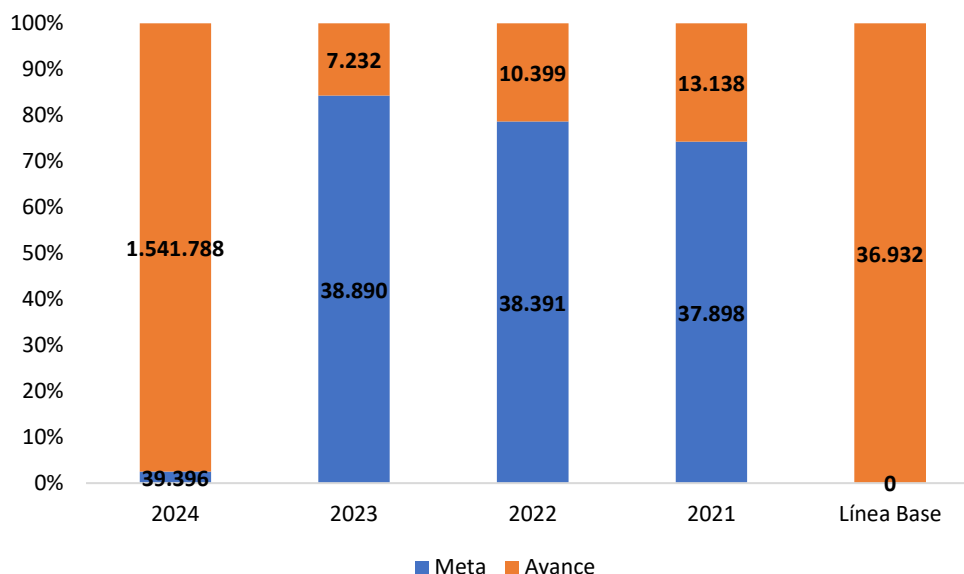
Indicador: “Número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios en salud”.

Durante la vigencia 2024, el MSPS brindó atención psicosocial a 100.578 mujeres a través PAPSIVI. En el marco de esta estrategia, y con un enfoque diferencial y territorial, se llevaron a cabo 355 intervenciones dirigidas a mujeres víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual con ocasión y en el contexto del conflicto armado, lo que representa aproximadamente el 0,35 % del total de atenciones realizadas a mujeres durante el periodo.

Indicador: “Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionados con procesos de rehabilitación física.”

Las atenciones en rehabilitación física brindadas a las víctimas del conflicto armado se enmarcan en los servicios, tecnologías y medicamentos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS) del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En este contexto, el MSPS reporta que, para el año 2024, un total de 1.541.788 víctimas accedieron a servicios de rehabilitación física.

Gráfica 22 Comparativo Anual de Metas vs. Avances en la Implementación de servicios de rehabilitación física (2021–2024)



Fuente: Política Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas CONPES 4031. Plan de Acción y Seguimiento del Documento CONPES Ley 2078 (2021-2031)



El indicador asociado al CONPES 4031 se formula bajo una lógica de flujo acumulado por vigencia, lo cual implica que su medición se reinicia en cero (0) cada año, ya que los resultados no son acumulativos entre periodos anuales¹²². Este diseño busca reflejar el esfuerzo sostenido del MSPS por alcanzar metas recurrentes año tras año.

La línea base, correspondiente al último año del gobierno anterior (2021), registró 36.932 atenciones. A partir de esta cifra, se definieron metas progresivas para el periodo 2021–2024: 37.898 atenciones en 2021, 38.391 en 2022, 38.890 en 2023 y 39.396 en 2024.

Durante las vigencias 2022 y 2023, se evidenció una brecha significativa entre las metas proyectadas y los resultados obtenidos. En 2022, se reportó un avance de cumplimiento del 27% frente al indicador. Mientras que, en 2023 se registraron 7.232 víctimas atendidas, lo que representa tan solo un 27% de cumplimiento de la meta anual.

En contraste, para 2024 se reporta un avance sustancial de 1.541.788 procedimientos y/o servicios de salud brindados a las mujeres víctimas, superando en un 3.912% la meta establecida de 39.396. Este resultado no solo evidencia el cumplimiento integral del objetivo anual, sino que proyecta una tendencia favorable para la evaluación global del indicador de flujo. No obstante, la divergencia entre las cifras puede explicarse en tanto el indicador se formula como número de mujeres víctimas de violencia sexual que de acuerdo con su necesidad acceden a servicios de salud y la información suministrada por el MSPS se expresa en atenciones correspondientes a servicios de rehabilitación física en el marco de los servicios, tecnologías y medicamentos ofrecidos por el Plan de Beneficios en Salud (PBS).

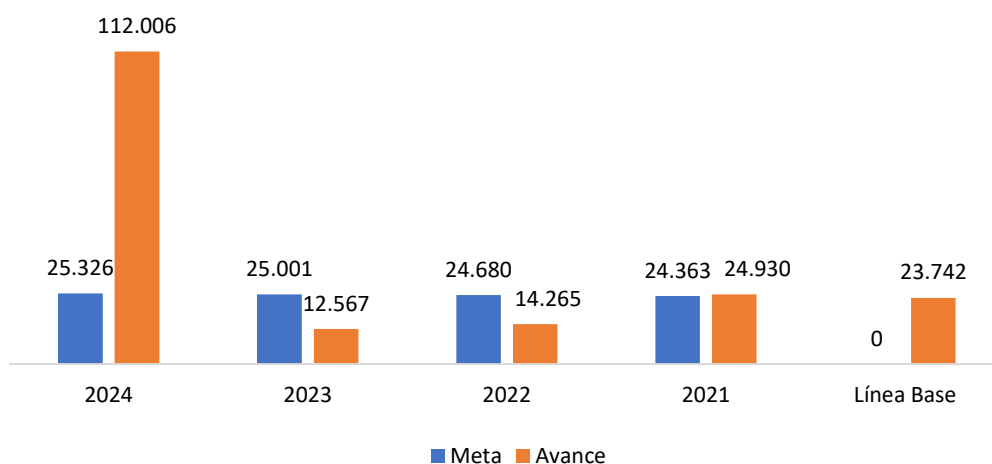
Indicador: “Número de víctimas que de acuerdo con su necesidad reciben servicios en salud relacionadas con procesos de rehabilitación mental”

Durante la vigencia 2024, el MSPS registra 112.006 Víctimas que accedieron a servicios de rehabilitación mental.

¹²² Departamento Nacional de Planeación (2018). Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión.



Gráfica 23 Comparativo Anual de Metas vs. Avances en rehabilitación mental (2021–2024)



Fuente: Política Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas CONPES 4031. Plan de Acción y Seguimiento del Documento CONPES Ley 2078 (2021-2031)

El indicador parte de una línea base de 23.742 víctimas atendidas, registrada en el último año del gobierno anterior, constituyendo el punto de referencia para evaluar el desempeño del periodo actual.

En 2021, con una meta de 24.363 atenciones, se reportaron 24.930 víctimas atendidas, alcanzando el 100% de cumplimiento y superando ligeramente la meta proyectada.

Para la vigencia 2022, la meta institucional fue de 24.680 atenciones; sin embargo, solo se lograron 14.265, lo que equivale a un cumplimiento del 57,8%, evidenciando una disminución significativa frente al año anterior.

En 2023 se mantuvo la tendencia a la baja: frente a una meta de 25.001 atenciones, se lograron 12.567, alcanzando el 50,3% de cumplimiento.

En contraste, durante 2024 se registró un desempeño sustancialmente superior respecto a las vigencias anteriores. Con una meta de 25.326, se alcanzó un total de 112.006 personas atendidas, cuadruplicando la meta y logrando un cumplimiento del 100%, lo que refleja un avance significativo en la cobertura del servicio.

Indicador: “Porcentaje de entidades territoriales que implementan técnica y operativamente los componentes para la gestión del protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial (PAPSIVI)”

Tabla 75 Entidades territoriales que implementan técnica y operativamente los componentes para la gestión del protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial (PAPSIVI)

Mes	Desarrollo de capacidades del talento humano			Desarrollo de capacidades organizacionales			Monitoreo, seguimiento y evaluación			Total
	Presencial	Virtual	Mixta	Presencial	Virtual	Mixta	Presencial	Virtual	Mixta	
Enero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Febrero	0	17	0	0	2	0	0	3	0	22
Marzo	2	10	0	3	2	0	7	2	0	26
Abril	0	29	0	4	19	0	1	5	0	58
Mayo	0	0	0	1	2	0	3	4	0	10
Junio	0	5	0	9	1	0	5	3	0	23
Julio	4	11	0	1	4	0	5	4	0	29
Agosto	1	7	0	2	4	0	7	11	0	32
Septiembre	18	44	0	2	3	0	17	15	0	99
Octubre	10	3	0	1	5	0	28	61	0	108
Noviembre	7	13	0	1	9	0	34	20	0	84
Diciembre	0	0	0	0	1	0	8	27	0	36
Total	42	139	0	24	52	0	115	155	0	527

Fuente: MSPS. Asistencias técnicas para la vigencia 2024- modalidad presencial- virtual-mixta- ejecución resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024.

El MSPS reportó que, realizó 527 asistencias técnicas a nivel nacional, por medio de 527 acciones de implementación, las cuales fueron distribuidas en tres componentes clave del PAPSIVI:

Desarrollo de capacidades del talento humano.

Desarrollo de capacidades organizacionales.

Monitoreo, seguimiento y evaluación.

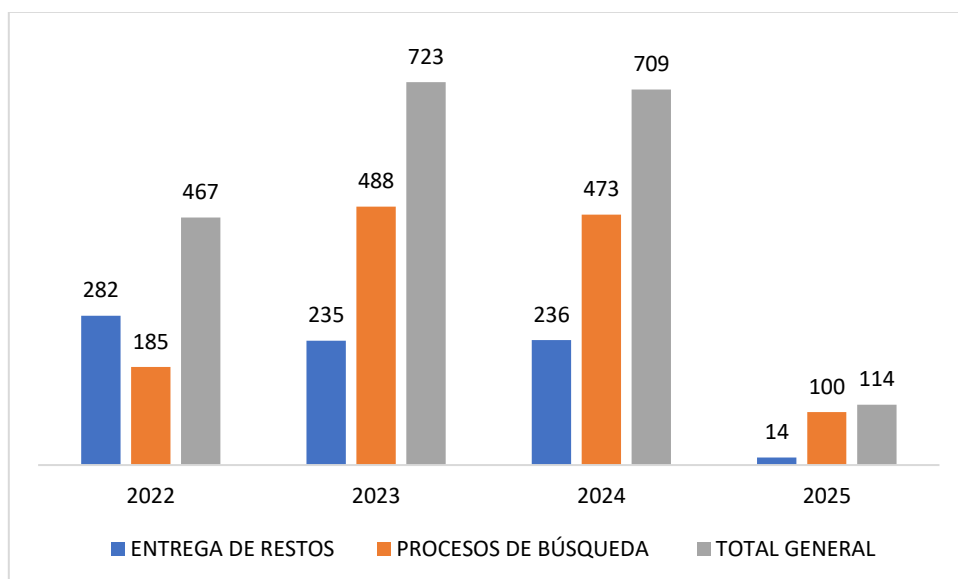
La ejecución de estas asistencias se llevó a cabo en tres modalidades: virtual (58%), presencial (22%) y mixta (20%).

La alta proporción de acciones desarrolladas de forma virtual evidencia una estrategia orientada a la optimización de recursos y ampliación de cobertura territorial. No obstante, la limitada implementación presencial podría representar retos en términos de apropiación comunitaria, transferencia efectiva de capacidades prácticas y acceso a la información en territorios con baja conectividad o difícil acceso, lo que podría limitar el impacto de las acciones en contextos más vulnerables.

Indicador: “Porcentaje de familiares con acompañamiento psicosocial en los procesos de búsqueda y entrega digna de cadáveres recibido”

La meta establecida para este indicador corresponde al 100 % de cobertura en acompañamiento psicosocial a los familiares de víctimas de desaparición forzada y homicidio, en el marco de los procesos de búsqueda y entrega digna de cadáveres.

Gráfica 24 :“Víctimas que han recibido acompañamiento psicosocial en búsqueda y entrega digna del 2022-2025”



Fuente: Elaboración propia. 2024, reporte UARIV

Con base a la información proporcionada por la Unidad para las Víctimas, se observa que la totalidad de las familias que solicitaron el acompañamiento recibieron atención psicosocial, cumpliendo así con el alcance previsto del indicador para la vigencia de este informe.

No obstante, se observa una disminución progresiva en el número de atenciones registradas, mientras en el año 2022 se reportaron 282 atenciones psicosociales, en 2023 y 2024 las cifras descendieron a 235 y 236, respectivamente. Esta variación sugiere una reducción en las solicitudes de acompañamiento psicosocial, aunque no se cuenta con la información suficiente para asociar esta reducción a causas concretas o situaciones conocidas.

Indicador: Número de mujeres víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación.



La UARIV implementa varias estrategias para la atención psicosocial, como la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (EREG), la Estrategia de atención psicosocial no presencial y la Estrategia Fortaleciendo capacidades desde el enfoque de derechos. Estos programas desarrollan diferentes metodologías que permiten implementar herramientas de recuperación emocional a víctimas del conflicto armado, con el objetivo que estas puedan ser reparadas integralmente.

Tabla 76 “Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación”

Año	Meta	Avance
2022	194,524	195,223
2023	215,968	217,283
2024	237,412	243,115

Fuente: Elaboración propia. 2024. BD Aplicativo PAPSIVI.

De acuerdo con la información entregada por la Unidad para las Víctimas, se evidencia una tendencia sostenida de cumplimiento superior al 100 % en la atención a mujeres víctimas. Durante la vigencia 2022, la meta establecida fue de 194.524 mujeres, alcanzándose un total de 195.223, lo que representa un cumplimiento superior al 100%. Esta tendencia se mantuvo en el año 2023, en el que se proyectó entregar atención psicosocial a 215.968 mujeres, reportando un avance del 101% con 217.283 atenciones psicosociales. Para el año 2024, la meta ascendió a 237.412, siendo superada con un total de 243.115 mujeres con acompañamiento psicosocial, lo que equivale a un sobrecumplimiento de 5.703 beneficiarias.

Análisis cualitativo

Avances

Durante el periodo analizado, se identifican múltiples progresos en la ejecución del PAPSIVI, los cuales reflejan una tendencia positiva en su implementación operativa y territorial. Uno de los aspectos más destacados es el notable aumento en la cobertura de atención psicosocial durante el año 2024, periodo en el cual se reportó una cifra significativamente superior de víctimas atendidas frente al año 2023. Este incremento se vincula principalmente con el fortalecimiento de la modalidad de atención familiar, lo que sugiere una priorización institucional hacia estrategias de acompañamiento con mayor alcance comunitario.

Asimismo, se observa una cobertura territorial amplia del programa, pasando de la priorización de 259 municipios en 2023 a 298 municipios en 2024, lo que representa una ampliación del 15% en cobertura territorial. Este avance permite un mayor acceso a servicios en regiones tradicionalmente desatendidas, especialmente en zonas rurales y



rurales dispersas, donde se concentró el 99% de las intervenciones móviles realizadas por el Ministerio de Salud.

Respecto a la atención con enfoque diferencial, se reporta un avance significativo en la prestación de servicios de rehabilitación física, superando la meta proyectada para la vigencia 2024. De igual forma, la atención en salud mental mostró una mejora sustancial, alcanzando niveles de cumplimiento que superan ampliamente las expectativas trazadas, lo cual puede interpretarse como un indicador del fortalecimiento institucional en esta línea de atención.

Por otra parte, el informe destaca el cumplimiento integral en el acompañamiento psicosocial a familias en procesos de búsqueda y entrega digna de cadáveres, lo que evidencia un compromiso sostenido con esta medida de reparación. En el mismo sentido, se resalta el desempeño sostenido de la Unidad para las Víctimas en la superación de las metas establecidas para la atención psicosocial de mujeres incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), con cumplimientos constantes entre 2022 y 2024.

Dificultades

Pese a los avances señalados, persisten limitaciones que restringen el impacto del Programa PAPSIVI. Una de las principales dificultades es la ausencia de información actualizada correspondiente a la vigencia 2023 y las inconsistencias en el reporte de datos, lo que genera vacíos relevantes para el análisis de continuidad y evolución del programa. Esta falta de datos también impide realizar un seguimiento adecuado sobre el uso de los recursos asignados a través de la Resolución 1739 de 2022, situación que ha sido objeto de preocupación por parte de la Comisión de Seguimiento.

En términos de enfoque de atención, se observa una reducción en las intervenciones bajo modalidad individual, lo que sugiere la necesidad de revisar las causas de esta disminución. Además, se identifica una cobertura limitada en ciertos departamentos como Guainía, Quindío y Guaviare, donde el número de personas beneficiadas fue menor al resto de los departamentos, reflejando barreras persistentes en el acceso territorial.

Asimismo, se evidencia una atención escasa hacia familias víctimas de desplazamiento forzado, quienes representan una proporción mínima dentro del total de familias atendidas.

La inclusión de mujeres víctimas con pertenencia étnica en los servicios psicosociales también presenta limitaciones. Aunque se han registrado avances, el bajo porcentaje de acceso por parte de estas poblaciones revela brechas, que pueden estar derivadas de factores territoriales, socioculturales y estructurales que limitan su participación efectiva. Esta situación demanda un mayor esfuerzo institucional para garantizar una atención culturalmente pertinente, adaptada a las cosmovisiones y necesidades específicas de los pueblos étnicos.



Finalmente, si bien las asistencias técnicas a las entidades territoriales representan un avance significativo, la baja proporción de intervenciones presenciales podría constituir un obstáculo para lograr una apropiación plena por parte de los territorios, especialmente en zonas con baja conectividad o capacidades institucionales reducidas.

En relación con las limitaciones del programa PAPSIVI, la CSMLV solicitó información al MSPS en relación con:

Las debilidades identificadas en el PAPSIVI y las estrategias definidas para su reestructuración en el marco de la Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral.

El nivel de avance en la elaboración de la Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral, en relación con lo establecido en la Ley 2421 de 2024.

Minsalud informa a esta Comisión que han identificado las siguientes limitaciones en el Programa PAPSIVI:

Baja efectividad en la rehabilitación integral de las víctimas, debido a la persistencia de un enfoque biomédico, la débil incorporación de enfoques diferenciales y de género, y una cobertura territorial insuficiente, especialmente en zonas PDET y rurales. Esta situación se agrava por la limitada pertinencia de las intervenciones frente a hechos victimizantes específicos.

Deficiencias en el desarrollo de competencias del talento humano, con escasa formación especializada, ausencia de acompañamiento técnico y alto desgaste emocional del personal, factores que inciden directamente en la calidad de la atención.

Baja participación directa de las víctimas en el diseño y evaluación del Programa, junto con la falta de estrategias efectivas de difusión, lo cual restringe el acceso informado.

El sistema de monitoreo y evaluación es limitado, con indicadores centrados en cobertura más que en impacto.

En relación con el nivel de avance en la elaboración de la Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral, el MSPS reporta lo siguiente:

Se integró un equipo con experiencia en procesos de reparación psicosocial, encargado de realizar una revisión sistemática de 71 documentos académicos, judiciales e institucionales. Esta revisión permitió identificar los principales problemas operativos del PAPSIVI y construir una propuesta preliminar de ajuste.

Se llevaron a cabo encuentros con especialistas en salud y rehabilitación psicosocial, cuyas contribuciones sirvieron para validar y enriquecer la propuesta de reorganización del



Programa. En el mes de septiembre del 2024 la propuesta fue socializada ante la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas como parte del proceso de transición.

Se están coordinando encuentros regionales con participación amplia y enfoque diferencial. Asimismo, se han previsto espacios específicos de diálogo con víctimas reconocidas en la Sentencia T-045 de 2010, con víctimas en el exterior y con aquellas amparadas por sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se avanzó en el trabajo conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la elaboración del documento CONPES, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 2421 de 2024.

Se encuentra en estructuración un modelo orientado a las particularidades de la población víctima, que articule servicios diferenciados en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En conjunto con la Dirección de Promoción y Prevención y la Oficina de Promoción Social, se adelantan acciones para la creación de centros regionales de referencia con enfoque psicosocial.

Esta CSMLV ve con preocupación el nivel de avance de la formulación de la Política Pública, teniendo en cuenta que la Ley 2421 de 2024 en su artículo 136, ordena al MSPS que: “en un plazo no superior a doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente Ley, deberá elaborar y expedir una Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral”. Este plazo vence el próximo 22 de agosto de 2025.

Programación y ejecución presupuestal

Decreto 1650 de 2022¹²³. Este acto administrativo inicia un periodo de transición con relación al cierre del CONPES 3726 de 2011 y la articulación con las metas definidas en el CONPES 4031 de 2021. En 2022 el Ministerio de Salud expide normas que modifican el modelo de atención psicosocial y de salud integral. El Decreto 1650 del 06 de agosto de 2022 dispone que el PAPSIVI, junto con las medidas de asistencia en salud y de rehabilitación física, mental y psicosocial a la población víctima del conflicto armado se brinden en el marco del SGSSS. El Decreto señala que todas las disposiciones son de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales del orden departamental, distrital y municipal, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas, privadas y mixtas habilitadas de acuerdo con la normativa vigente.

123 Decreto 1650 de 2022 Por el cual se sustituye el Título 1 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social relativo a las víctimas del conflicto armado.



Resolución 1739 de 2022¹²⁴. A través de esta resolución se asignaron recursos por valor \$37. 352. millones a las 27 Secretarías Departamentales de Salud¹²⁵ que cumplieron con los criterios de ponderación establecidos en la Resolución¹²⁶ con el propósito de atender un total de 109.636 víctimas del conflicto armado. Como se mencionó en su momento, el comportamiento del indicador muestra una disminución vertiginosa en el número de atenciones realizadas por el Ministerio de Salud y la UARIV para la vigencia 2023. La información suministrada por Min Salud no registra datos relacionados con el número de personas con atención psicosocial para el año 2023. Una revisión actualizada del avance de la meta de atención establecida para el año 2023 a través de la resolución 1739 de 2022, permite afirmar que persisten las inconsistencias de información. La CSMLV ve con preocupación esta situación ya que el incumplimiento de las metas y la falta de reportes sobre el uso de los recursos transferidos a las entidades territoriales para implementar el PAPSIVI, genera vacíos de información e impide conocer el número de víctimas atendidas en la vigencia 2023.

Resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024. De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para la vigencia 2024 se diseñó y coordinó las acciones frente al proceso de implementación del PAPSIVI a través de la transferencia de recursos por medio de las Resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024, precisando orientaciones técnicas, operativas, administrativas y financieras para la ejecución del Programa a través de las Empresas Sociales del Estado en el marco del SGSSS.

Con los recursos de la **Resolución 1912 de 2023**, \$41.964 millones, se priorizaron **259** municipios en **25** departamentos y se estableció una meta indicativa de 95.483 personas únicas atendidas. Por otro lado, con los recursos de la **Resolución 820 de 2024**, 44.357 millones, se priorizaron **298** municipios en **27** departamentos y se estableció una meta indicativa de 98.807 personas únicas atendidas. En total, la meta de atención para la vigencia 2024 se estableció en **194.290**.

¹²⁴124 Por la cual se efectúa una asignación de recursos del Presupuesto de Gastos del Ministerio de Salud y Protección Social, vigencia fiscal 2022, para la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

125 Amazonas, Antioquia, Arauca, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

¹²⁶ Estos son: i) Proporción de víctimas del conflicto armado respecto de la totalidad de población en la entidad territorial ii) número de víctimas del conflicto armado ubicadas en cada entidad territorial reconocidas en decisiones judiciales o administrativas iii) entidades territoriales priorizadas en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET o en las Zonas más afectadas por el conflicto iv) demanda potencial en atención psicosocial por cada entidad territorial v) entidades territoriales que, en la vigencia inmediatamente anterior, hayan brindado atención psicosocial haciendo uso de recursos propios para la concurrencia a la implementación del PAPSIVI.



Tabla 77 : Recursos asignados vs participación de la meta 2024

Departamento	Valor asignado en millones	Meta	%
Antioquia	\$7.968	17.680	17.9
Arauca	1.039.875	2.316	2.3
Atlántico	737.456	1.800	1.8
Bolívar	3.392.518	7.632	7.7
Caldas	684.274	1.500	1.5
Caquetá	2.298.643	5.100	5.1
Casanare	1.094.839	2.400	2.4
Cauca	2.600.244	5.700	5.7
Cesar	2.791.098	5.700	5.7
Chocó	951.244	2.212	2.2
Córdoba	821.129	1.800	1.8
Cundinamarca	410.564	900	0.9
Guainía	136.854	300	0.3
Guaviare	273.709	600	0.6
Huila	1.007.026	2.212	2.2
Guajira	1.175.912	2.700	2.7
Magdalena	2.177.017	4.940	5.0
Meta	2.649.286	5.812	5.9
Nariño	3.491.566	7.724	7.8
Norte de S/der	1.526.555	3.412	3.4
Putumayo	1.667.948	3.636	3.6
Quindío	136.854	300	0.3
Risaralda	410.565	900	0.9
Santander	1.301.887	2.924	2.9
Sucre	1.340.658	2.700	2.7



Tolima	1.231.694	2.700	2.7
Valle del Cauca	1.175.912	2.700	2.7
Total	44.356.531	98.300	100%

Fuente: Elaboración propia: Respuesta Ministerio de Salud y Protección

El análisis de distribución muestra como los departamentos con la mayor participación de recursos son Antioquia, Bolívar, Nariño, Cesar y Meta en contraste con los de menor participación como Guainía, Guaviare, Risaralda, Quindío, entre otros; esta focalización responde a varios criterios en los que se encuentran: número de víctimas residentes en estos municipios, proporción de población víctimas respecto a la totalidad de población, categorías de municipio ZOMAC o PDET, demanda de potencial psicosocial, entre otros. Ahora bien, los recursos proyectados para la atención del componente psicosocial en la vigencia 2025 son de \$29.509 millones con una cobertura de 158 municipios en 24 departamentos así:

Tabla 78 : Recursos asignados vs participación de la meta 2025

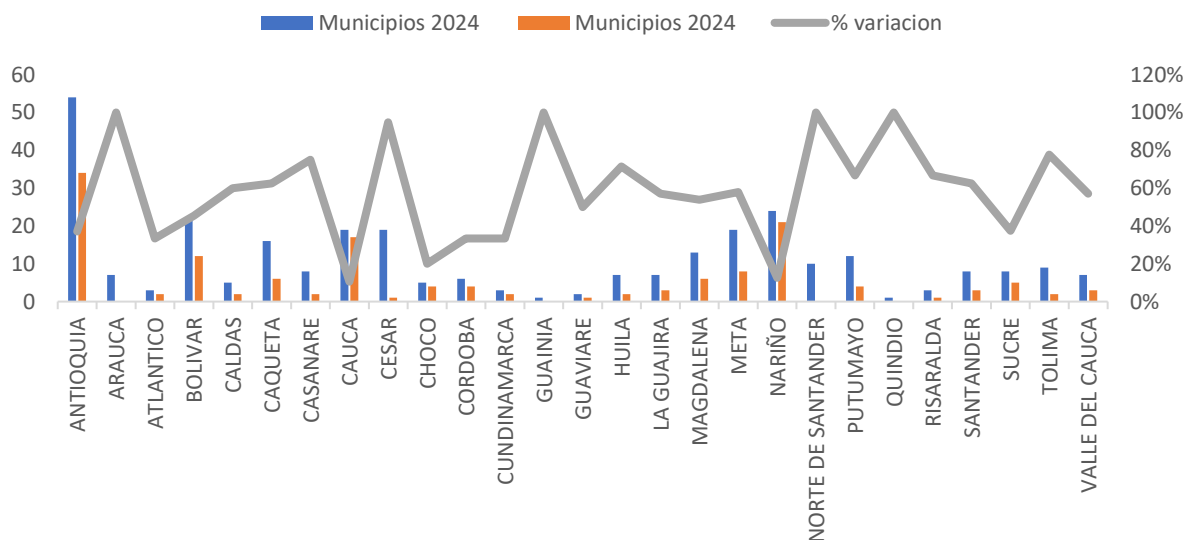
Departamento	Valor asignado en millones	Meta
Antioquia	\$ 5.667	12.000
Arauca	\$ 0	0
Atlántico	\$ 525.893	1.200
Bolívar	\$ 1.872.110	3.900
Caldas	\$ 410.479	900
Caquetá	\$ 1.102.327	2.400
Casanare	\$ 295.065	600
Cauca	\$ 2.989.921	6.100
Cesar	\$ 181.438	400
Chocó	\$ 739.450	1.600
Córdoba	\$ 739.450	1.600
Cundinamarca	\$ 295.065	600
Guainía	\$ 0	0
Guaviare	\$ 147.532	300
Huila	\$ 295.065	600
Guajira	\$ 591.917	1.300
Magdalena	\$ 1.231.437	2.700
Meta	\$ 1.214.167	2.500
Nariño	\$ 3.807.333	8.232

Norte de S/der	\$ 0	0
Putumayo	\$ 773.356	1.700
Quindío	\$ 0	0
Risaralda	\$ 147.532	300
Santander	\$ 476.504	1.000
Sucre	\$ 853.077	1.800
Tolima	\$ 295.065	600
Valle del Cauca	\$ 476.504	1.000
Total	\$ 25.128.204	53.332

Fuente Elaboración Propia: Ministerio de Salud y Protección

En la proyección de recursos y metas para el PAPSIVI reportada por el Ministerio de Salud se evidencia una mayor participación por parte de los departamentos como Antioquia, Cauca, Nariño y Bolívar; así mismo, se evidencia cómo los departamentos de Arauca, Guainía y Quindío no fueron focalizados en la presente vigencia, pero también cambiaron los municipios al interior de los departamentos priorizados en vigencias anteriores:

Gráfica 25 Variación de municipios distribución PAPSIVI 2025



Fuente Elaboración Propia: 2025, Ministerio de Salud y Protección

No obstante, al consultar sobre la ejecución de estos recursos y el logro de la meta por número de personas únicas atendidas, el Ministerio de salud respondió que con la resolución 1912/2023 se logró 776.136 atenciones a nivel familiar y 35.340 atenciones



individuales para un total de 811.476 atenciones; y por su parte, con la resolución 820/2024 se aclara la diferencia entre atenciones y personas atendidas, toda vez que, en la respuesta se indica las múltiples atenciones que pudo tener una persona individualmente considerada o en compañía de su grupo familiar.

En cuanto a la gestión de los recursos, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), señala que efectivamente se realizaron los giros a las entidades territoriales y a las Empresas Sociales del Estado (ESE), conforme a la distribución establecidas en las resoluciones 1912/2023 y 820/2024 y de acuerdo con lo establecido en los artículos 8 de dichas resoluciones; sin embargo, el Ministerio de Salud no brindó información sobre el estado de los recursos asignados, lo cual impide realizar un análisis de ejecución de recursos y contrastarlo con la meta asignada por departamento.

Así mismo, el número de las atenciones no da cuenta sobre si al número total de víctimas identificadas en los municipios priorizados se les garantizó el acceso al derecho del componente psicosocial del PAPSIVI, o si los recursos son suficientes para lograr la meta establecida; de igual manera, se hace necesario analizar si esta estrategia de distribución de recursos garantiza de manera efectiva el acceso al derecho teniendo en cuenta factores externos al análisis presupuestal como la crisis del conflicto armado: desplazamientos forzados, confinamientos, amenazas y otros hechos victimizantes afectan que los servicios de salud puedan llegar a las víctimas en los territorios o incluso las dificultades de acceso en términos geográficos para las víctimas que estén en zona rural.

De acuerdo con la información suministrada en el Boletín Técnico de seguimiento a la implementación del Programa PAPSIVI¹²⁷ con corte al 30 de septiembre de 2024, se han registrado en el aplicativo web PAPSIVI un total de 80.905 personas víctimas del conflicto armado atendidas en diferentes Empresas Sociales del Estado (E.S.E) y Entidades Territoriales. Estas atenciones han sido financiadas en un 97% por el Ministerio de Salud y Protección Social y un 3%, por proyectos de concurrencia de las Entidades Territoriales. La resolución 1912/2023 representaba un avance del 72,7% de la meta propuesta, mientras que la resolución 820/2024 indicaba un avance del 9,0%.

Sobre el número de personas atendidas con corte al 30 de septiembre del 2024, se registra una distribución geográfica del 65,9% en la zona Urbana (51.666 personas); 31,1% de la zona rural (24.396 personas) y 2,9% de la zona rural dispersa (2.278 personas). Con relación a las modalidades de atención se evidencia que el 82,8% fueron atendidas en modalidad familiar (74.352 personas) y un 17,1% atendidas en modalidad individual (4.030 personas).

Por su parte, la información actualizada con corte a 06 de abril de 2025 muestra que el número de personas únicas atendidas en El Programa ascendió a 183.958. Con relación a

127 Boletín Técnico de seguimiento a la implementación del Programa PAPSIVI – III Trimestre 2024.



la meta de 194.290 establecida en las Resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024 esta cifra corresponde a un avance del 94%.

El 6% restante, es un rezago de 10.332 personas únicas no atendidas en la vigencia, lo que se puede relacionar con los obstáculos operativos de 40 Entidades Sociales del Estado que a 30 de mayo de 2025 no habían entregado el informe final de seguimiento a la ejecución de los recursos con concepto de cierre con base en los informes finales (técnico y financiero), y la totalidad de los soportes de ejecución cargados en la plataforma PISIS por las ESE.

En este sentido, con relación a los departamentos que a la fecha no han presentado informe de cierre del PAPSIVI se evidencia que Cauca es el departamento con más E.S.E. sin reporte de finalización, 12 en total; seguido por Bolívar con 7 E.S.E. Cundinamarca y Meta con 3 E.S.E. respectivamente. De acuerdo con las metas indicativas, estas 40 E.S.E. representan un rezago de atención de 12.900 personas únicas.

Por su parte, el MSPS a través de la Oficina de Promoción Social, adelanta el seguimiento de la ejecución de los recursos transferidos mediante las Resoluciones de asignación, que comprende la realización de las acciones pertinentes y necesarias para establecer que se desarrolló en forma coherente y proporcional al cumplimiento de las actividades, operaciones y objetivos establecidos en el acto administrativo de asignación y en los lineamientos de las resoluciones¹²⁸. De igual manera, el equipo de la Oficina Promoción Social mediante asistencias técnicas y financieras, las cuales pueden ser tanto presenciales como virtuales realiza el acompañamiento y la revisión de lo señalado anteriormente.

Entre las limitaciones en la cobertura y a manera de evaluación interna, el Ministerio de Salud señala los siguientes aspectos:

De manera reiterada la ausencia de atención en áreas rurales y rurales dispersas, especialmente en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como la escasa presencia del Programa en territorios con mayores afectaciones por el conflicto armado. A esto se suma una rigidez administrativa que expone barreras para atender a personas que, en el contexto actual de reconfiguración del conflicto armado, requieren nuevamente los servicios de rehabilitación del Programa, ya que se reactivan emociones dolorosas y daños psicosociales generados por hechos del pasado.

La deficiencia en la planeación y gestión estratégica se evidenció debilidad en la formulación de un plan que defina objetivos, metas, recursos y cronogramas; insuficiencia

¹²⁸ Para el adecuado control y seguimiento a la ejecución de los recursos por parte de las ESE y la Entidad Territorial, en correspondencia con las disposiciones de las Resoluciones, deben tener en cuenta como puntos de control los siguientes: i) la Apertura Plan de Atención Integral, ii) el Número de sesiones de atención psicosocial, y iii) el Seguimiento por enfermería. Lo anterior, en armonía con el proceso de monitoreo señalado en el numeral 1.2.6 de los lineamientos de la resolución.



de mecanismos para prevenir retrasos y garantizar una implementación eficaz; en la distribución de los recursos financieros y humanos; y en demoras recurrentes en el inicio de actividades en cada vigencia.

En cuanto a la insuficiencia presupuestal, se identificaron limitaciones asociadas a asegurar recursos adicionales a los ya limitados fondos asignados al Programa. Esto guarda relación directa con la ausencia de estrategias de financiación a largo plazo que permitan garantizar su sostenibilidad. Además, la inestabilidad presupuestaria —que en algunas vigencias implica una reducción de recursos— afecta la continuidad de las actividades, interrumpe los servicios y, en algunos casos, elimina componentes esenciales como la gestión, formación y supervisión técnica, los cuales requieren financiación adicional a la destinada para la atención directa y son fundamentales para mantener la calidad y eficacia del Programa como medida de rehabilitación.

Esta limitada disponibilidad de recursos se ve agravada por una gestión insuficiente, que no permite llegar con la oferta a las víctimas ubicadas en zonas rurales y rurales dispersas a las que el Programa no logra llegar.

Finalmente, la falta de flexibilidad en la gestión del tiempo responde a las dificultades persistentes para adaptar los cronogramas de ejecución a las realidades locales, sin tener en cuenta las condiciones de seguridad ni las necesidades particulares de cada territorio.

Conclusiones

Se observa la ausencia de datos actualizados correspondientes a la vigencia 2023 por parte del MSPS, así como la persistencia de vacíos de información sobre la ejecución de recursos transferidos, lo cual limita significativamente el análisis técnico y el seguimiento efectivo de la implementación del PAPSIVI. Esta situación impide valorar con precisión el impacto del programa y dificulta la formulación de mejoras sustantivas.

Pese a los esfuerzos del MSPS, el acceso de mujeres víctimas con pertenencia étnica continúa siendo reducido, representando apenas el 16 % del total de atenciones. Esta baja cobertura sugiere la existencia de barreras estructurales y culturales no superadas, las cuales afectan el acceso a la rehabilitación como víctimas del conflicto armado.

Se evidencia priorización en la modalidad virtual, para la implementación técnica y operativa de los componentes para la gestión del PAPSIVI, lo cual podría estar limitando el fortalecimiento institucional, especialmente en regiones con baja conectividad.

Se evidencia una limitada participación de la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas en el diseño, seguimiento y evaluación del Programa PAPSIVI, así como de un sistema de monitoreo centrado exclusivamente en cobertura y no en impacto de la atención otorgada.

Se mantiene un enfoque predominantemente biomédico en la atención, acompañado de una limitada formación especializada del talento humano y un escaso acompañamiento técnico. Esta situación reduce la efectividad del programa en términos de rehabilitación integral e impacta negativamente la calidad de la atención ofrecida a las víctimas.

La CSMLV ve con preocupación la cobertura limitada hacia familias afectadas por el desplazamiento forzado, a pesar de ser este el hecho victimizante con mayor número de



personas reconocidas. Esta omisión plantea la necesidad de revisar los criterios de priorización y focalización del programa.

Se presenta un bajo porcentaje de atención individual y familiar reportado en departamentos como Guainía, Quindío y Guaviare, lo cual evidencia disparidades territoriales que requieren un análisis específico para ajustar la implementación del PAPSIVI.

Se observa que la estrategia de distribución de recursos no garantiza de manera efectiva el acceso al derecho a la rehabilitación, considerando factores externos al análisis presupuestal como el recrudecimiento del conflicto armado y los escenarios de riesgo contra la población civil.

Se observa que desplazamientos forzados, confinamientos, amenazas y otros hechos victimizantes son una limitante para que los servicios de salud puedan llegar a las víctimas en los territorios e incluso dificultades de acceso en términos geográficos para las víctimas que estén en zonas rurales.

Con base en la información suministrada por el Ministerio de Salud, se puede afirmar que el número de personas únicas atendidas en El Programa ascendió a 183.958 a través de la ejecución de las Resoluciones 1912 de 2023 y 820 de 2024 en un avance del 94% respecto de la meta de 194.290. El 6% restante, es un rezago de 10.332 personas únicas no atendidas en la vigencia, lo que seguramente se relaciona con los obstáculos operativos de 40 Entidades Sociales del Estado en el diligenciamiento de los sistemas de información. Con base en la información suministrada por el MSPS¹²⁹, se señala como una de las problemáticas más significativas las limitaciones a nivel operativo y financiero, el Programa enfrenta una planeación estratégica débil, recursos insuficientes, rigidez administrativa y dificultades para garantizar continuidad en los servicios. Según lo que manifiesta el Ministerio de Salud esta situación está asociada a las siguientes causas: i) Las restricciones en el acceso y la cobertura del Programa; ii) La ausencia de una planeación estratégica adecuada; iii) La insuficiencia en su financiación; iv) La ineficiencia en la gestión de los recursos; v) La falta de flexibilidad en la gestión del tiempo.

Recomendaciones

Al Ministerio de Salud y Protección Social fortalecer los mecanismos de reporte y consolidación de información, asegurando la disponibilidad oportuna, completa y desagregada de datos. Igualmente, es necesario establecer protocolos de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados.

Al Ministerio de Salud y Protección Social actualizar el aplicativo PAPSIVI ampliando su capacidad tecnológica en la recepción simultánea de información cargada por las Empresas Sociales del Estado.

Al Ministerio de Salud y Protección Social diseñar e implementar rutas con enfoque étnico y territorial, para responder a las necesidades diferenciadas y la realidad territorial de las

¹²⁹ Insumo de respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social a la CSMLV



víctimas pertenecientes a comunidades étnicas que no han tenido acceso a la medida de rehabilitación.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, se le recomienda fortalecer los procesos de formación del talento humano en enfoque étnico y diferencial, asegurando la implementación efectiva de estos componentes en todas las fases del programa.

Al Ministerio de Salud y Protección Social ampliar los criterios de priorización territorial e incorporar mecanismos de focalización basados en la búsqueda activa. Es indispensable avanzar en la implementación de estrategias móviles de atención en zonas rurales y rurales dispersas con apoyo logístico e institucional adecuado.

Al Ministerio de Salud y Protección Social establecer un plan nacional de formación continua para el talento humano en salud y psicosocial, incorporando enfoques de género, étnico, diferencial y comunitario. Asimismo, se debe garantizar soporte psicosocial al personal para mitigar el desgaste emocional y mejorar su desempeño.

Al Ministerio de Salud y Protección Social implementar mecanismos permanentes de participación incidente para las Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas en el ciclo completo del programa. Igualmente, se recomienda rediseñar el sistema de monitoreo y evaluación incorporando indicadores cualitativos y cuantitativos de impacto, satisfacción y transformación psicosocial.

Al Ministerio de Salud y Protección Social incrementar las acciones presenciales de asistencia técnica en municipios PDET y zonas rurales dispersas, combinando modelos de formación práctica, acompañamiento en territorio y evaluación participativa.

Al Ministerio de Salud y Protección social brindar información sobre la ejecución de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación otorgados a través de resolución 1912/2023 y 820/2024.

Al Ministerio de Salud y Protección Social tener en cuenta los hechos victimizantes establecidos en la Ley de Víctimas y la presencia de grupos armados ilegales como criterios de priorización en los municipios.

Al Ministerio de Salud y Protección Social diseñar estrategias con el propósito de atender las limitaciones a nivel operativo y financiero relacionadas con la planeación estratégica, recursos insuficientes, rigidez administrativa y dificultades para garantizar continuidad en los servicios.

Al Ministerio de Salud y Protección Social diseñar estrategias con el propósito de atender las situaciones relacionadas con i) Las restricciones en el acceso y la cobertura del Programa; ii) La ausencia de una planeación estratégica adecuada; iii) La insuficiencia en su financiación; iv) La ineficiencia en la gestión de los recursos; v) La falta de flexibilidad en la gestión del tiempo.

RESTITUCIÓN DE TIERRAS

A través de este capítulo, la CSMLV- presenta los resultados más significativos y señala los factores que han incidido positiva o negativamente en el procedimiento de restitución de



tierras, en la denominada ruta campesina o individual, incluyendo la protección predial definida en la Ley 387 de 1997.

Pese a los importantes avances alcanzados por la institucionalidad, se requiere que el SNARIV construya una estrategia definitiva para superar los obstáculos históricamente documentados en cada una de las etapas del procedimiento¹³⁰, de manera que la gestión de la política pública de restitución de tierras y su concreción se conviertan en una solución efectiva y duradera para las víctimas que adelantan los procesos de restitución.

A continuación, la CSMLV presenta un análisis sobre la ejecución de los proyectos de inversión de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), los avances, retrocesos y recomendaciones del procedimiento tendiente a la restitución de tierras de conformidad con lo evidenciado durante la vigencia 2024.

Análisis proyectos de inversión

La URT tiene a su cargo tres proyectos de inversión, con los cuales financia: i) la gestión administrativa, ii) el acceso a la ruta administrativa y, iii) el cumplimiento de las órdenes proferidas por los despachos judiciales.

A continuación, la información desagregada para la vigencia 2024 entre el presupuesto vigente o apropiado, los compromisos o recursos comprometidos, la suma de obligación o recursos que fueron efectivamente ejecutados y la suma de pagos realizados, así:

Tabla 79 . Proyectos de Inversión de la URT, en la Política Pública de Víctimas (PPV).

Proyecto	Nombre Proyecto	Suma Vigente (en millones de \$)	Suma de Compromisos (en millones de \$)	Suma de Obligación (en millones de \$)	Suma de Pagos (en millones de \$)
2018011000177	Fortalecimiento de la gestión administrativa de la URT nacional	38.733,09	38.239,01	38.049,95	38.049,95
2021011000032	Mejoramiento al	196.767,72	183.731,38	159.526,75	141.357,36

¹³⁰ El proceso regulado por la Ley 1448 de 2011 se desarrolla en dos etapas, una primera administrativa y una posterior etapa judicial, para cada una de estas se establecieron procedimientos y autoridades competentes. En el caso de la etapa administrativa se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (UAEGRTD), y la etapa judicial se desarrolla a través de jueces y magistrados civiles especializados en restitución de tierras, quienes mantienen la competencia incluso después del fallo.



cumplimiento
de órdenes
judiciales de
restitución de
tierras acordes
a las
competencias
de la URT a
nivel nacional

2021011000036	Implementación de mecanismos para el acceso de las víctimas a la ruta de restitución y protección de tierras y territorios a nivel nacional	128.669,50	125.389,14	122.634,56	122.595,49
Total general		364.170,31	347.359,53	320.211,25	302.002,80

Fuente: Plataforma Integrada de Inversión Pública -PIIP, DNP. Reporte CGR, corte mayo de 2025.
Elaboración propia.

Proyecto 2018011000177 - Fortalecimiento Gestión Administrativa URT.

El presupuesto ejecutado para este proyecto de inversión fue del 98,2%, es decir, la entidad ejecutó \$38.050 millones de pesos del presupuesto apropiado de \$38.733 millones de pesos proyectados, en tal sentido existe una brecha de \$683 millones (1,8%). La entidad pagó la totalidad de las obligaciones ejecutadas.

A continuación, se presenta la gestión de recursos del proyecto de inversión en cada etapa del gasto público, mostrando en porcentaje los niveles de eficiencia de cada etapa:

Presupuesto Vigente a Compromisos: 98,7%

De \$38.733 millones apropiados se comprometieron \$38.239 millones

Diferencia: \$494 millones no comprometidos

Compromisos a Obligaciones: 99,5%

De \$38.239 millones comprometidos se ejecutaron \$38.050 millones

Diferencia: \$189 millones comprometidos, pero no convertidos en obligaciones

Obligaciones a Pagos: 100%



Los \$38.050 millones en obligaciones ejecutadas fueron pagadas completamente
No hay pendientes de pago

Encuentra la CSMLV que en este proyecto la URT no ejecutó la totalidad del presupuesto que había apropiado, pues en el producto de “*Servicio de educación informal para la gestión administrativa*” presupuestó \$500 millones de pesos para capacitar según la meta establecida a 503 personas. El proyecto ejecutó solo \$325 millones de pesos capacitando a 421 personas, por lo que dejó de capacitar a 81.

Proyecto 2021011000032 - Cumplimiento Órdenes Judiciales.

Para este proyecto la URT apropió \$196.768 millones de pesos, de los cuales ejecutó \$159.527 millones, que corresponde al 81% de su ejecución quedando una brecha de \$37.241 millones de pesos (18,9%) por ejecutar.

A continuación, se presenta la gestión de recursos del proyecto de inversión en cada etapa del gasto público, mostrando en porcentaje los niveles de eficiencia de cada etapa:

Presupuesto Vigente a Compromisos: 93,4%

De \$196.768 millones apropiados se comprometieron \$183.731 millones

Diferencia: \$13.037 millones no comprometidos

Compromisos a Obligaciones: 86,8%

De \$183.731 millones comprometidos se ejecutaron \$159.527 millones

Diferencia: \$24.204 millones comprometidos, pero no convertidos en obligaciones

Obligaciones a Pagos: 88,6%

De \$159.527 millones en obligaciones ejecutadas se pagaron \$141.357 millones

Diferencia: \$18.170 millones en obligaciones que no fueron pagadas

A juicio de la CSMLV, este proyecto en su ejecución tuvo dos grandes dificultades:

La primera relacionada con el producto de “Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados”, en el entendido que apropió \$53.643 millones de pesos y ejecutó \$31.524 millones de pesos.

Es decir que, pese a programar la implementación de 891 proyectos productivos, sólo ejecutó 430 de estos, es decir el 48%.

La segunda refiere al producto “*Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*”, en el que apropió \$133.820 millones de pesos y



ejecutó \$120.382 millones de pesos. En este proyecto llama la atención, el bajo cumplimiento del mismo, dado a que se ejecutó el 89.9% de los recursos apropiados, pero solo se entregaron y compensaron 309 predios de los 609 programados, es decir los predios efectivamente entregados y compensados fueron el 57% de lo que se tenía previsto.

Esto se dio a su vez con la meta de compensar a terceros de buena fe, se habían programado 50 compensaciones a terceros de buena fe, pero solo se compensaron 29 terceros de buena fe el 58%.

Proyecto 2021011000036 - Acceso Víctimas a Ruta de Restitución

Respecto de este proyecto de inversión se tiene que la URT apropió \$128.670 millones de pesos, ejecutando \$122.635 millones, que corresponde al 95,3% de lo presupuestado.

A continuación, se presenta la gestión de recursos del proyecto de inversión en cada etapa del gasto público, mostrando en porcentaje los niveles de eficiencia de cada etapa:

Presupuesto Vigente a Compromisos: 97,4%

De \$128.670 millones apropiados se comprometieron \$125.389 millones

Diferencia: \$3.281 millones no comprometidos

Compromisos a Obligaciones: 97,8%

De \$125.389 millones comprometidos se ejecutaron \$122.635 millones

Diferencia: \$2.754 millones comprometidos, pero no convertidos en obligaciones

Obligaciones a Pagos: 99,9%

De \$122.635 millones en obligaciones ejecutadas se pagaron \$122.595 millones

Diferencia: \$40 millones en obligaciones que no fueron pagadas

El producto: *“Servicio de identificación para la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente” (RTDAF)*, apropió \$77.810 millones de pesos, de los cuales ejecutó \$72.604 millones, en el indicador principal del producto se estableció resolver 7.122 solicitudes, de las cuales decidió de fondo 5.999 solicitudes.

Analizada la ejecución de los proyectos de inversión de la URT, a continuación, se presenta un análisis cuantitativo de los indicadores relacionados con: protección predial Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), respuesta a las solicitudes de inscripción en el RTDAF, gestión de demandas ante la subespecialidad de restitución de



tierras y la expedición de fallos judiciales, así como el avance en el cumplimiento de diversas tipologías de órdenes judiciales.

Análisis cuantitativo

Tabla 80 Indicadores CONPES 4031 RUPTA y el RTDAF de la etapa administrativa.

Indicador CONPES 4031	Línea Base	Meta promedio CONPES	Meta CONPES 2024	Avance meta 2024	% cumplimiento
Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA decididas.	637	1.281	1.252	457	36
Solicitudes de cancelación de protección de predios en el RUPTA atendidas.	27.430	2.493	2.523	2.159	85
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF.	88.041	5.310	3.654	5.999	164*

Fuente: URT¹³¹ matriz de seguimiento Rupta, corte a 31/12/2024. Elaboración Propia.

*Este valor supera el 100% de la meta establecida para la vigencia, debido a que se analizaron solicitudes de años anteriores que estaban en rezago de estudio.

Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA-¹³²

Indicador CONPES 4031 de 2021: “Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA decididas”

¹³¹ Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.

¹³² El RUPTA es un mecanismo que permite a las personas víctimas de desplazamiento forzado obtener la protección de los derechos de propiedad, posesión u ocupación sobre sus predios, cuando se ven obligados a abandonarlos por causa del conflicto. Actualmente, dado que simultáneamente se adelanta el proceso de restitución de tierras, el mecanismo funciona para predios ubicados en zonas donde aún no ha iniciado la restitución y donde posiblemente con posterioridad se adelantará, una vez estén dadas las condiciones.



Su fórmula de cálculo es: “Número de solicitudes de inclusión en el RUPTA decididas”. Con este indicador se mide la cantidad total de solicitudes y/o casos iniciados de oficio para la inscripción en el RUPTA y sobre los cuales se tomó decisión.

Para la vigencia 2024 la URT recibió 314 solicitudes de inscripción en el RUPTA. En el CONPES 4031 de 2021 se estableció como meta resolver 1.252 inscripciones, no obstante, resolvió de fondo¹³³ 457 solicitudes de protección predial, lo que corresponde al 36% de la meta fijada¹³⁴. Precisó igualmente que, de estas, 129 solicitudes fueron recibidas en el 2024 y 328 en otras vigencias. Del mismo modo indicó que las 457 solicitudes decididas cuentan con el siguiente estado de trámite:

Tabla 81 Decisiones de fondo solicitudes de inclusión RUPTA vigencia 2024.

Estado Trámite	Número de Solicitudes
Improcedencia de la Solicitud	174
Inscripción Rupta	165
No inscripción Rupta	97
Desistimiento expreso Rupta	17
Respuesta a petición reiterativa Rupta	2
Desistimiento tácito Rupta	2
Total	457

Fuente: URT. Matriz de seguimiento Rupta, corte a 31/12/2024. Elaboración Propia

Se concluye que, de las 457 solicitudes de inscripción decididas: 174 culminaron con improcedencia de la solicitud, que corresponde al 38% de las decididas; 165 fueron inscritas en el registro RUPTA, equivalente al 36%; y 97 no inscritas que representan el 21% de estas.

También indicó que, de las 165 solicitudes inscritas en el registro en mención, se comunicaron 55 decisiones a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), representando el 33% de estas.

De otra parte, la URT informó que el procedimiento administrativo especial del RUPTA, establecido en la Ley 387 de 1997¹³⁵, actualmente no cuenta con una ruta colectiva para la inscripción de la medida de protección en el registro, por tanto, todos los asuntos reportados obedecen a la ruta individual.

¹³³ Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.

¹³⁴ Sobre estas decisiones de fondo Rupta es de señalar que el Informe de Gestión del año 2024 de la URT estableció una meta anual de 669 inscripciones.

¹³⁵ Regulado por el Decreto 2007 de 2001, compilado en el Decreto 1071 de 2015 y adicionado por el Decreto 640 de 2020.



Indicador CONPES 4031 de 2021: “Solicitudes de cancelación de protección de predios en el RUPTA atendidas”

Su fórmula de cálculo es “*Número de solicitudes de cancelación de protección de predios en el RUPTA atendidas*”. Con este indicador se mide la cantidad total de solicitudes de cancelación de medidas en el RUPTA, que resolvió la URT en la vigencia objeto de evaluación.

Según la información suministrada por la URT,¹³⁶ para la vigencia 2024 se decidieron 2.159 asuntos relacionados con la cancelación de la medida de protección RUPTA, que corresponde al 85% de la meta fijada en el CONPES 4031, establecida en 2.523 solicitudes de cancelación. Así mismo, señaló el estado que registran esas 2.159 decisiones, conforme el cuadro siguiente:

Tabla 82 Decisiones de fondo solicitudes de cancelación RUPTA vigencia 2024.

Estado Trámite	No. Solicitudes
Cancelación Medida de Protección	1.825
Improcedencia de la solicitud	174
No procede cancelación	101
Desistimiento tácito Rupta	30
Desistimiento expreso Rupta	20
Respuesta a petición reiterativa Rupta	7
Levantamiento y cancelación RUPTA colectivo	2
TOTAL	2.159

Fuente: URT¹³⁷. Matriz de seguimiento Rupta, corte a 31/12/2024

De la anterior información se tiene que, de las 2.159 decisiones proferidas: 1.825 culminaron efectivamente con la cancelación de la medida de protección RUPTA, lo cual equivale al 84% de las solicitudes; 174 decisiones fueron improcedentes respecto de la solicitud, correspondiendo al 8%; y en 101 de ellas no procedió la cancelación, es decir, el 5% de las solicitudes.

Ahora bien, para el periodo analizado la URT reportó 1.137 solicitudes de cancelación de la medida RUPTA, las cuales se encuentran surtiendo el trámite administrativo con los siguientes estados:

¹³⁶Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.

¹³⁷ Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.



Tabla 83 Solicitudes de cancelación RUPTA ruta individual

Decisión de fondo Rupta 2024	
Estado Trámite	Número de Solicitudes
Inicio de estudio formal Rupta	538
Solicitud recibida	599
TOTAL	1.137

Fuente: URT¹³⁸. Matriz de seguimiento Rupta. Elaboración propia.

En consecuencia, se evidencia que de las 1.137 solicitudes de cancelación de la medida RUPTA, 538 se encuentran con inicio de estudio formal que equivale al 47%; y en 599 solicitudes no se ha adelantado trámite alguno, por cuanto se encuentran, según clasificación de la URT, en estado de solicitud recibida, las cuales equivalen al 53%.

En materia de levantamiento y cancelación, parcial o total de las medidas de protección colectivas del RUPTA, la URT informó que se tienen 33.752 casos acumulados a estas solicitudes, con los siguientes estados:

Tabla 84 Solicitudes de levantamiento y/o cancelación RUPTA ruta colectiva

Estado trámite de solicitudes	Número de solicitudes
Levantamiento y cancelación RUPTA colectivo	32.207
Inicio de estudio formal RUPTA Colectivo ¹³⁹	1.545
TOTAL	33.752

Fuente: URT¹⁴⁰. Matriz de seguimiento Rupta. Elaboración propia.

Para la vigencia 2024 la URT manifestó no haber recibido solicitudes de levantamiento y cancelación, total o parcial de la medida de protección colectivas del RUPTA. No obstante, indicó que, con corte a 31 de diciembre de 2024, tiene 33.752 casos acumulados a dichas solicitudes; de los cuales 1.545 se encuentran con estado “Inicio de estudio formal RUPTA Colectivo”, es decir que el 5% de las solicitudes se encuentran surtiendo el procedimiento correspondiente.

¹³⁸ Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.

¹³⁹ La entidad administradora del RUPTA podrá adelantar, de oficio o a solicitud de parte, el trámite de levantamiento y cancelación, parcial o total, de las medidas de protección colectiva que ordenaron inscribir los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia o Territoriales de Justicia Transicional. En atención a solicitud del Comité de Justicia Transicional de Mapiripán (Meta), la dirección territorial Meta de la URT inició un proceso de levantamiento y cancelación de la medida de protección RUPTA colectivo, el cual acumula 1.545 ID's.

¹⁴⁰ Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.



Gestión del Comité Territorial de Justicia Transicional de Mapiripán (antes denominado Comité de Atención a Población Desplazada) – Meta frente al Rupta colectivo.

El Comité Municipal de Justicia Transicional (CMJT) de Mapiripán emitió medidas de protección predial —que incluyen la solicitud de una medida cautelar sobre 1.545 predios abandonados— en 2010. Esto se evidencia en documentos de Acción Social e INDEPAZ, donde se cita la Resolución 271 de noviembre de 2010, mediante la cual se adoptó un informe de derechos sobre dichos predios y se solicitó su protección jurídica.

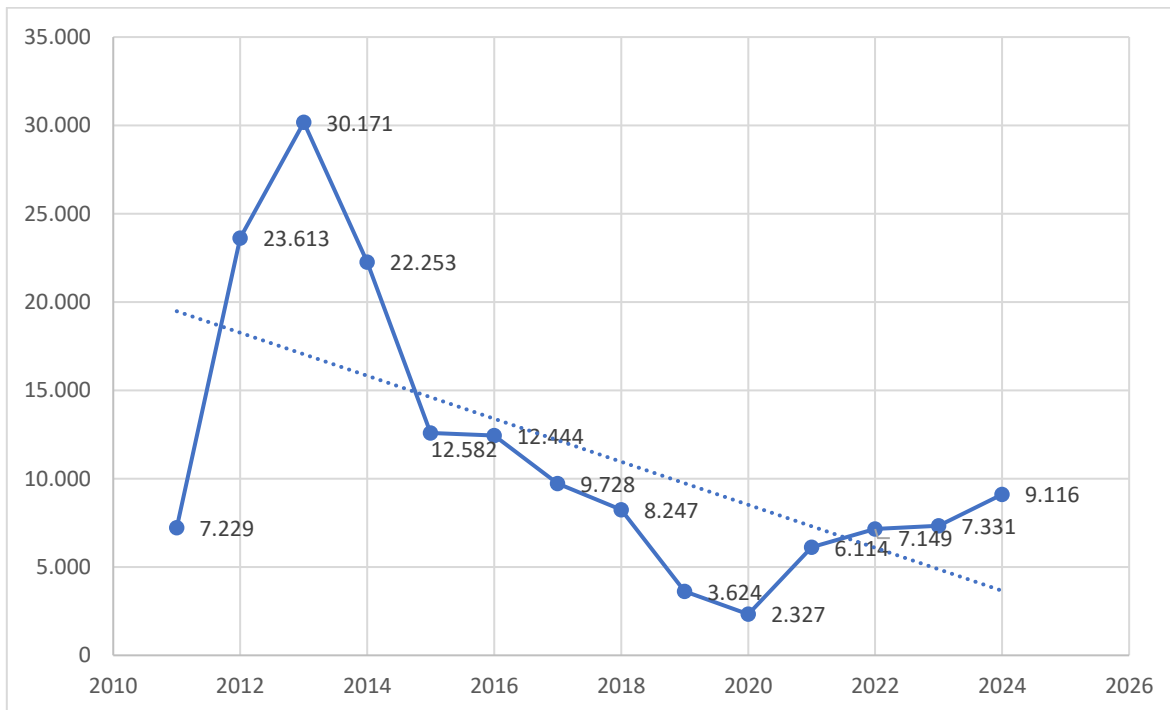
En el año 2024, se inició un proceso de levantamiento y cancelación de la medida de protección por solicitud del Comité, el cual acumula los 1.545 ID's, trámite que se encuentra surtiendo el procedimiento correspondiente por parte de la URT.

[Etapa administrativa¹⁴¹](#).

La CSMLV evidencia que, históricamente, el comportamiento de las solicitudes de inclusión en el RTDAF ha presentado tres momentos significativos en cuanto a su presentación, a saber: (i) incremento muy acelerado entre 2011–2014; (ii) declive pronunciado entre 2015–2020; y (iii) un periodo de recuperación entre 2021–2024.

¹⁴¹ En esta primera etapa del proceso de restitución de tierras, las principales labores a cargo de la URT consisten en recibir, evaluar y decidir sobre las solicitudes de restitución de tierras que presentan los reclamantes para inscribirlas o no en el RTDAF, con fundamento en los requisitos mínimos señalados en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, se analiza y evalúan las condiciones mínimas de seguridad, la densidad del abandono y despojo y las garantías para el retorno que permitan la intervención en el territorio, garantizando la sostenibilidad jurídica y material de la restitución mediante la delimitación de áreas geográficas denominadas micro zonas.

Gráfica 26 Histórico de solicitudes en el RTDAF- recibidas



Fuente: URT¹⁴². Elaboración propia.

La línea punteada en el gráfico indica una tendencia descendente de largo plazo desde 2011 hasta 2024; sin embargo, entre 2020 y 2024 hay una recuperación significativa, que sugiere un repunte en el interés o la necesidad de presentar solicitudes. Si bien el rebote de los últimos cuatro años es evidente, no alcanza todavía los niveles de la etapa de crecimiento inicial.

Se observa que durante el periodo 2011–2014 se presentó un crecimiento muy marcado en el número de solicitudes recibidas, pasando de 7.229 en 2011 a un pico máximo de 30.171 en 2013, lo que equivale a un incremento de más del 300% en tres años.

A partir de 2014 y hasta 2020 se presentó una disminución sostenida cayendo de 30.171 hasta 2.327 solicitudes, representado más del 93% en el año 2020 con respecto al pico de 2013. Y a partir de 2021 hay un cambio en la tendencia evidenciando una recuperación progresiva, pasando de 6.114 en 2021 a 9.116 en 2024.

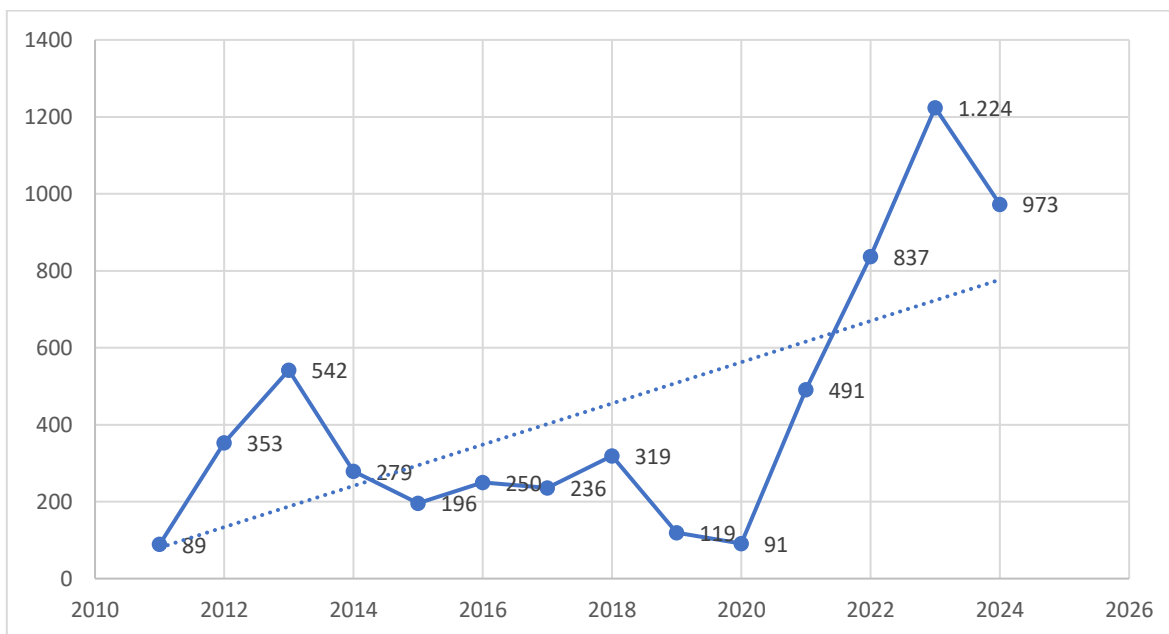
Indicador CONPES 4031 de 2021: “Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF”.

¹⁴² Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.

Su fórmula de cálculo es “Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que encontrándose en las zonas microfocalizadas para el proceso de restitución, fueron decididas/número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se encuentran en zonas microfocalizadas para el proceso de restitución”. Este indicador mide la cantidad de solicitudes de restitución de tierras con decisión de fondo de inclusión o no en el RTDAF.

Analizada la información suministrada por la URT, se tiene que para la vigencia objeto de análisis, la entidad recibió 9.116 solicitudes de inclusión en el RTDAF, de las cuales 5.999 fueron decididas de fondo para el 2024, encontrando que el 20% de estas corresponden solo a solicitudes del 2023 (1.224), y el 50% de las solicitudes resueltas (3.034) corresponden a los tres últimos años.

Gráfica 27 Solicitudes resueltas en el año 2024 por año de radicación ante la URT.



Fuente: URT¹⁴³. Elaboración propia.

De otra parte, observa la CSMLV que, de las 5.999 decisiones de fondo, 3.344 fueron a favor de hombres, 2.626 a mujeres y 29 corresponden a las marcaciones internas de la URT como “no reporta” o “privada”. De otra parte, el número total de solicitudes sin decisión de fondo es de 3.117, es decir el 34% de las 9.116 recibidas.

¹⁴³ Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.



Tabla 85 . Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF.

Solicitudes de inscripción en el RTDAF y decisiones de fondo -2024							
	Hombres	Mujeres	No reporta	No reporta / persona jurídica	No reporta / persona natural	Privada	Total
Solicitudes recibidas	4.955	4.120	2	24	15	0	9.116
Solicitudes decididas	3.344	2.626	3	20	3	3	5.999

Fuente: URT¹⁴⁴. Elaboración Propia.

Asimismo, la URT¹⁴⁵ informó que los departamentos con mayor número de solicitudes de inscripción son: I) Cauca (1.613), II) Antioquia (930), y III) Cesar (750). Llama la atención de la CSMLV el reporte de cuatro reclamaciones hechas por mujeres en el departamento de Amazonas.

Sobre el comportamiento de las decisiones de fondo adoptadas por la URT en el 2024. Después del año 2015, la vigencia 2024 se constituye como la segunda con el mayor número de decisiones resueltas con inscripción en el RTDAF. Se resalta que de las 5.999 decisiones de fondo que adoptó la URT, 4.383¹⁴⁶ fueron inscritas, es decir el 73% del total general, superando así la tendencia histórica del número de negaciones.

En su orden, siguen los actos administrativos de no inicio de estudio formal con un reporte de 739 resoluciones, correspondiente al 12%; y las decisiones de no inscripción en el RTDAF con un total de 430 solicitudes negadas, equivalentes al 7%.

Llama la atención de la CSMLV que para la vigencia evaluada se presentó un representativo número de actos administrativos de no inicio de estudio formal en los departamentos de Cauca (212) y Cesar (145); así como los 299 desistimientos a las solicitudes de inscripción, siendo en su orden los departamentos en los que mayoritariamente se presentaron: Tolima (68), Antioquia (55), Nariño (29) y Huila (25).

¹⁴⁴ Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025.

¹⁴⁵ Oficio de respuesta xxx de 29 de abril de 2025.

¹⁴⁶ Con base en el informe de gestión de la URT para la vigencia 2024 y la información entregada en el Oficio 202520100325761 del 29 de abril de 2025, las 4.383 solicitudes inscritas en el RTDAF se relacionan con las demandas presentadas (2.272), las que permanecen inscritas sin demanda (2.108), y las tres sentencias proferidas.



Aunado a lo anterior, la URT impulsó el estudio en etapa administrativa de “sujetos colectivos¹⁴⁷”; sin embargo, dentro de los datos emitidos a la CSMLV, no se desagregó esta información. No obstante, con fundamento en el informe de gestión 2024, la URT señaló que, *“durante el 2024 se gestionaron 25 casos de sujetos colectivos que involucran un estimado de 1.099 ID’s. Estos casos se ubican en igual número de municipios y en 16 departamentos del país. Según su tipología, se tienen 22 casos que corresponden a comunidades campesinas”*.

Etapa Judicial¹⁴⁸

Indicador CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF con representación judicial presentadas ante jueces”.

Este indicador mide el porcentaje de demandas presentadas por la URT ante la subespecialidad de restitución de tierras y su fórmula de cálculo es: *“Número de casos con demandas radicadas ante los jueces especializados en restitución por parte de la URT en el marco de la Ley 1448 de 2011 / Total de solicitudes de Ley 1448 de 2011 con decisión de inscripción en el RTDAF (en las que se ha otorgado poder a la URT para ejercer la representación legal) x 100”*.

Tabla 86 Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF con representación judicial presentadas ante jueces

Variable	Valor	Total, acumulado (%)
Solicitudes inscritas en el RTDAF	4.383	100
Solicitudes demandas con representación	3.193	73

Fuente: URT. Elaboración Propia.

El total de solicitudes demandadas con representación judicial de la URT corresponde a 3.193 de las 3.234 demandas radicadas ante la subespecialidad correspondiendo al 98%.

¹⁴⁷ Informe de gestión 2024, disponible en: <https://urt.gov.co/informacion-de-planeacion/informes-de-gestion>

¹⁴⁸ La etapa judicial tiene como requisito de procedibilidad que la URT haya inscrito el inmueble en el RTDAF. En esta etapa se define por parte del Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, si hay lugar a la restitución de las tierras reclamadas, específicamente para los casos en los que no se tenga opositor; y por los Magistrados de las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras de los Tribunales Superiores de Distrito, cuando se tiene opositor.



Por cada diez solicitudes inscritas en el RTDAF en 2024, aproximadamente seis fueron efectivamente demandadas y cuatro permanecieron sin demanda, es decir, se gestionó de manera oportuna el 60,5% de las inscripciones en sede judicial.

Indicador Corte Constitucional - Auto 859 de 2022: Porcentaje de sentencias de restitución de tierras proferidas en el año

Su fórmula de cálculo es “Número de egresos efectivos dentro de la vigencia / Inventario inicial de procesos de restitución activos más los ingresos de la vigencia”. En este indicador se analiza el número de fallos que fueron evacuados por los despachos especializados de restitución de tierras.

De acuerdo con la información remitida por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ)¹⁴⁹, la subespecialidad de restitución de tierras¹⁵⁰ actualmente está compuesta por 48 juzgados¹⁵¹ y cinco salas civiles del circuito especializadas en la materia, ubicadas en los cinco Tribunales Superiores del Distrito Judicial de Antioquia, Bogotá, Cali, Cartagena y Cúcuta y, reportan las siguientes cifras:

Tabla 87 inventario de procesos judiciales de la Subespecialidad de Restitución de Tierras.

Competencia	Inventario Inicial ¹⁵²	Ingresos efectivos ¹⁵³	Egresos Efectivos ¹⁵⁴	Inventario final ¹⁵⁵
Tribunal Superior	920	472	295	1.026

¹⁴⁹ Unidad de Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, oficio de respuesta UDAE O25-2396 del 26 de junio de 2025.

¹⁵⁰ Con ocasión de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, en la jurisdicción civil se creó la subespecialidad de restitución de tierras, y con ello la conformación de salas especializadas en cinco tribunales, así como juzgados.

¹⁵¹ Mediante Acuerdo No. PCSJA23-12124 del 19 de diciembre de 2023, el Consejo Superior de la Judicatura creó el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Neiva y otros cinco (5) juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico en Apartadó (1), Mocoa (1), Popayán (2) y Quibdó (1), todos ellos iniciaron su funcionamiento en el año 2024.

¹⁵² La UDAE en oficio de respuesta No UDAEO24-2725 del 27 de agosto de 2024 precisó que “la cantidad de procesos en el inventario del despacho al momento de iniciar el periodo el cálculo del inventario final corresponde a la suma entre el inventario inicial y el total de ingreso para luego restar el total de egreso, lo que arroja el inventario final”. “(...) El ingreso efectivo de la Rama Judicial es la demanda nueva de servicios de justicia que presenta el usuario de justicia, lo que excluye el movimiento de procesos entre despachos (...)”.

¹⁵³ De acuerdo con el anexo técnico del Acuerdo PCSJA19-11207 del Consejo Superior de la Judicatura se entiende por: Egreso efectivo despacho: Corresponde al número de procesos que salen de la competencia del despacho judicial, con una decisión de fondo que pone fin a la instancia. Y por ingreso efectivo despacho: cantidad de procesos que ingresan al aparato judicial, sin tener en cuenta los procesos correspondientes a los reingresos. Se utiliza cuando se quiere presentar información del despacho ya que representa la gestión propia del mismo.

¹⁵⁴ La UDAE en oficio de respuesta No UDAEO24-2725 del 27 de agosto de 2024 precisó que “(...) el egreso efectivo es la salida de asuntos del sistema de justicia con una decisión de fondo que da por terminado el trámite de instancia y excluye los movimientos de procesos entre despachos (...)”

¹⁵⁵ La UDAE en oficio de respuesta No UDAEO24-2725 del 27 de agosto de 2024 precisó que “(...) el inventario final corresponde a la cantidad de procesos a cargo del despacho al término del periodo de reporte (...)”.



Juzgado del Circuito		10.385	2.508	896	10.572
Total		11.305	2.980	1.191	11.598

Fuente: UDAE Oficio 025-2396 del 26 de junio de 2025. Elaboración Propia.

Conforme lo indicado por la Unidad de Análisis Estadístico (UDAE) del CSJ, para la vigencia analizada ingresaron 2.980 demandas de restitución de tierras y se profirieron 1.191 fallos¹⁵⁶ cifra que corresponde en su totalidad a las demandas admitidas en vigencias anteriores y en trámite de sentencia.

Congestión judicial en los procesos de restitución de tierras

Al terminar la vigencia 2024 el inventario final de procesos judiciales en trámite judicial es de 11.598 procesos, situación que, junto con otros factores tales como: (i) debilidades en el acervo probatorio en la presentación de la demanda¹⁵⁷; (ii) inconsistencias en la individualización predial; (iii) acumulación de solicitudes en una sola demanda, extendiendo los términos para la decisión; entre otros, refleja la congestión de la subespecialidad de restitución de tierras.

Lo anterior fue alertado por la Corte Constitucional en sentencia T-341 del 2022, mediante la cual indicó que, “aún con los esfuerzos de los despachos por avanzar en la resolución de los asuntos a su cargo, (...) de seguir con esta dinámica y dados los crecientes niveles de congestión en los despachos judiciales, es posible que ni aún con la ampliación de la vigencia temporal de la Ley de Víctimas se logren resolver a tiempo y de manera rigurosa los procesos de restitución de tierras, con las graves consecuencias que esto supondría en términos de violación a los derechos fundamentales y a la finalidad de la justicia transicional”.

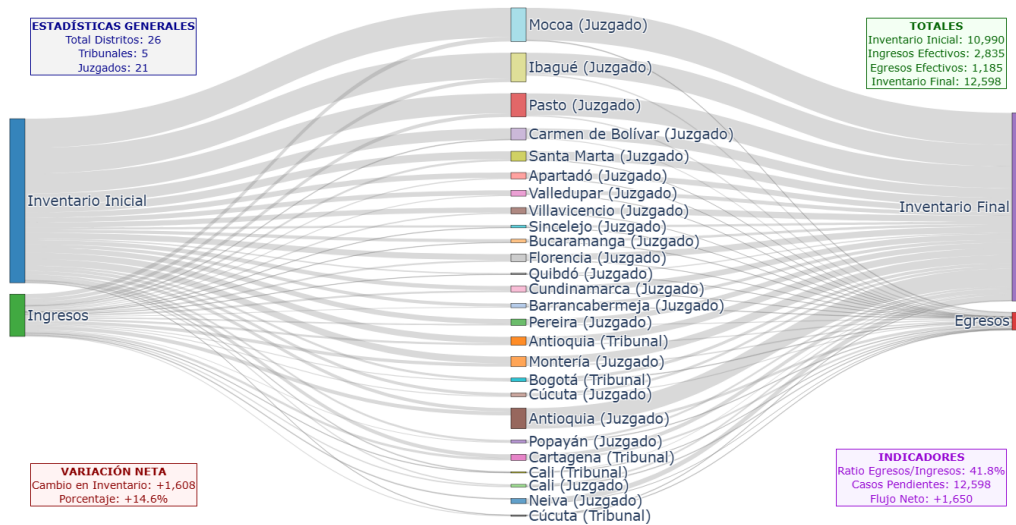
A continuación, y con fundamento en la información brindada por la UDAE del CSJ, se muestra el comportamiento de los ingresos y egresos de los procesos en la subespecialidad:

¹⁵⁶ Entiéndese como egresos efectivos.

¹⁵⁷ Informe preventivo “Control a la presentación oportuna de demandas en la ruta individual- Ley 1448 de 2011” Procuraduría General de la Nación, año 2022.

Ilustración 1 . Inventario de procesos judiciales en la subespecialidad de restitución de tierras para el año 2024.

Inventario de procesos judiciales en la subespecialidad de restitución de tierras para el año 2024.



Fuente: UDAE Oficio 025-2396 del 26 de junio de 2025. Elaboración Propia.

Observa la CSMLV¹⁵⁸ que los juzgados con mayor número de demandas admitidas en su orden fueron: Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca (128), Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Florencia (114), Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (98), Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira (98), Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (97), Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (92).

A su turno, los despachos judiciales con el mayor número de sentencias fueron: Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia (69), seguido por el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia (61) y el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira (58); en comparación con los que menos sentencias proferieron que fueron: Juzgado 002 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio (0), Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Neiva (1), y el Juzgado 003 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta (02).

¹⁵⁸ Oficio de respuesta UDAE025-2396 del 26 de junio de 2025, anexo Excel hoja de cálculo denominada: *Movimiento de procesos restitución de tierras de las subespecialidades civil restitución de tierras y civil restitución de tierras con enfoque étnico. Año 2024.*



Algunos desafíos alertados por la Procuraduría General de la Nación sobre el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Neiva creado en el año 2024.

El Procurador 49 Judicial I de Restitución de Tierras de Bogotá alertó sobre algunos de los obstáculos a los que se enfrenta el recién creado Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Neiva, indicando que: *“el orden público no permite el cabal desempeño del juzgado toda vez que su principal actuación debe ser en campo, especialmente para la elaboración de los informes técnicos prediales que se deben hacer con el acompañamiento del IGAC y la [URT territorial] Huila. Enfatizó sobre “la falta de coordinación para elaboración de los informes que hacen el IGAC y URT, lo que conlleva incluso a aplazar audiencias [programadas por el despacho judicial]”*.¹⁵⁹

Ahora bien, de acuerdo con lo informado por el CSJ, para la vigencia 2024, se observa que se profirieron por los jueces y magistrados 1.184 sentencias de ruta individual, ordenando la restitución o compensación de aproximadamente 86.649 hectáreas; como se muestra a continuación:

Tabla 88 Número de sentencias proferidas y hectáreas con orden de restitución por año .

Año	No. sentencias de ruta individual proferidas por año	No. de hectáreas con orden de restitución y/o compensaciones identificadas en sentencia por año
2012	6	172.5257
2013	352	19.835
2014	588	15.463
2015	548	24.672
2016	821	22.768
2017	1.155	26.051
2018	1.117	28.797
2019	596	16.345
2020	672	17.040
2021	681	16.149
2022	896	24.093

¹⁵⁹ Encuesta virtual realizada el 28 de junio de 2025 por la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 2 para la Restitución de Tierras al Procurador 49 Judicial I de Restitución de Tierras de Bogotá, quien actúa como agente del Ministerio Público ante el Juzgado 001 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Neiva. El interrogante planteado fue: *“¿Qué obstáculos o dificultades se han presentado en el funcionamiento del juzgado?”*



2023	952	33.639
2024	1.184	86.649
Total	9.568	286.327

Elaboración propia. Fuente: URT, diciembre de 2024

Conforme con lo anterior, desde el año 2012 hasta el primer trimestre del año 2024, se han proferido un total de 9.568 sentencias en ruta individual correspondientes a 286.327 hectáreas.

Se resalta que, en el año 2024, se ordenó restituir 86.649 hectáreas, constituyéndose como el año en el cual se han ordenado restituir el mayor número de hectáreas en ruta individual.

Etapa Posfallo¹⁶⁰

Este acápite comprende la selección de indicadores establecidos en el documento CONPES 4031 de 2021 y otros propuestos por la CSMLV. Su elección obedece a la relevancia en el seguimiento integral de la fase de cumplimiento de sentencias y autos que ordenan medidas de reparación a las víctimas, particularmente la compensación por predio equivalente o en dinero y la formalización de predios baldíos adjudicados a beneficiarios.

Estas medidas son determinantes para garantizar el restablecimiento pleno de derechos patrimoniales y el arraigo de las familias restituidas.

El criterio de selección de estos indicadores se basa en la capacidad de verificación y trazabilidad de fuentes oficiales de información. Además del análisis del enfoque integral de reparación con base en la diversidad de órdenes y, por tanto, rutas de cumplimiento, dado que no todos los casos culminan con la restitución física del inmueble, sino que pueden materializarse mediante mecanismos de compensación y otras alternativas de estabilización económica y jurídica.

Tabla 89 . Indicadores Etapa Posfallo.

Indicador	Línea Base	Meta	Meta CONPES 4031	Avance en la meta 2024	% cumplimiento

¹⁶⁰ La etapa posfallo busca suplir la ausencia del Estado Social de Derecho en los territorios rurales del país más golpeados por el conflicto armado. Aunque la ley facultó a los mismos jueces de restitución de tierras para que hicieran seguimiento al estado de cumplimiento de los fallos, y aunque en cabeza de la URT radica la responsabilidad de cumplir una parte significativa de las órdenes expedidas, la gestión del posfallo es el principal reto que en la actualidad tiene el Estado colombiano, de cara a la reparación a las víctimas.



Indicador CONPES. Número de predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras.	6.280	319	280	217	78
Indicador CSMLV					
Número de órdenes judiciales cumplidas en materia de adjudicación de baldíos/ Número de órdenes judiciales proferidas en sentencias de restitución de tierras.	N/A	365	N/A	288	79
Indicador CSMLV					
Número total de órdenes dirigidas al IGAC en el marco de sentencias de restitución de tierras y porcentaje de cumplimiento de dichas órdenes	N/A	8.907	N/A	5.488	62

Fuente: Conpes 4031. Elaboración Propia.

Indicador CONPES 4031 de 2021: Predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras.

Su fórmula de cálculo es: "Sumatoria de predios entregados materialmente y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras. Este indicador también se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026."

Tabla 90 Número órdenes de compensación cumplidas

Año	Meta cuatrienio	Meta 2024	URT	Total órdenes de compensación 2024	Total órdenes de compensación cumplidas
2024	2.726	280	427		217

Fuente: URT, junio 2025. Elaboración propia.

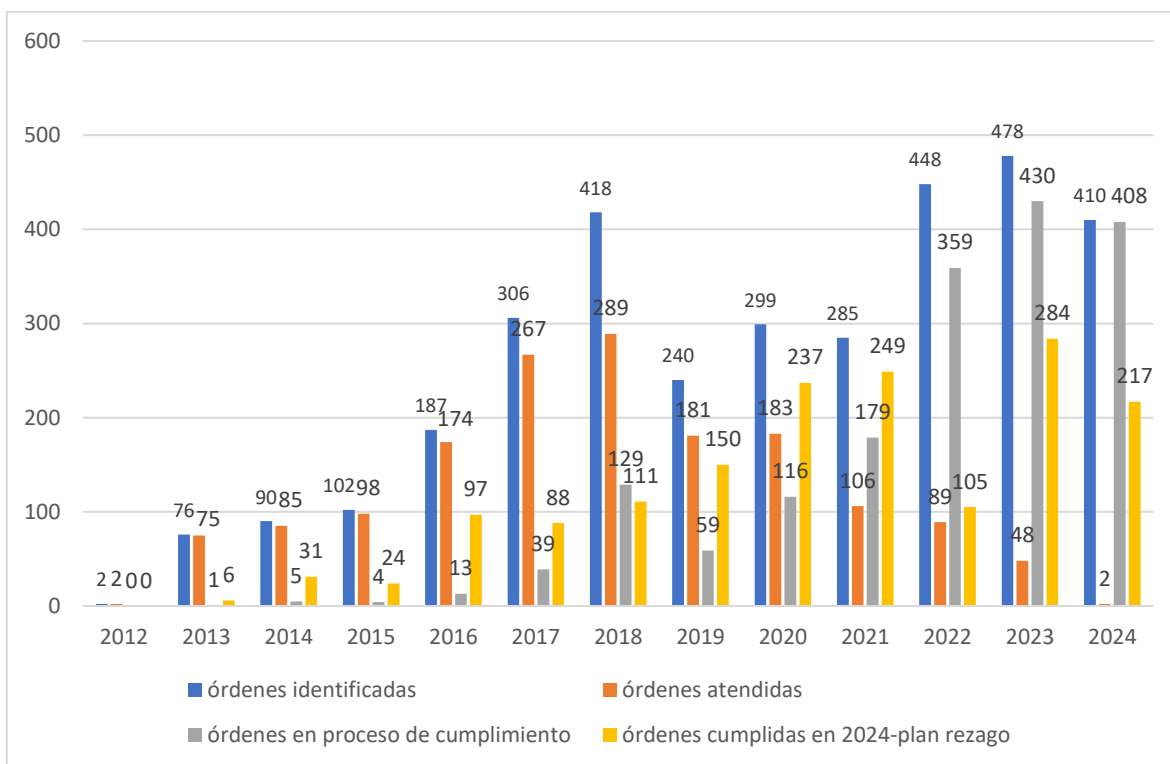
De acuerdo con el reporte entregado por la URT se proferieron 427 órdenes¹⁶¹ de compensación de las que se cumplieron 217, que corresponden al 50% de ejecución. De estas, 215 correspondían a rezagos de años anteriores y únicamente 2 fueron cumplidas en la vigencia 2024¹⁶².

¹⁶¹ Oficio de respuesta 202520100325761 suscrito por la Unidad de Restitución de Tierras 29 de abril de 2025.

¹⁶² URT Anexo oficio de respuesta 202520100617091 del 11 de julio de 2027.



Gráfica 28 Órdenes de compensación por año, atendidas y en estado de cumplimiento.



Fuente: URT Anexo oficio de respuesta 202520100617091 del 11 de julio de 2027. Elaboración propia.

Sin embargo, es importante aclarar que se identificó una inconsistencia en la información reportada por la URT¹⁶³ sobre las órdenes de compensación. En su comunicación inicial, la entidad informó haber recibido 427 órdenes durante la vigencia 2024; no obstante, en una respuesta ampliada posterior, indicó que el número de órdenes¹⁶⁴ recibidas en ese mismo periodo fue de 410, lo que representa una diferencia de 17 órdenes con respecto a la cifra inicialmente reportada.

Ahora bien, conforme a lo establecido en la Ley, la medida de compensación puede ser: entrega de predio equivalente, pago en dinero y tradición de dominio UAF. A continuación, se relaciona el avance en el cumplimiento según tipología por departamento:

Tabla 91 nivel de cumplimiento por departamento de tipologías de compensación

Departamento	Compra De Predio	Dinero	Tradición De Dominio - UAF

¹⁶³ Oficio 202520100617091 del 11 de julio de 2025

¹⁶⁴ Oficio de respuesta 202520100325761 suscrito por la Unidad de Restitución de Tierras 29 de abril de 2025.



Antioquia	1	33	0
Bolívar	0	8	0
Boyacá	0	0	0
Caldas	0	10	0
Caquetá	0	4	0
Cauca	0	8	0
Cesar	5	14	0
Córdoba	2	13	0
Cundinamarca	1	7	0
Choco	0	0	0
Huila	0	1	0
La Guajira	0	0	0
Magdalena	0	16	0
Meta	0	4	0
Nariño	0	2	0
Norte De Santander	14	3	0
Quindío	0	0	0
Risaralda	0	3	0
Santander	16	0	0
Sucre	0	16	1
Tolima	0	13	0
Valle del Cauca	0	12	2
Arauca	0	0	0
Putumayo	0	8	0
Vichada	0	0	0
TOTAL	39	175	3

Elaboración propia. Fuente: URT, junio 2025.

En 2024, se cumplieron un total de 217 órdenes, distribuidas en diferentes tipos de compensaciones: De estas, 39 corresponden a compras de predios, representando el 18% del total; 175 son por concepto de dinero, lo que equivale al 81%; y 3 corresponden a tradiciones de dominio UAF, constituyendo el 1% restante.

A su vez, los departamentos con mayor número de órdenes cumplidas en el período analizado fueron: Antioquia, con 34 órdenes; seguido por Córdoba, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca con un promedio de 16 órdenes cumplidas en cada departamento; Caldas con 10 órdenes y, Bolívar, Cauca, Cundinamarca y Putumayo, cada uno con 8 órdenes cumplidas. En contraste, los niveles más bajos de cumplimiento se registraron en Nariño, con solo 2 de 13 órdenes proferidas, y en Arauca, donde no se registró cumplimiento alguno de las 8 órdenes emitidas.



Indicador CSMLV: Órdenes judiciales cumplidas en materia de postulación al subsidio de vivienda.

Su fórmula de cálculo es: Número de órdenes judiciales cumplidas en materia de postulación al subsidio de vivienda / Número de órdenes judiciales proferidas en sentencias judiciales en materia de postulación al subsidio de vivienda.

Tabla 92 Número de órdenes relacionadas con subsidios de vivienda postuladas por la URT y a cargo de Minvivienda.

Año	Órdenes proferidas en 2024	Órdenes atendidas, de las órdenes proferidas en 2024	Órdenes en trámite, de las órdenes proferidas en 2024	Histórico de órdenes atendidas en el año 2024 ¹⁶⁵
2024	945	187	758	785

Elaboración propia. Fuente: URT, julio de 2025.

La CSMLV observa que, según la base de datos remitida por la URT,¹⁶⁶ para la vigencia 2024 se profirieron 945 órdenes judiciales de postulación al subsidio de vivienda, de las cuales en el año 2024 se atendieron 187 de ellas, es decir el 20% del total ordenado; del mismo modo se observa que de las órdenes proferidas en 2024 se encuentran en trámite 758, las cuales corresponden al 80% de las órdenes proferidas. Por último, es preciso indicar que la URT en lo corrido del año 2024 atendió un total de 785 órdenes de postulación de subsidios de vivienda, las cuales hacen referencia a órdenes proferidas en el año 2024 (187) y órdenes proferidas en años anteriores (598).

Subsidios de vivienda a cargo de Minagricultura

Es preciso indicar que con anterioridad al año 2020, la política de vivienda rural se encontraba bajo el liderazgo de Minagricultura y del Banco Agrario de Colombia S.A., entidades a través de las cuales se destinaron importantes recursos para la atención del subsidio familiar de vivienda rural. El modelo de gestión y provisión de vivienda a hogares víctimas de conflicto armado a cargo del sector agricultura operó hasta finales de 2019, presentando múltiples dificultades que conllevaron a que muchos proyectos fueran declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados.

¹⁶⁵ El histórico de órdenes atendidas en el año 2024, hace referencia a la atención de órdenes proferidas en el año 2024 y órdenes proferidas en años anteriores

¹⁶⁶ Oficio 202520100325761 de fecha 29 de abril de 2025 suscrito por la directora jurídica de la URT.



El artículo 255 del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, adicionado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023, dispuso que le corresponde a Minagricultura culminar los proyectos de vivienda de interés social rural sobre los que haya comprometido subsidios antes del 1 de enero de 2020 y la contratación de una auditoría que le permita determinar el número de subsidios que están otorgados pendientes de ser materializados.

Indicador CSMLV: Predios adjudicados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras.

Su fórmula de cálculo es: Número de órdenes judiciales cumplidas en materia de adjudicación de baldíos/ Número de órdenes judiciales proferidas en sentencias de restitución de tierras

Tabla 93 : Número de órdenes de adjudicación de baldíos dirigidas a la ANT.

Año orden	No. de sentencias	Órdenes dirigidas a la ANT	No. de órdenes cumplidas	Tipología de orden	Órdenes por año de cumplimiento	Predios adjudicados
2024	305	365	288	Adjudicación de predios baldíos	303	373
				Predios fiscales adjudicados	0	5

Elaboración propia. , julio de 2025. Fuente: ANT

Conforme lo indicado por la ANT¹⁶⁷, los despachos judiciales proferieron 305 sentencias que contienen 365 órdenes, de las cuales se cumplieron 288 de ellas, es decir el 79%. De las 305 sentencias, 303 contienen en su totalidad órdenes de adjudicación, encontrando que las 288 órdenes cumplidas obedecen a la adjudicación de 373 predios baldíos y cinco predios fiscales.

Indicador CSMLV: Número de órdenes dirigidas al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el marco de sentencias de restitución de tierras.

¹⁶⁷ Oficio de respuesta No 202560001004611 del 14 de julio de 2025.



Su fórmula de cálculo es: “Número de órdenes ejecutadas por el IGAC en el marco de sentencias de restitución de tierra / Número total de órdenes dirigidas al IGAC en el marco de sentencias de restitución de tierras”.

Órdenes relativas a la ejecución de avalúos prediales: Estas órdenes tienen como propósito establecer el valor comercial de los predios objeto de restitución, con miras a procesos de compensación, reparación o entrega material de la tierra, según lo disponga la sentencia. Órdenes relativas a la conservación del catastro: Comprenden la actualización de la base catastral, en atención a la condición jurídica del predio restituido y sus nuevas características físicas, económicas o jurídicas resultantes del proceso de restitución.

Tabla 94 Consolidado general de órdenes dirigidas al IGAC – durante el periodo comprendido entre el año 2011 al 2024

Tipo de orden	Total, órdenes	Órdenes cumplidas	En proceso	% Cumplimiento	% pendiente
Avalúos Comerciales	6.422	6.173	249	96	4
Órdenes Actualización de los Registros Catastrales	8.907	6.122	2.785	69	31
Total, 2012 a 2024 general	15.329	12.295	3.304	80	20

Elaboración propia. Fuente: IGAC, julio de 2025.

Tabla 95 Consolidado general de órdenes dirigidas al IGAC durante el periodo 2011 a 2024

Tipo de orden	Total, órdenes	Órdenes cumplidas	En proceso	% Cumplimiento	% pendiente
Avalúos Comerciales	862	481	381	56	44
Órdenes Actualización de los Registros Catastrales	737	257	480	35	65
Total, Órdenes años 2024	1.599	738	861	46	54

Elaboración propia. julio de 2025. Fuente: IGAC.



Durante el periodo comprendido desde la primera orden judicial año 2011 hasta el año 2024, El IGAC ha gestionado un total de 15.329 órdenes posfallo, derivadas de sentencias judiciales de restitución de tierras de las cuales:

6.422 corresponden a órdenes para ejecución de avalúos comerciales, con un cumplimiento del 96% teniendo pendientes por ejecutar un 4%

8.907 corresponden a “Órdenes Actualización de los Registros Catastrales”, de las cuales 6.122, han sido cumplidas, 2.785 se encuentran en trámite, reflejando un cumplimiento parcial de 69% histórico en este componente.

En cuanto a la vigencia 2024¹⁶⁸, el IGAC reporta la atención de 1.599 órdenes judiciales derivadas de sentencias de restitución de tierras, distribuidas en 862 avalúos comerciales y 737 Actualización de los Registros Catastrales. A corte de 31 de diciembre de 2024, se alcanzó un cumplimiento del 56% en órdenes de avalúo y del 35% en órdenes de Actualización de los Registros Catastrales, para un cumplimiento general del 46% en el año.

Si bien la atención de las órdenes para ejecución de avalúos comerciales ha mostrado históricamente un desempeño eficiente, los resultados de 2024, evidencian un descenso importante en su ejecución. Por su parte el cumplimiento de las órdenes dirigidas a la Actualización de los Registros Catastrales continúa presentando rezagos significativos, al parecer relacionados con factores estructurales e interinstitucionales que afectan la trazabilidad, articulación y ejecución de órdenes judiciales.

Resolución 039 de 2024 de Minagricultura

Minagricultura por medio de Resolución 039 de 2024 decidió otorgar proyectos productivos de carácter transitorio a las personas inscritas en el RTDAF que hubiesen retornado a su predio y no existan terceros que aleguen derechos sobre el mismo. Esta decisión del gobierno busca beneficiar a las víctimas que retornaron, pero no han culminado el proceso judicial de restitución de tierras. Según señala la URT en su informe del año 2024, identificó 4.816 personas retornadas que cumplen con la condición descrita en la Resolución 039 de 2024 y estableció un criterio de priorización. La mayor parte de las personas identificadas corresponden a los departamentos de Antioquía (914), Putumayo (623), Tolima (498), Magdalena (375), Bolívar (352) y Nariño (324).

La URT, del universo de personas identificadas, caracterizó a 55 personas en la priorización máxima, 239 muy alta y 1.710 alta. Sólo en Antioquía hay 4 casos de priorización máxima, 58 muy alta y 333 casos de priorización alta.

¹⁶⁸ Radicado No 1000DG-2025-0000212-EE, 17-07-2025 IGAC



En su informe de gestión 2024, la URT no informó de ningún avance en la entrega de los proyectos productivos de carácter transitorio aparte de la priorización adelantada, tampoco se indicó cual ha sido la articulación interinstitucional con las demás entidades mencionadas en la Resolución 039 de 2024, como la ANT, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y otras entidades del sector.

Análisis cualitativo.

Avances.

La URT ha expedido directrices relacionadas con el impulso a la etapa administrativa entre las que se resaltan: I) las modificaciones provenientes de la Ley 2294 de 2023 - PND; (II) estrategias de priorización de casos por antigüedad, (III) atención de solicitudes en zonas no microfocalizadas; y (IV) fortalecimiento institucional mediante el estudio de casos de sujetos colectivos, casos emblemáticos y la implementación del Decreto 1623 de 2023.

La URT implementó un protocolo de intervención denominado Análisis Estratégico Territorial (AET), que impulsa el proceso de microfocalización, con el fin de brindar orientaciones adicionales sobre el análisis de riesgo bajo la perspectiva de seguridad humana, dentro de los procedimientos de la fase administrativa, y generar recomendaciones para microfocalizar zonas y/o levantar suspensiones de las mismas, así como, brindar insumos para definir estrategias para la actuación institucional de la URT.

El incremento en solicitudes de restitución desde 2021, muestra una reactivación de la confianza en el sistema y el impulso de la URT, que permite a las víctimas acceder al derecho fundamental a la restitución de tierras.

De igual manera se observa un incremento histórico de las decisiones de inscripción en el RTDAF, situación que demuestra la adopción de las recomendaciones generadas por la Procuraduría General de la Nación en sus informes preventivos.

La URT realizó esfuerzos para impulsar las demandas ante los jueces, enfocándose en aquellas solicitudes que forman parte del rezago, mediante la identificación de enfoques diferenciales. Para ello, se analizó un universo de 3.915 solicitudes, entre las cuales se encuentran: cinco solicitudes de personas con enfermedad terminal, 464 de mujeres cabeza de familia, 215 de personas con movilidad reducida y 2.071 en diferentes grupos etarios, entre otras.

El CSJ creó el “Plan Integral para la Subespecialidad de Restitución de Tierras”, que estableció entre otras, estrategias de priorización para atender las necesidades en materia de descongestión judicial de despachos de la subespecialidad de restitución de tierras, que



se materializaron con: i) el Acuerdo PCSJA24-12194 de 2024¹⁶⁹, ii) el fortalecimiento de los sistemas de información y monitoreo de procesos, iii) modernización del modelo de gestión, y iv) el fortalecimiento de la oferta de justicia (creación de nuevos despachos y revisión de distribución territorial y reorganización de mapa judicial).

La URT impulsó el uso de la inteligencia artificial, para conocer y analizar el sentido de las decisiones de las autoridades judiciales especializadas en restitución de tierras, en aras de identificar la manera en que se están protegiendo los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado. Allí se destaca la expedición de dos boletines: uno relativo a la implementación del enfoque de género en sentencias de restitución, y otro a la participación de las empresas en procesos de restitución con sentencia.

La URT priorizó a personas que cumplieran el criterio del artículo 3 de la Resolución 039 de 2024 de Minagricultura; esta priorización es el primer paso para que las personas retornadas, en especial las de priorización máxima, muy alta y alta puedan recibir los proyectos productivos de carácter transitorio. Se considera que esto es un avance para las familias que no tendrán que esperar a un fallo judicial de fondo para recibir beneficios que garanticen su subsistencia.

Se resalta el esfuerzo realizado por la URT a efectos de trabajar en el rezago de cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en años anteriores al 2024, relacionadas con la postulación y/o priorización de subsidios de vivienda; lo anterior, toda vez que para el año 2024 dio cumplimiento a 598 órdenes rezagadas.

Es preciso indicar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda), al asumir la competencia en materia de vivienda rural, reglamentó e implementó en el título IV de la Resolución 0536 de 2021, una línea de atención prioritaria y preferente al Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) en las modalidades de vivienda nueva en especie y mejoramiento de vivienda. La implementación de esta ruta de atención ha permitido que un gran porcentaje de las asignaciones realizadas por Minvivienda para la atención del subsidio, hayan sido destinadas para la población víctima de desplazamiento forzado.

La URT y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) suscribieron el Convenio Interadministrativo No 2321 del 5 de abril de 2024, a fin de lograr agilidad en la apertura de folios de matrícula inmobiliaria y la inscripción de las medidas contempladas para el proceso.

El IGAC, reconociendo su papel dentro del sistema de restitución de tierras y en cumplimiento de los principios de celeridad, coordinación y garantía de derechos a las víctimas, expidió la Circular No. 2 de 2023, mediante la cual se establecen lineamientos

¹⁶⁹ "Por el cual se crean unos cargos transitorios en algunos tribunales, juzgados y dependencias de apoyo a nivel nacional"



específicos para la atención de órdenes judiciales relacionadas con la realización de avalúos comerciales en el marco de sentencias de restitución.

Esta circular tiene como finalidad principal unificar criterios técnicos y operativos entre la Subdirección de Avalúos y las Direcciones Territoriales del IGAC, estableciendo que los avalúos solicitados por jueces y magistrados de restitución deben ser asumidos gratuitamente por el Estado, en tanto están dirigidos a población víctima del conflicto armado y protegida por el régimen especial de atención.

Dificultades

La ejecución presupuestal general (comparación entre lo pagado \$302 mil millones vs lo apropiado 364 mil millones), es de un 82.9%, lo anterior tiene razón de ser en que no se ejecutó todo el dinero apropiado y una vez ejecutado, el proyecto BPIN 2021011000032, no pagó la totalidad de sus obligaciones al momento del reporte.

Se observa una política pública con recursos significativos, pero con desafíos en la ejecución, especialmente en el componente posfallo, donde no se está cumpliendo con los indicadores, ni con la ejecución presupuestal. Se evidencia una desproporción entre los presupuestos apropiados y los logros reales: por ejemplo, la baja ejecución del proyecto de apoyo productivo familiar (48%) refleja debilidad estructural en la promoción de la sostenibilidad alimentaria.

Aunque se ejecutaron los recursos del presupuesto, se observó en el subejercicio presupuestal, que se dio un bajo cumplimiento de las metas de capacitación, entrega y compensación de predios, a su vez no se cumplió la totalidad de la meta de registro RTDAF de la etapa administrativa. Esto sugiere deficiencias en la planificación operativa, la gestión de procesos administrativos y la capacidad institucional para materializar los objetivos de la URT. Aunque la URT en sus proyectos de inversión, ha apropiados los recursos para resolver las solicitudes de las víctimas, la entidad no adelantó todos los registros en el RTDAF que había planeado, afectando así los tiempos administrativos y la eficiencia del sistema de restitución de tierras.

En la vigencia objeto de estudio, se observa que de las 165 solicitudes inscritas en el registro RUPTA, solamente se comunicaron 55 decisiones a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), es decir que apenas el 33% de dichas solicitudes surtieron la inscripción de la medida en los folios de matrícula inmobiliaria; lo cual vulnera el derecho que tiene la población víctima de desplazamiento forzado, a que se le protejan sus bienes inmuebles despojados o abandonados en el marco del conflicto armado.

Persiste el alto rezago en la gestión de la etapa administrativa, situación que ha venido reiterando la Comisión en informes previos, la cual se repite para el nuevo periodo evaluado.



Reitera la Comisión su preocupación sobre la persistencia de problemas de orden público que dificultan las gestiones de la URT en los territorios, por la falta de acompañamiento de la Fuerza Pública, aunado a las amenazas contra la vida e integridad de funcionarios y colaboradores de la URT.

Persiste la ausencia de radicación oportuna de demandas ante los jueces de casos inscritos en el RTDAF (2.108), situación que representa un 39% del total, lo que sugiere la existencia de un remanente importante de solicitudes con ese estado, que podrían generar cuellos de botella y reprocesos institucionales si no se adoptan medidas de priorización y gestión administrativa.

La Comisión alerta sobre la congestión crónica en los despachos especializados —con un inventario de más de 11.000 procesos activos— lo cual compromete el principio de justicia transicional efectiva.

La escasa operatividad de nuevos juzgados, como el de Neiva, evidencia que la expansión institucional, sin condiciones territoriales mínimas de seguridad y de coordinación institucional, lo cual no garantiza los resultados esperados.

Minagricultura emitió la Resolución Ministerial No. 039 de 2024¹⁷⁰, con el fin de:
Promover proyectos productivos al poseedor/a o explotador/a de baldíos, y comunidades étnicas efectivamente retornadas.
Priorizar por parte de las entidades del sector de Agricultura y Desarrollo Rural para dicha labor,
Delegar el adelantamiento y culminación de procesos de protección, delimitación, formalización y dotación de tierras y otros que apunten a la garantía de la seguridad jurídica, en los que existan órdenes de restitución y protección de tierras y de derechos territoriales.

Sin embargo, de acuerdo con lo informado por la URT, esta resolución no ha producido ningún efecto jurídico y práctico, considera la CSMLV que Minagricultura creó una herramienta para apoyar los procesos productivos de las víctimas retornadas y la URT identificó a una población con un nivel de priorización máximo y muy alto es urgente el cumplimiento de la resolución en los términos que designo el gobierno.

La CSMLV alerta el bajo porcentaje de cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en el año 2024 relacionadas con la postulación de subsidios de vivienda por parte de la URT, el cual tuvo un cumplimiento de apenas un 20% del total de órdenes proferidas en dicha anualidad.

¹⁷⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural resolución 039 de 2024 “*Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco del proceso de restitución de tierras y derechos territoriales*”.



Persiste la desfinanciación de un número importante de subsidios, con pérdida de poder adquisitivo e indexaciones incompletas; estos casos obedecen al rezago en la aplicación de subsidios de Vivienda de Interés Social Rural (VISR)- por parte de Minagricultura, lo cual afecta la materialización de otras medidas ordenadas por los jueces dentro del proceso de restitución de tierras.

El IGAC enfrenta diversas dificultades que impactan directamente en el cumplimiento de las órdenes judiciales derivadas de sentencias de restitución de tierras. Entre las principales barreras se encuentran: i) inconsistencias o desactualización en los insumos técnicos entregado por la URT, ii) restricciones de acceso a predios por parte de los ocupantes actuales y iii) problemas de orden público que comprometen la seguridad del personal técnico en terreno.

Adicionalmente, se presentan limitaciones de acceso a las plataformas registrales como Ventanilla Única de Registro (VUR) de la SNR, así como retrasos en el registro de títulos en las ORIP, lo que impide avanzar en las actualizaciones catastrales. A esto se le suman la recepción de órdenes imprecisas o dirigidas al IGAC cuando ya existe Gestor Catastral habilitado en el municipio. Estas dificultades operativas y de coordinación institucional, junto a una ejecución del 54% para la vigencia, limita la capacidad de respuesta del IGAC para garantizar una gestión eficiente y oportuna en la etapa de posfallo del proceso de restitución.

Estas barreras, sumadas a rezagos en la articulación interinstitucional y a una ejecución presupuestal inferior al 83%, limitan la capacidad operativa del IGAC para garantizar respuestas oportunas y efectivas en la etapa posfallo.

Conclusiones

La Comisión identificó la baja gestión realizada por parte de la Unidad de Restitución de Tierras respecto del trámite adelantado en las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados y los resultados obtenidos durante la vigencia objeto de análisis, por cuanto revisado el Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 4031 de 2021, se observó que para la vigencia 2024 la Unidad de Restitución de Tierras fijó como meta decidir 1.252 solicitudes de inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, cifra que comparada con las 457 solicitudes decididas, representa únicamente el 36% de cumplimiento de lo presupuestado, reflejando una baja gestión respecto de la meta fijada.

La gestión de la Unidad de Restitución de Tierras para el 2024 muestra un esfuerzo considerable de evacuación de rezagos de solicitudes de inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, con mayor énfasis en solicitudes radicadas en los



años 2022 y 2023; y el periodo más productivo en términos de decisiones fue del 2021 al 2023.

Se observa un descenso en las decisiones de fondo, toda vez que en el año 2017 se decidieron 13.501 solicitudes mientras que en los años subsiguientes se observa un descenso, que se observa también en el año 2024 en el cual se decidieron 5.999 solicitudes.

La Comisión observa que se establecieron criterios de priorización para la entrega de los proyectos productivos transitorios descritos en el artículo tercero de la Resolución 039 de 2024, sin embargo, esta disposición no se ha materializado por parte de las entidades competentes.

La persistencia de la violencia de los territorios afecta las posibilidades de retorno dado que impide que las instituciones del Estado con competencias en la política de restitución de tierras puedan ejercer su misionalidad con eficiencia.

Persiste la falta de articulación y coordinación interinstitucional continua, siendo uno de los principales cuellos de botella en la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras. Tal como lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia T-120 de 2024, el cumplimiento efectivo de las medidas de reparación como la compensación económica o la entrega de predios equivalentes depende de actuaciones previas a cargo de entidades claves como la Superintendencia de Notariado y Registro, El grupo Fonde de la Unidad de Restitución de Tierras y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Pese a que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ha logrado avances significativos en el cumplimiento histórico de ordenes de avalúo comercial (96%) y en la actualización de registro catastral (69%) el comportamiento durante el año 2024 muestra una disminución alarmante de su capacidad operativa, con un cumplimiento del 56% y 35% respectivamente para una ejecución global del 46%. Este rezago refleja tanto limitaciones internas, como el subejercicio presupuestal y las dificultades logísticas y técnicas, como obstáculos estructurales relacionados con la seguridad territorial.

Persisten las barreras en la medida de compensación de predio por equivalente, puesto que el Grupo Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras no cuenta con predios suficientes o aptos. Sumado a ello, persisten dispendiosos procesos de adquisición de predios, lo cual hace que los trámites tomen más tiempo de lo planeado. Asimismo, se llama la atención sobre la demora en el pago en los casos que se ordena la compensación en dinero.

Se evidencia la falta de una efectiva articulación interinstitucional, lo cual se traduce en el retardo del cumplimiento de la orden judicial; toda vez que para el cumplimiento de las órdenes de postulación del subsidio de vivienda, mejoramiento de vivienda, construcción



en sitio propio y adquisición de vivienda nueva, deben intervenir de manera armónica las siguientes entidades: i) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ii) Fondo Nacional de Vivienda, iii) entidades territoriales (gestión de las visitas técnicas), iv) la Unidad de Restitución de Tierras, (postulación de familias al subsidio de vivienda y gestión de las compensaciones cuando hubiere lugar) y v) las Cajas de Compensación (cruce de algunos datos).

Pese al dinamismo y multiplicidad de instancias de la ruta y los 11 años¹⁷¹ de aplicación de subsidios, es necesario reiterar que la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas evidenció que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁷² sigue presentando un rezago de órdenes de subsidio de vivienda rural pendientes de ejecutar y que corresponden a providencias judiciales con postulación al subsidio antes del 31 de diciembre del 2019. Estas se encuentran mayoritariamente ubicadas en Antioquia, Magdalena y Bolívar.

Persiste el rezago histórico en la materialización de subsidios de vivienda a cargo del Banco Agrario de Colombia – BAC- y Minagricultura, afectando la materialización de otras medidas ordenadas por los jueces dentro del proceso de restitución de tierras.

La Comisión ha identificado los siguientes obstáculos que inciden en el cumplimiento oportuno de las órdenes de compensación a víctimas: (i) ausencia de disponibilidad de inmuebles y la no coincidencia de lo requerido por las víctimas, (ii) la informalidad en la tenencia de la tierra que afecta los procesos de adquisición de inmuebles por parte de la Unidad de Restitución de Tierras y dificulta que los predios ofertados por las víctimas superen las revisiones técnicas y jurídicas, (iii) baja capacidad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para realizar avalúos comerciales en forma oportuna, (iv) el valor comercial es insuficiente para que la víctima pueda adquirir otro inmueble y (v) los casos en que la compensación queda supeditada a la liquidación de los procesos de sucesión.

Recomendaciones.

A la Unidad de Restitución de Tierras se reitera la recomendación de crear e implementar estrategias y acciones prioritarias tendientes a resolver de fondo, y de manera célere, las solicitudes que presentan las víctimas sobre la inscripción de la medida de protección en el Registro Único de Protección de Tierras Abandonadas y en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; a efectos de garantizar el derecho a la

¹⁷¹ Anteriormente las entidades que tenían a cargo la competencia de materializar el subsidio fueron el Banco Agrario y posteriormente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

¹⁷² El artículo 255 de la Ley 1955 de 2019 dispuso que, a partir del año 2020, la formulación y ejecución de la política de vivienda rural se encuentra a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.



propiedad, posesión u ocupación de las víctimas del desplazamiento forzado, así como la conservación de su vínculo con el predio.

A la Unidad de Restitución de Tierras articularse con las demás entidades mencionadas en el artículo tercero de la Resolución 039 de 2024 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la entrega real de los proyectos productivos de carácter transitorio, teniendo en cuenta sus criterios de priorización, alta, muy alta y máxima.

A la Unidad de Restitución de Tierras ejecutar el protocolo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia T-120 de 2024 y así promover la construcción de una estrategia SNARIV para desentramar históricas barreras en la materialización y goce efectivo del derecho fundamental a la restitución.

A la Agencia Nacional de Tierras implementar un plan institucional específico para cumplir órdenes judiciales de restitución de tierras.

A la Unidad de Restitución de Tierras, se recomienda fortalecer los mecanismos de planificación, programación y seguimiento presupuestal de sus proyectos de inversión, estableciendo cronogramas de ejecución alcanzables y sistemas de alerta temprana.

A la Unidad de Restitución de Tierras crear y/o implementar estrategias o acciones prioritarias tendientes a atender de fondo, eficiente y eficazmente (celeridad), las órdenes judiciales de postulación de subsidios de vivienda; lo anterior con el fin de garantizar la oportuna materialización de los derechos de las víctimas de desplazamiento y/o abandono forzado que dependen de dicha medida.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se reitera la recomendación de tomar acciones de mejora en cuanto al procedimiento interno establecido para el pago de los subsidios de vivienda rural; lo anterior, a efectos de dar cumplimiento a las órdenes de subsidio de vivienda rural en los procesos de restitución de tierras ordenado en el artículo 255 del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, adicionado por el artículo 300 de la Ley 2294 de 2023.

Fortalecer la capacidad operativa del IGAC, mediante la asignación prioritaria de recursos técnicos, humanos y logísticos, que permitan superar las barreras asociadas a la inseguridad territorial, las condiciones geográficas adversas y el difícil acceso a zonas de restitución. La falta de insumos técnicos oportunos, las dificultades de seguridad territorial, los problemas de coordinación interinstitucional y el subejercicio presupuestal evidencian la necesidad urgente de fortalecer los mecanismos de planeación, seguimiento y respuesta, así como de consolidar un sistema interoperable entre catastro, registro y restitución. Se reitera la importancia de adoptar medidas integrales y sostenidas que garanticen el



cumplimiento efectivo de los fallos judiciales y, con ello, la reparación transformadora y sostenible de las víctimas.

Es fundamental que todas las entidades involucradas optimicen los tiempos de producción de insumos técnicos en la etapa posfallo, asegurando una actualización oportuna y con enfoque diferencial de los registros prediales y aspectos catastrales. Para ello, se requiere fortalecer la interoperabilidad entre catastro, registro y restitución, integrando bases de datos actualizadas que faciliten una mejor articulación interinstitucional con la URT, ANT y demás entidades del SNARIV. La participación activa en mesas técnicas y subcomités de seguimiento posfallo es clave para garantizar una respuesta coordinada y eficiente frente a las órdenes judiciales emitidas, promoviendo así la efectividad y transparencia en el proceso

VIVIENDA URBANA Y RURAL¹⁷³

El derecho fundamental a una vivienda digna es reconocido a nivel internacional y nacional, consagrado en la Constitución Política de Colombia¹⁷⁴, que establece, la función del Estado de garantizar el acceso de la población y fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, además de promover programas de vivienda de interés social. En la Ley 1448 de 2011, las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a un acceso preferente¹⁷⁵. En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI), debido a la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada donde se incluyó el acceso a una vivienda digna. Esto se debió a la precaria respuesta institucional para atender y proteger a población desplazada y a la insuficiente destinación de recursos.

De las siete recomendaciones del Décimo Primer Informe de la CSMLV, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (Minvivienda), no acogió dos recomendaciones y cinco fueron acogidas parcialmente. Las recomendaciones no acogidas estaban relacionadas con la formulación de estrategias y la búsqueda de recursos, para terminar las obras de los Programas de Oferta y Demanda, iniciar los proyectos de vivienda asociados, así como priorizar la aplicación de los subsidios asignados en cumplimiento de las Sentencias de Restitución de Tierras para concluir los proyectos y la entrega a los beneficiarios. Las razones de la entidad fueron, que las obras de urbanismos corresponden a las entidades

¹⁷³ Para la elaboración de este capítulo, se solicitó información al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - Minvivienda-, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -Minagricultura-, Fiduagraria, Banco Agrario de Colombia -BAC-, Prosperidad Social -PS- y al Fondo Nacional del Ahorro -FNA-. Adicional a lo anterior se consultó la Plataforma Integrada de Inversión Pública -PIIP- y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación -DNP-.

¹⁷⁴ Art. 51 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁷⁵ Art. 123 de la Ley 1448 de 2011.

territoriales y la priorización de asignación de subsidios de vivienda, que tienen las sentencias de restitución de tierras.

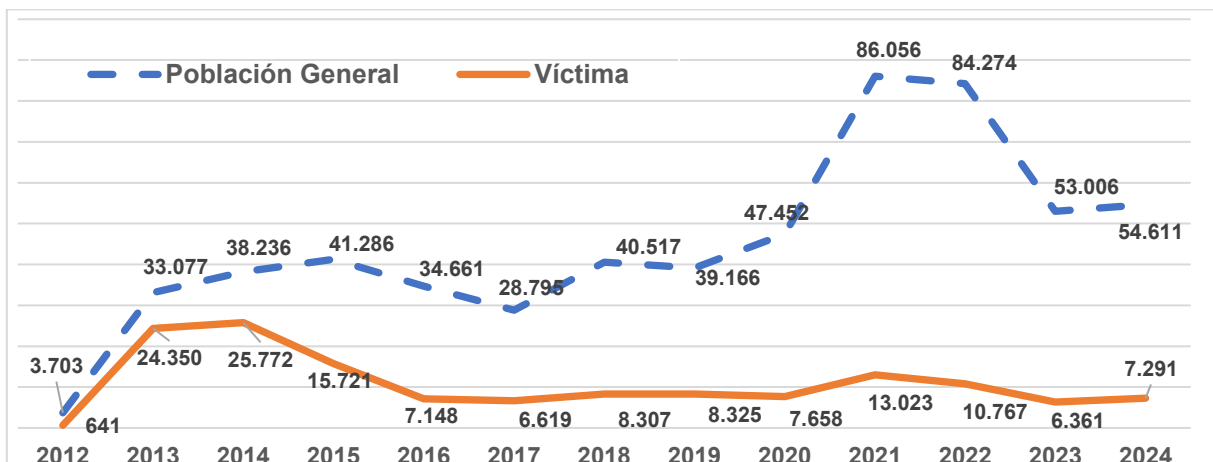
En relación con las cuatro recomendaciones de vivienda rural, el Banco Agrario de Colombia (BAC) acogió una, y el Ministerio de Agricultura (Minagricultura), acogió parcialmente tres, asociadas con la terminación de proyectos de las vigencias 2018 y 2019. Además, Minagricultura ha propuesto la formulación de cierres financieros para optimizar todo el recurso disponible.

VIVIENDA URBANA

Análisis cuantitativo

Sobre la asignación y participación de los subsidios para víctimas de desplazamiento forzado se observa que entre 2012 y 2024, se otorgaron 584.840 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana (SFVU) para adquisición, a población general, de los cuales 141.983 fueron para población víctima, lo que representa el 24,3%. En la siguiente gráfica se observa la evolución de la participación en la asignación de los subsidios.

Gráfica 29 Participación de la población víctima en la asignación de SFVU de 2012 a 2024



Elaboración propia. Marzo 2025 Fuente: Minvivienda.

El mayor número de SFVU, para adquisición de vivienda en el periodo 2012 - 2024, se concentró en los programas de *Mi Casa Ya* (353.976), *Vivienda Gratuita Fase I (PVG) I* (100.459), *Vivienda Gratuita Fase II (PVG) II* (25.124) y *Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA)* (50.191). Entre estos cuatro programas se asignaron 529.750 SFVU a nivel nacional en el periodo, lo que representa el 90,6 % del total de subsidios asignados, de los cuales el 24,3 % (128.981) fueron destinados a población víctima.



En el periodo 2021 a 2024 se asignaron 277.947 SFVU a población general, de los cuales el 13,5% (37.442 subsidios) correspondieron a población víctima.

PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

El PND 2022-2026 en la transformación cinco de “*Convergencia Regional*”, se establecen las metas, como la de reducir el “*Porcentaje de hogares con déficit habitacional*”, del 31% en 2021, al 26% en 2026; la asignación de 222.221 SFV urbana y rural y 400.000 mejoramientos de vivienda urbanos y rurales.

Programación y Ejecución Presupuestal

La asignación y ejecución presupuestal a marzo de 2025 del PND 2022-2026, relacionada con la medida de vivienda y los proyectos de inversión de Subsidios de Vivienda Nacional y de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda, Segunda Generación, presentan los siguientes avances.

En el proyecto de Subsidio Familiar de Vivienda Nacional, con ficha BPIN 2018011001151, que contemplan, subsidios para adquisición y mejoramiento de vivienda, se observa que entre las vigencias 2023 y 2024 con relación a la apropiación presupuestal, se presentó un incremento del 4.9% al pasar de \$3.080 MM a \$ 3.232 MM. Para 2025, esta apropiación disminuye en un 44,2% situándose en \$1.804 MM.

En 2023 se ejecutó el 42,7% de los recursos comprometidos, en la vigencia 2024 fue aún más baja, ya que de los \$ 3.232 MM comprometidos, se ejecutó un 24,6%¹⁷⁶, de acuerdo a

¹⁷⁶<https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/FichaProyectosMenuAllUsers?Bpin=2018011001150&Lugar=el%20pa%C3%ADs>



la información reportada por Minvivienda¹⁷⁷, en 2025 a junio, se ha ejecutado el 2,9% de los \$1.721 MM comprometidos.

Tabla 96 Proyecto de Subsidio Familiar de Vivienda Nacional BPIN 2018011001151

Vigencia	Apropiación	Compromisos	Obligación	% Ejecución
2023	\$ 3.080	\$ 3.073	\$ 1.313.	42,7
2024	\$ 3.232	\$ 3.232	\$ 795.	24,6
2025 (a junio¹⁷⁸)	\$ 1.804	\$ 1.721	\$ 51	2.9

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda. Marzo 2025

La asignación de recursos para población víctima, para 2023 represento el 27,4% (\$844 MM) de la apropiación del proyecto “*Subsidio Familiar de Vivienda Nacional*” en 2024 este valor fue del 26.1% (\$842 MM) y del 48,3% (\$848 MM) en 2025, aunque se muestra un aumento porcentual, el valor es muy similar al de la vigencia anterior.

En relación a los recursos comprometidos frente a lo apropiado estos han sido del 55,5% (\$469 MM), en 2023, el 96,8% (\$815 MM) en 2024, y a marzo de 2025 se ha comprometidos el 1,1% (\$18 MM). A nivel de ejecución presupuestal (Obligaciones / Compromisos), se reporta el 17,1% (\$80 MM) en 2023, de la vigencia 2024 no hay información.

Tabla 97 Ejecución Presupuestal “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional” – Víctimas 2023 – marzo de 2025 (valores en miles de millones).

Vigencia	Apropiación	Compromisos	Obligación	Ejecución %
2023	\$ 844	\$ 469	\$ 80	17,1
2024	\$ 842	\$ 815	\$ 0	0,0
2025 (a marzo)	\$ 848	\$ 18	\$ 0	0,0

Elaboración Propia. marzo de 2025 Fuente: DNP, PIIP;

En el proyecto de inversión, “*Implementación del Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda segunda Generación Nacional*” con ficha BPIN 2018011001150, la apropiación aumento de 2023 a 2024 en 17,1% al pasar de \$760 MM a \$890 MM y en 2025 se incrementa en 1,9% donde se apropió \$907 MM.

¹⁷⁷ Oficio de respuesta a la CSMLV del MVCT con radicado 2025EE0022990 del 6 de mayo de 2025 (páginas 4-6)

¹⁷⁸ Respuesta del Ministerio de Vivienda, a solicitud de aclaración de datos con radicado 2025EE0040212 del 09/07/2025



En relación a la ejecución, esta ha sido decreciente, en 2023 se ejecutó el 82,6% (\$628 MM) de los recursos comprometidos, en 2024 fue del 76,6% (\$681 MM) y a marzo de 2025 se ha ejecutado el 26,2% (\$238 MM). Es de anotar que este proyecto de inversión a pesar que tiene un indicador en el CONPES 4031 de 2021, no tiene marcación para población víctimas.

Tabla 98 . Ejecución Presupuestal Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda segunda Generación Nacional 2023 – marzo de 2025 cifras en miles de millones

Vigencia	Apropiación	Compromisos	Obligación	% Ejecución
2023	\$ 760	\$ 760	\$ 628	82,6
2024	\$ 890	\$ 884	\$ 681	76,6
2025 (a marzo)	\$ 907	\$ 848	\$ 238	26,2

Elaboración propia. . Marzo 2025 Fuente: Minvivienda

Indicadores PND 2022-2026

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE¹⁷⁹, al año 2024 el déficit habitacional¹⁸⁰ a nivel nacional, descendió al 26,8%¹⁸¹ con una variación del 2.1% con respecto a 2023 que se situó en 28.9%, presentando un avance frente a lo programado en el PND 2022-2026, que para 2024 era del 28%.

El Indicador de “Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales”, a nivel nacional presenta un avance de cumplimiento acumulado hasta abril de 2025 del 94,1% (205.177) de los subsidios asignados para todo el periodo, con subsidios otorgados por FONVIVIENDA y las Cajas de Compensación Familiar¹⁸².

Tabla 99 . Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales 2023 – marzo de 2025

Línea Base	200.468		
	Meta	Avance	Avance %

¹⁷⁹ Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024, 24 de abril de 2025, página 8.

¹⁸⁰ El déficit habitacional hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares y que cuentan con carencias habitacionales cuantitativas y/o cualitativas y requieren una nueva vivienda, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven.

¹⁸¹ Boletín Técnico, Encuesta Nacional de Calidad de Vida -ECV, DANE 2024, 24 de abril de 2025

¹⁸² Consulta SINERGIA 15 de abril de 2025, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/205>



2023	60.433	108.364	179,3
2024	55.270	96.813	175,2
2025	53.709	3.846	7,2
2026	52.709	-	-
Total	222.121	205.177	94,1

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda. Marzo 2025

El Indicador de “Asignación de SFVU para Mejoramientos de Vivienda Urbanos y Rurales”. De una meta para el periodo 2023–2026 de 400.000, el avance acumulado es del 4,4 % (9.810) subsidios asignados, a la población general, porcentaje considerablemente bajo, para la meta acumulada establecida, que para 2024 debió ser de 182.200 subsidios asignados.

Tabla 100 Avance en el programa de Mejoramientos de vivienda 2023 a marzo de 2025

Línea Base	34.230		
	Meta	Avance	Avance %
2023	48.400	794	1,6
2024	133.800	5.861	4.4
2025	103.200	3.155	3.1
2026	114.600	-	-
Total	400.000	9.810	4.4

Elaboración propia, Fuente: PIIP-DNP¹⁸³

De lo anterior, se reitera lo mencionado en el Décimo Informe de la CSMLV, sobre qué, no existen metas específicas para la población víctima en el PND 2022 - 2026. Por lo anterior, se toman los datos de los proyectos de inversión reportados en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con los siguientes resultados:

- En adquisición de vivienda para 2024, se cumplió un 99% de la meta de 6.000 subsidios para la población víctima.
- En mejoramiento de vivienda, el cumplimiento fue del 292%, con 1.461 subsidios entregados frente a una meta de 500 para la vigencia 2024.

¹⁸³ <https://PII.dnp.gov.co/>



Tabla 101 Metas de vivienda Población Víctima 2023 y 2024

Programa	Indicador	2023	2024
SFV adquisición de vivienda	Meta	6.000	6.000
	Avance	6.345	5.954
	Cumplimiento	106%	99%
SFV Mejoramiento de vivienda	Meta	500	500
	Avance	93	1.461
	Cumplimiento	19%	292%

Elaboración propia, mayo 2025 Fuente: PIIP-DNP

Programa de Adquisición de Vivienda “Mi Casa Ya”

Este programa ha continuado en el actual Gobierno y consiste en la asignación de un subsidio de vivienda en función a los ingresos del hogar. Para acceder al subsidio se requiere un ahorro programado y el cierre financiero, se realiza con un crédito hipotecario, para poder adquirir vivienda. En 2024, este programa ha tenido modificaciones en su reglamentación¹⁸⁴, como la adopción del modelo operativo de asignación y preasignación de subsidios. Sin embargo, persiste la observación sobre las barreras de acceso para el ingreso al programa por parte de la población víctima, dadas sus condiciones socioeconómicas, así como las dificultades para acceder al crédito hipotecario y al sistema financiero.

El indicador de “*Subsidios para adquisición de vivienda urbana*” estableció una meta para el cuatrienio de 200.000 subsidios para población en general en el PND 2022-2026, a marzo de 2025 se reporta un avance de 67,3% (101.024), de los subsidios asignados, el 11,3% (11.627) se han otorgado a población víctima de desplazamiento, cifra que representa el 0,4% respecto a los hogares de la población con necesidad de este derecho, que según el último indicador de Goce Efectivo del Derecho en Vivienda (2023) es de 2.910.789 de hogares desplazados.

Tabla 102 Subsidios de vivienda urbana asignados, y aplicados de “Mi Casa Ya” 2023- marzo de 2025

Vigencia	Meta general	Población General	Población víctima	
	Meta	Asignados	Asignados	% participación
2023	50.000	50.640	5.722	11,3
2024	50.000	49.581	5.822	11,7
2025 (a marzo)	50.000	803	83	10,3

¹⁸⁴ Resolución No. 101 de 2024 de Minvivienda.



Total	101.024	11.627	11,3

Elaboración propia Fuente: Minvivienda. marzo 2025.

Programas de Mejoramiento de Vivienda “Cambia Mi Casa”

El programa de mejoramiento de vivienda “Cambia Mi Casa”, busca reducir el déficit cualitativo de vivienda, con una meta para el cuatrienio del PND 2022-2026 de 400.000 soluciones de vivienda urbanas y rurales. El valor del subsidio es de hasta 22 SMMLV para viviendas en zonas rurales y de hasta 18 SMMLV en zonas urbanas.

El indicador del PND 2022-2026 de, “Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales”. Presenta los siguientes avances, de una meta de 400.000 subsidios a marzo de 2025 se han asignado 8.038 subsidios, lo que representa un avance del 2% para población general. Para población desplazada de una meta de 1.500 subsidios asignados a 2025 el avance es del 161,5% (2.423), lo que muestra, es que, si bien la meta se sobrepasó, ésta era una meta baja para el universo de víctimas de desplazamiento forzado. Además, del total de los subsidios asignados a la población general, el 30,1% corresponden a población víctima.

Tabla 103 Subsidios asignados de “Cambia Mi Casa”

Vigencia	Población General		Población víctima		
	Meta	Asignados	Meta	Asignados	% participación
Línea Base	34.230				
2023	48.400	790	500	86	10,9
2024	133.800	4.133	500	1.257	30,4
2025	103.200	3.115		1.080	34,7
2026	114.600	0			
Total	400.000	8.038	1.000	2.423	30,1

Elaboración propia, mayo 2025Fuente: PIIP – DNP y Minvivienda.

Atención Diferencial

De los diferentes programas de vivienda implementados desde 2012 a marzo de 2025, la atención diferencial a grupos que requieren una atención prioritaria dentro de la población víctima, se presentan grandes diferencias, es así, como en el periodo, los subsidios asignados a Mujeres Cabeza de Hogar son de 23.233, para población NARP¹⁸⁵ 3.868, a

¹⁸⁵ Negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros -NARP.



personas con discapacidad 3.184, a población indígena 847, a población Rrom 96 y a población OSIEGD no se reportó información¹⁸⁶. De lo anterior se observa que la cobertura de atención a población étnica y a los grupos OSIEGD, ha sido baja.

Por programas de vivienda, de los 31.228 subsidios de vivienda asignados para atención diferencial en el periodo, los programas de Vivienda Gratuita representan el 70,2% (21.940), Mi Casa Ya con el 9,2%, VIPA con el 3,5%, Bolsas Anteriores con el 5,4%, semillero de propietarios – Arriendo con el 5% y Mejoramientos de vivienda con el 5%. Reflejando una asignación desigual de los programas para a la atención a las poblaciones priorizadas.

Tabla X. Asignación de SFV por programa de vivienda Atención diferencial, 2012 – abril de 2025

Programa	Mujeres Cabeza de Hogar	Indígenas	NARP	Rrom	Discapacidad	Total
Bolsas Anteriores (1)	1.412	61	67	0	157	1.697
Bolsa Desplazados	341	16	2	0	59	418
PVG Fase I y II	16.140	498	2.619	86	2.597	21.940
VIPA	925	3	19	0	137	1.084
Mi Casa Ya	1.877	195	756	4	30	2.862
Mejoramiento de Vivienda	1.187	33	214	0	151	1.585
Semillero de propietarios – Arriendo	1.351	41	125	5	52	1.574
Semillero de propietarios Ahorradores	0		66	1	1	68
Total	23.233	847	3.868	96	3.184	31.228

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda. marzo de 2025

Asignación de SFVU a víctimas por departamento

En el periodo 2012 a marzo de 2025, se asignaron 134.047 SFVU a población víctima, en cuatro programas. De estos, el 63,4 % (85.052) correspondieron a vivienda gratuita, el 26,7% (35.834) a Mi Casa Ya, estos dos (2) programas representan el 90,2% del total de subsidios asignados. Los programas de mejoramiento de vivienda¹⁸⁷ (Casa Digna Vida

¹⁸⁶ OSIGD es el denominativo más utilizados para designar al colectivo de personas diversas con orientación sexual e identidad de género diversas

¹⁸⁷ Mejoramientos de Vivienda, corresponde al Programa de Casa Digna, Vivienda Digna del PND 2018-2022 y el programa de Cambia Mi Casa del PND 2022-2026.



Digna y Cambia Mi Casa) representaron el 3,7% (4.983), mientras que VIPA constituyó el 6.1% (8.178)

Por departamentos, se observa que, del total de subsidios asignados, el 64,5% (86.503) de los cuatro programas, se adjudicaron en diez departamentos, entre los que se destacan, Antioquia (14.576), Valle del Cauca (14.243), Atlántico (11.694), Cesar (7.930) y Bogotá D.C (7.371). En contraste existen departamentos, en los que, en los 13 años analizados, los subsidios asignados no superan los 1.000 asignados, como son, Amazonas (81), Guainía (209), Vichada (244), Guaviare (386), Arauca (754), y Casanare (782).

Tabla 104 Asignación de SFVU a víctimas por departamento de 2012 – marzo de 2025

Departamento	Mejoramiento de Vivienda	Mi Casa Ya	PVG I y II	VIPA	Total
Antioquia	336	3.364	10.876	0	14.576
Valle del Cauca	216	6.996	6.383	648	14.243
Atlántico	333	5.249	5.363	749	11.694
Cesar	195	1.709	4.534	1.492	7.930
Magdalena	537	884	5.786	164	7.371
Bogotá, D.C.	42	1.851	3.318	1.900	7.111
Bolívar	706	2.099	3.091	454	6.350
Norte de Santander	120	1.333	4.626	255	6.334
Córdoba	306	616	4.636	0	5.558
Sucre	345	496	4.303	192	5.336
Otros Departamentos	1.847	11.237	32.136	2.324	47.544
Total	4.983	35.834	85.052	8.178	134.047

Elaboración propia. marzo de 2025 Fuente: Minvivienda.

Fondo Nacional del Ahorro – FNA

En el Fondo Nacional del Ahorro a marzo de 2025, se registran como afiliados a 221.439 víctimas del conflicto armado, de estos el 73,5 % (162.794) corresponde a afiliados por Cesantías, el 21,3% (47.101) a través de Ahorro Voluntario Contractual (AVC), el 3,5% (7.841) con afiliación a Cesantías y AVC y un 1,7% (3.703) se encuentran registrados, como sin captación. En el periodo 2020 a marzo de 2025, se aprobaron y desembolsaron 5.925 créditos de vivienda a estos afiliados víctimas por un valor de \$452 MM. De 3.360 créditos aprobados, 2.811 cuenta con subsidios del programa Mi Casa Ya.



Rezagos – Vivienda urbana

De los programas de vivienda desarrollados en el periodo 2012 a marzo de 2025, con mayor asignación de subsidios y que se desarrollaron mediante proyectos de vivienda nueva o de mejoramiento, se han otorgado 209.726 subsidios a la población general, de los cuales 103.820 se dirigieron a la población víctima. Entre los programas con mayor asignación de subsidios, para esta población, se encuentran el PVG I que representa el 64,7% (67.185), el PVG II con el 17,2% (17.867), Bolsas Anteriores con el 4,1 % (4.285), la Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores -VIPA-, con el 7,9% (8.178) y los programas de mejoramiento de vivienda que representan el 4,8%. (4.983) de los subsidios asignados.

En el periodo analizado, se presenta un rezago total de 23.231 subsidios que han hecho parte de proyectos de vivienda, que no han sido finalizados, entregado, aplicados o legalizados a la población general, con relación a la población víctima, el rezago es de 12.919 subsidios y que representan el 12,4 % de los subsidios asignados a esta población. Los programas con mayor rezago a población víctima se encuentran, el PVG II (7.610) que representa el 58,9 % de los casos, los programas de mejoramiento de vivienda con 2.503 (15,9 %) y Bolsas Anteriores con 1.228 (9,5 %) de rezago.

Tabla 105 Subsidios de vivienda asignados, aplicados y rezagados de 2012 a marzo de 2025

Bolsa o Programa	Población General			Población Víctima		
	Asignados	Legalizados	Rezagos	Asignados	Legalizados	Rezagos
Bolsa Desplazados	1.324	637	687	1.322	636	686
Bolsas Anteriores	12.639	9.890	2.749	4.285	3.057	1.228
PVG Fase I	100.460	99.170	1.290	67.185	66.367	818
PVG Fase II	25.130	15.114	10.016	17.867	10.257	7.610
Mejoramiento de Vivienda	19.982	13.646	6.336	4.983	2.930	2.053
VIPA	50.191	48.038	2.153	8.178	7.654	524
Total, general	209.726	186.495	23.231	103.820	90.901	12.919

Elaboración propia. marzo de 2025 Fuente: Minvivienda

Saldos en Cuentas de Ahorro Programado (CAP) y en Fiducias



Entre las vigencias 2004 a 2007, se realizaron convocatorias, mediante las cuales se asignaron subsidios de vivienda urbana a población víctima, por parte de Fonvivienda. Los beneficiarios podían aplicar estos subsidios en la compra de viviendas nuevas o usadas urbanas y los recursos se consignaron en cuentas individuales en el Banco Agrario de Colombia (BAC) denominadas CAP, sin embargo, gran parte de los beneficiarios no han aplicado estos subsidios y los recursos permanecen en las cuentas activas en el BAC.

A marzo de 2025, los saldos en estas CAP, ascienden a \$298 MM, de éstos el 74,2% (\$221 MM) se concentran en nueve departamentos y Bogotá, como se observa en la tabla 86. Esto evidencia, que desde 2004 y a marzo de 2025, a las familias con subsidios asignados, por estas convocatorias, no se le ha garantizado el acceso al derecho de vivienda, ya que los recursos permanecen sin ser aplicados.

Tabla 106 Saldos en CAP, regional a marzo de 2025, (cifras en miles de millones)

DEPARTAMENTO	Saldo CAP
ANTIOQUIA	\$ 57
BOLÍVAR	\$ 26
CÓRDOBA	\$ 22
CAQUETÁ	\$ 20
CHOCÓ	\$ 20
CESAR	\$ 17
BOGOTÁ, D.C.	\$ 16
MAGDALENA	\$ 15
VALLE DEL CAUCA	\$ 14
META	\$ 14
Otros Departamentos	\$ 77
Total	\$ 298

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda marzo de 2025

Saldos en Fiducias de los Programas de Vivienda Gratuita (PVG) Fases I y II

De los recursos que hacen parte de los programas de vivienda PVG Fases I y II, aún permanecen pendientes por girar, recursos por un valor de \$43 MM, los cuales se mantienen en los patrimonios autónomos, de estos el 23,1% (\$10 MM millones) son del PVG I, administrados por la Fiduciaria Bogotá, y el 76,9% (33 MM) al PVG II, administrados por la Fiduciaria Colpatria. Lo anterior refleja que se mantiene recursos, que aún no han sido ejecutados para la terminación de estos programas



Tabla 107 Saldos en fiducias a abril de 2024. Cifras en miles de millones

Programa	FIDUCIARIA	Saldos
PVG I	Bogotá	\$ 10
PVGII	Alianza Colpatría	\$ 33
Total		\$ 43

Elaboración propia. marzo de 2025 Fuente: Minvivienda,

CONPES 4031 de 2021 – Vivienda Urbana

El CONPES 4031 de 2021, tiene como objetivo principal, mejorar las condiciones socioeconómicas para lograr la estabilización y contribuir al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en relación con el acceso a vivienda, la estrategia central consiste en reducir los déficits cuantitativos y cualitativos habitacionales de la población víctima.

Al respecto, los indicadores principales presentan los siguientes avances acumulados de las vigencias 2021 a 2024:

Tabla 108 Indicadores vivienda CONPES 4031 de 2021 acumulado a 2024

Nombre Indicador	Formula del Indicador	Línea base	Meta Acumulada 2024	Avance a 2024	Cumplimiento a 2024
Número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana.	3.570	41.900	27.856	66,5%
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana.	3.039	41.900	19.363	46,2%
Número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés 2ª generación para adquirir vivienda nueva urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés segunda generación para adquirir vivienda nueva urbana.	1.588	10.000	153	1,5%



Número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana.	153	4.000	3.137	78,4%
Número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas (VISU).	Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbanas.	289	4.000	2.181	54,5%

Elaboración propia. , a diciembre de 2024 Fuente: Minvivienda

De los principales indicadores se puede observar:

El número de hogares víctimas con subsidios para adquirir vivienda nueva urbana, presentó un cumplimiento a 2024 acumulado del 66,5%, lo que representa un rezago del 33,5% respecto a la meta establecida de 41.900 SFVU asignados.

El indicador de número de hogares víctimas con cobertura otorgada a la tasa de interés para adquirir vivienda nueva urbana, muestra un avance del 46,2% (19.363), lo que significa que falta un 53,8 % para alcanzar la meta.

En relación con el número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda urbana, el cumplimiento a 2024 es del 78,4% con 3.137 subsidios otorgados de una meta de 4.000, la cual, resulta baja, si se tiene en cuenta que en el PND 2022-2026 la actual meta de asignación es de subsidios de mejoramiento de vivienda a la población general es de 400.000 para el cuatrienio.

El programa de subsidios de arrendamiento de viviendas de interés social urbana, tiene un avance del 54,5% con 2.181 hogares beneficiados.

Indicador de Goce Efectivo al Derecho (IGED), a una vivienda digna

En la respuesta de Minvivienda a la CSMLV¹⁸⁸ y en línea con la reformulación de los indicadores, solicitados por la Corte Constitucional en el Auto 859 de 2022 se presentan indicadores con corte a 31 de diciembre de 2023 destacando los dos principales:

¹⁸⁸ Oficio con radicado 2025EE0022997 del 6 de mayo de 2025, página 52



Porcentaje de hogares desplazados que habitan en una vivienda adecuada¹⁸⁹

Se evalúa los hogares desplazados que habitan en una vivienda adecuada. De un universo de 3.369.435 hogares víctimas de desplazamiento forzado, tanto urbanas como rurales con corte a la vigencia 2023, el 10,7% (361.500) de los hogares habita en una vivienda adecuada. Por otro lado, el 86,4% (2.910.789) de los hogares no cuentan con las características de una vivienda adecuada y no se determinaron las condiciones del 2,9% (97.146) de los hogares.

Acceso a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional¹⁹⁰.

El segundo indicador evaluar el porcentaje de acceso hogares víctimas de desplazamiento a planes, programas o proyectos de vivienda del Gobierno Nacional. Para este indicador el universo son 2.910.789 hogares víctimas de desplazamiento forzado, urbanos y rurales donde exista por lo menos una persona incluida como víctimas de desplazamiento forzado en el RUV con corte a 31 de diciembre de la vigencia anterior. Para este informe se reportan cifras de la vigencia 2023, el indicador es del 7,4% (214.208) hogares víctimas de desplazamiento que ha accedido a planes, programas o proyectos de vivienda, mientras que el 92,6% (2.696.581) de los hogares no ha accedido.

Plan de Acción del Informe de respuesta del Gobierno Nacional al Auto 310¹⁹¹ de la Corte Constitucional.

En la respuesta del Gobierno Nacional al Auto 310 de 2023 de la Corte Constitucional, se presentaron avances y dificultades en las diferentes medidas destinadas a la atención de la población desplazada, acompañados de un Plan de Acción, para abordar las falencias y obstáculos institucionales identificados por la corte. Entre las medidas que, son evaluadas, se encuentra la de acceso a una vivienda digna en donde se plantearon las apuestas estratégicas dentro del Plan de Acción.

¹⁸⁹ Fórmula: Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado, que habitan una vivienda adecuada / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado a 31 de diciembre de la vigencia

¹⁹⁰ Fórmula: Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que habita una vivienda no digna que han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional para la vivienda digna / Número de hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado que habita una vivienda no digna

¹⁹¹ INFORME DE GOBIERNO AUTO 310 DE 2023, Plan de acción para la superación del ECI sobre desplazamiento forzado, agosto de 2024. Páginas 303 a 367



Tabla 109 . Plan de Acción presentado y avances reportados Informe del Gobierno de agosto de 2024

Acción	Avance Reportado
1. Garantizar el acceso progresivo y prioritario a viviendas de interés social y prioritario a las víctimas del conflicto armado:	Minvivienda reglamentó e implementó Resolución 0536 de 2021, con una línea de atención prioritario y preferente al SFVR en las modalidades de vivienda nueva en especie y mejoramiento , para los hogares víctimas de desplazamiento forzado cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, remitidas por la URT, en ordenes de restitución de tierras relacionadas con la asignación de SFVISR y con un predio, se priorizarán mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados, la población discapacitada
2. Gestionar recursos adicionales para el financiamiento de proyectos de vivienda para víctimas del conflicto armado a través de la articulación interinstitucional	En el proyecto de inversión 2018011001151 “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional” de Fonvivienda, se tiene los productos de construcción de viviendas en sitio propio de “ <i>Transferir recursos a entidades públicas o privadas para la administración y pago de subsidios rurales</i> ” con una apropiación para 2025 de \$61.463 millones, y apoyo financiero para mejoramientos de vivienda en la actividad de “ <i>Transferir recursos a entidades públicas o privadas para la administración y pago de los subsidios rurales</i> ” por \$195.758 millones de la misma vigencia
3. Desarrollar un subsidio complementario al programa “Mi Casa Ya” para las víctimas del conflicto armado:	Minvivienda reporta que se tiene una metodología de focalización de beneficiarios de los SFVISR, con un Índice de Focalización de Vivienda Rural (IFVR). El cual contempla, la variable correspondiente a la población víctima del conflicto armado, la cual representa el 14% del puntaje total del índice. Este componente permite una priorización efectiva de dicha población en el proceso de asignación de subsidios.
4. Ejecutar un instrumento que permita hacer efectivo el derecho a la vivienda de los hogares beneficiarios de subsidios asignados en programas anteriores que no se pudieron materializar:	De acuerdo con lo expuesto por Minvivienda, los subsidios asignados a hogares por el sector agricultura en proyectos que no se pudieron materializar, deberán ser culminados por esas entidades.
5. Establecer estrategias para priorizar la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda Rural a la población víctima del conflicto armado:	Se repite lo expuesto en el punto sobre un subsidio complementario para Mi Casa Ya.
6. Promover espacios de diálogo y acompañamiento con organizaciones de víctimas del conflicto armado	Según Minvivienda la UARIV es la entidad encargada de convocar a las entidades del SNARIV a espacios de diálogo y acompañamiento con organizaciones víctimas, el Ministerio participa en el marco de sus competencias a demanda de acuerdo con la agenda y requerimiento del SNARIV

Adicional a lo anterior, Minvivienda destaca que, dado que el mayor déficit de vivienda para la población víctima es cualitativo, se ajustó el programa de mejoramiento de viviendas. Además, se priorizó a la población víctima en la asignación del SFV, mediante un ajuste aprobado el 3 de abril de 2025 a través del Decreto 413 de 2025. El Ministerio continúa avanzando en las gestiones para la aprobación de otras modificaciones normativas, con las que se pretende atender preferentemente a las víctimas, incluyendo:



- Un proyecto de decreto para ajustar el programa de promoción de Vivienda de Interés Social (VIS), con el fin de ampliar el acceso a soluciones habitacionales incluyendo la adquisición de vivienda de tipo usada para víctimas en el marco del programa de promoción de VIS.
- Un proyecto de decreto de un Programa de Autogestión, cuyo objetivo es incluir y priorizar a la población más vulnerable y población víctima del conflicto armado, fortalecer y potenciar las capacidades comunitarias y colectivas y promover fuentes de generación de ingresos y el fortalecimiento de la economía popular.

Análisis cualitativo

Avances

Disminución del déficit habitacional: De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), del DANE a 2024 el déficit habitacional se ubicó en el 26,8% a nivel nacional, reflejando una disminución del 2.1% respecto a la vigencia 2023.

Incremento en la asignación de subsidios y cobertura nacional: Del PND 2022-2026, El indicador de “*Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales*”, presentó un avance en las dos últimas vigencias del 179,3% (108.364) y 175,2% (96.813) para las metas de 60.433 y de 55.270 de las vigencias 2023 y 2024 respectivamente a nivel general.

Ajuste al programa de mejoramiento de vivienda: Se resalta el ajuste del programa de mejoramiento de vivienda, con la priorización de la población víctima del conflicto armado en los procesos de asignación del SFV este ajuste fue aprobado el 3 de abril de 2025 a través de la expedición del Decreto 413 de 2025.

Desarrollo normativo y proyectos específicos: Se destacan los avances en los proyectos normativos orientados a ampliar el acceso a soluciones habitacionales, especialmente dirigidos a víctimas del conflicto armado. La presentación del proyecto de decreto para ajustar el programa de promoción de VIS, el cual busca facilitar la adquisición de viviendas usadas, ampliando las opciones y oportunidades para esta población vulnerable. Asimismo, la elaboración de un proyecto de decreto para un Programa de Autogestión en el ámbito de mejoramiento de vivienda, con el propósito de incluir y priorizar a las poblaciones más vulnerables, entre ellas las víctimas del conflicto armado.



Dificultades

A pesar de los avances a nivel nacional, persisten diversos desafíos que dificultan la materialización efectiva del derecho a la vivienda digna en las zonas urbanas. Entre ellos, la insuficiente participación de la población víctima, la baja ejecución presupuestal, el rezago en la entrega de soluciones y problemas en la gestión y cobertura de programas específicos, que limitan el alcance y la sostenibilidad de las políticas habitacionales.

Subsidios asignados en la vigencia de la Ley 1448 de 2011: En el periodo 2012-2024 se han asignado en los diferentes programas de vivienda (adquisición de vivienda y mejoramientos de vivienda) 584.840 SFVU, de éstos a población víctima del conflicto se han asignado 141.983 que representan el 24,3% del total.

Subsidios destinados a población Víctima: Entre 2021 y 2024 de los 277.947 SFVU asignados en los diferentes programas, a la población víctima se le asignó el 13,5% (37.442) de éstos, evidenciando baja la proporción destinada para la población más vulnerable.

Ejecución presupuestal de subsidios de vivienda: En relación con el presupuesto, la asignación de recursos se ha reducido en la última vigencia. El proyecto de inversión del “*Subsidio Familiar de Vivienda Nacional*”, pasó de una apropiación de \$3.080 MM en 2023 a \$ 3.232 MM en 2024 y en 2025 se situó en \$1.804 MM, representando una disminución del 44,2 % en relación con la vigencia anterior, reflejando una fuerte contracción en los recursos disponibles. En la ejecución del proyecto de inversión “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional”, se observa una baja ejecución de los recursos comprometidos en 2023 (\$ 3.073 MM), en 2024 (\$ 3.230 MM) y en 2025 (\$ 1.721 MM) se presenta una ejecución del 42,7 %, 24,6 % y el 2,9 % (a junio de 2025) respectivamente,

Metas del PND 2022 -2026: En cuanto al cumplimiento de las metas del PND 2022-2026, el indicador de asignación de SFVU para mejoramientos de vivienda urbanas y rurales, para población nacional, presenta bajos avances del 1,6% y 4,4% sobre las metas del 48.400 y 133.800 planteadas en las vigencias 2023 y 2024.

Metas de programas de vivienda a población víctima: Los programas dirigidos a población víctima, con datos reportados en el PIIP del DNP, se observó que los indicadores de adquisición de vivienda población desplazada de una meta 6.000 SFVU, el cumplimiento fue del 106 % (6.345) en 2023 y en vigencia 2024, el cumplimiento es del 99 % (5,994) de los subsidios asignados. Sin embargo, en los programas de mejoramiento de vivienda, para población víctima, las metas de asignación de 500 subsidios para 2023 y 2024, los cumplimientos fueron de 19 % (93) y 292% (1.461) respectivamente, si bien los cumplimientos son altos, las metas son bajas para el universo de 2.910.789 de hogares



victimias que no cuentan con vivienda adecuada de acuerdo con el IGED a Vivienda a 2023 de Minvivienda.

Subsidios de vivienda del programa Mi Casa Ya: En el marco del programa de vivienda nueva Mi Casa Ya, incluido en el PND 2022-2026, si bien ha avanzado en las metas anuales para la población general llegando a 101.024 SFVU asignados a marzo de 2025 de una meta de 150.000 subsidios que representa un avance del 67,3%. No obstante, para población víctima sólo se ha asignado el 11,3% (11,627) de los subsidios de vivienda. Esto evidencia que, aunque hay avances en la asignación, la proporción destinada a la población víctima sigue siendo muy baja y aún insuficiente para cubrir la población que requiere esta medida.

Se mantiene la dificultad de acceso a la oferta actual de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado, en programas como “Mi Casa Ya”, la obtención del subsidio requiere de cierre financiero, con el ahorro programado del beneficiario y la aprobación de un crédito hipotecario, requisitos que suelen ser difíciles de alcanzar para las familias en situación de vulnerabilidad y desplazamiento forzado.

El cumplimiento de las metas del programa de mejoramiento de vivienda “Cambia Mi Casa” para población víctima en 2023 fue del 17,2% con 86 subsidios otorgados frente a la meta de 500 SFVU. En 2024, el cumplimiento fue del 251,4%, con 1.257 subsidios, aunque las metas fijadas siguen siendo muy bajas, teniendo en cuenta el número de víctimas que requieren una solución habitacional.

La atención diferencial a las poblaciones étnicas y vulnerables, ha sido limitada, en el periodo 2012 a marzo de 2025, a la población indígena se le asignaron 847 subsidios, a la población NARP 3.868, y a la población Rrom 96 subsidios, mientras que a las mujeres cabeza de hogar se les asignaron 23.233 subsidios del total de 31.228 para atención diferencial, lo que refleja que aún son insuficientes los esfuerzos para garantizar la inclusión efectiva de estos grupos en las políticas de vivienda.

De los cuatro programas de vivienda que mayor asignación de subsidios se han otorgado para población víctima en el periodo 2012 – 2024 se han asignado en total 134.047 subsidios de vivienda, estos corresponden a vivienda gratuita fase I y II (85.052), Mi Casa Ya (35.834), VIPA (8.178) y los programas de mejoramiento de vivienda (4.983) subsidios asignados. Se observa que el 64,5% (86.503) de estos subsidios asignados se han concentrado principalmente en diez departamentos y ciudades como Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bogotá, Cesar, Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba y Sucre; en contraste existen departamentos que en 12 años han recibido menos de 1.000 subsidios de los diferentes programas como: Putumayo, Casanare, Arauca, Guaviare, Vichada, Guainía y Amazonas.



En el periodo 2012 a marzo de 2025 persiste un rezago en la entrega de viviendas para población víctima y asociados a proyectos de vivienda que asciende a 12.919 SFVU, Los programas con mayor rezago son PVG II, con 7.529 viviendas pendientes; mejoramientos de vivienda, con 2.053; y Bolsas Anteriores, con 1.208. Lo anterior afecta a los hogares que se les asignaron subsidios en estos proyectos desde 2012 y a 2025 no se les han entregados una vivienda en condiciones adecuadas.

Se mantienen los subsidios de vivienda en CAP del BAC, en especial los correspondientes a las convocatorias 2004–2007 con un saldo a marzo de 2025 de \$298 MM. De estos el 74,2% (\$218.145 millones) se concentran en, Antioquia, Bolívar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Cesar, Bogotá, Valle del Cauca, Meta y Magdalena. Lo anterior refleja que las familias beneficiarias con estos subsidios desde 2004, no han logrado aplicar los subsidios para acceder a viviendas dignas.

Los Indicadores de vivienda urbana establecidos en el CONPES 4031 de 2021 con corte acumulado a la vigencia 2024, muestran un bajo avance. La adquisición de vivienda presenta un cumplimiento del 66,5 % respecto a la meta de 41.900 viviendas; la cobertura a la tasa de interés en vivienda nueva el avance es del 46,2%, de una meta de 41.900 de hogares; en subsidios de mejoramiento de vivienda el cumplimiento es del 78,4% de una meta de 4.000 y de subsidios de arrendamiento para VISU, el avance es del 86,1% de una meta de 4.000 programada.

El Indicador de IGED, a una vivienda adecuada, con corte a 2023 es del 10, 7% de un universo de hogares desplazados de 3.369.435 y el indicador de acceso a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional es del 7.4% de un universo de 2.910.789 hogares víctimas de desplazamiento forzado, urbanos y rurales. Estos indicadores muestran una cobertura baja para la población con necesidad de una vivienda digna

VIVIENDA RURAL

Análisis cuantitativo

La asignación de SVISR, para víctimas de desplazamiento forzado se ha llevado a cabo en tres periodos. El primer periodo entre 2012 y 2017, en el marco del programa de Vivienda Rural, en el que se otorgaron 96.819 subsidios a nivel nacional por parte del BAC, de los cuales el 25,8% (24.991) se asignaron a población desplazada. En el segundo periodo entre 2018 y 2019 el otorgamiento de subsidios estuvo a cargo de Minagricultura en donde se asignaron 12.519 subsidios, del total el 81,6% (10.218) se destinaron a población víctima.



A partir de 2020 la Política de Vivienda rural queda a cargo de Minvivienda¹⁹², en el periodo 2020 a marzo de 2025 se han asignado 8.977 subsidios de los que el 63,6% (4.565) corresponden a familias desplazadas.

Tabla X. Subsidios asignados de vivienda rural 2012 - marzo de 2025

Bolsa o Programa	Población General	Victimas	% Participación
2012 – 2017 BAC	96.819	24.991	25,8
2018 – 2019 Minagricultura	12.519	10.218	81,6
2020 – marzo 2025 Minvivienda	8.977	4.565	63,6
Total, general	118.315	39.775	33,6

Elaboración propia. Fuente: Minagricultura, Minvivienda y BAC, marzo de 2025

PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

En el PND 2022-2026¹⁹³, la Política de Estado de Vivienda y Hábitat, para vivienda rural, tiene como objetivo, el enfoque diferencial que reconozca las condiciones socio-económicas y culturales de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas y especialmente de la población víctima del conflicto armado, así como, el diseño de estrategias encaminadas a superar las barreras para el uso de subsidios no aplicados en vigencias anteriores.

De los programas de vivienda del actual Gobierno dirigidos al área rural se establecieron, **“Mi Casa en el Campo”** para la adquisición de vivienda nueva y **“Cambia Mi Casa”** dirigido a mejoramientos de vivienda tanto urbano como rural. Las metas para el cuatrienio son: entregar 100.000 subsidios SVISR, de los cuales, 80.000 de estos subsidios son para mejoramientos de vivienda y 20.0000 para adquisición vivienda nueva.

Entre la vigencia 2021 y marzo de 2025 se han asignado 8.977 SFVIR a nivel nacional de los cuales el 50,8% (4.565) se destinaron a población víctima. Por modalidad, para adquisición de vivienda nueva se asignaron 5.898 subsidios, de éstos el 61,8% (3.647) para víctimas y por mejoramientos de vivienda la asignación general fue de 3.079 y la participación para víctimas fue del 29,9% (918).

¹⁹² Artículo 255 de la Ley 1955 de 2019. El Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

¹⁹³ Ley 2294 de 2023



Los programas de vivienda rural por parte del Minvivienda, se han manejado bajo los esquemas de compromisos¹⁹⁴, convocatorias, Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación ETCR, y Sentencias Judiciales. estas últimas, las relacionadas con el cumplimiento de sentencias por restitución de tierras para población víctima. En el periodo de análisis de los 8.977 SFVISR asignados, 1.076 son de Compromisos, 6.508 de las convocatorias territoriales, 435 a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y por Sentencias Judiciales (Incluidas las de Restitución de Tierras) 958. De los subsidios asignados el 50.9% (4.565) correspondieron a población desplazada, por esquema, el de compromisos participa con el 14,8% (159) para esta población, en Convocatorias el 53,4% (3.478), los ETCR a víctimas reconocidas la participación fue del 12,9% (56), y el 91% (872) de las sentencias judiciales, correspondieron a sentencias de restitución de tierras.

Tabla X. Asignación de SVISR, por esquema a 2021 a marzo de 2025

Esquema	Población General	Población Víctima
Compromiso	1.076	159
Convocatoria	6.508	3.478
ETCR	435	56
Sentencias judiciales	958	872
Total, general	8.977	4.565

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, marzo de 2025

Subsidios asignados, soluciones entregadas y rezagos de vivienda rural

En el periodo 2012 a marzo de 2025, la asignación y entrega de mejoramientos de vivienda y de vivienda nueva en las áreas rurales, se ha realizado a través de diferentes entidades que han cumplido la función de otorgantes de SFVISR, como han sido el BAC entre 2000 y 2017, Minagricultura con Fiduagraria como entidad ejecutora entre 2018 y 2019 y a partir de 2020, ha sido responsabilidad de Minvivienda.

Durante este periodo, se asignaron 39.774 SFVISR, a la población víctima, de los cuales 9.781 correspondieron a mejoramientos de vivienda y 29.993 para adquisición de vivienda nueva. De los subsidios asignados en el periodo se han entregado 16.676 soluciones de vivienda (2.594 mejoramientos y 14.082 viviendas nuevas), y permanecen en proyectos de vivienda y rezagadas por soluciones no terminadas en ejecución o siniestradas 23.098

¹⁹⁴ Hace relación a Compromisos del Gobierno nacional con comunidades étnicas y campesinas en la vigencia 2021 y 2022.



subsidios (7.187 mejoramientos y 15.911 viviendas nuevas). Se observa un rezago del 58,1 % (23.098) de los subsidios otorgados a la población víctima.

Tabla 110 Asignación, entrega y rezagos de SFVISR a víctima, 2012 – marzo 2025 Minagricultura, Minvivienda y BAC

Entidad Otorgante	Tipo de Solución	Población Víctima		
		SFVISR Asignados	Viviendas entregadas	Rezagos
BAC 2012 – 2017.	Mejoramiento	3.235	1.416	1.819
	Adquisición	21.756	11.200	10.556
MADR – 2018 - 2019	Mejoramiento	5.628	1008	4.620
	Adquisición	4.590	1273	3.317
Minvivienda 2021 a marzo de 2025	Mejoramiento	918	170	748
	Adquisición	3.647	1.609	2.038
	Mejoramiento	9.781	2.594	7.187
Total, general	Adquisición	29.993	14.082	15.911
		39.774	16.676	23.098

Elaboración propia. marzo de 2025 Fuente: Minvivienda, Minagricultura y BAC.

Por entidad otorgante, el BAC en el periodo 2012–2017 asignó 24.991 SFVISR y hasta a marzo de 2025 ha entregado 12.616 soluciones de vivienda presentando un rezago del 49.5% (12.375) soluciones de vivienda sin entregar a los beneficiarios; Minagricultura en el periodo 2018–2019 asignó 10.218 SFVISR en el periodo y ha entregado 2.281 soluciones de vivienda, con un rezago del 77,7% (7.937) de viviendas por entregar y Minvivienda en el periodo 2021 a marzo de 2025, asignó 4.565 SFVISR, de los cuales se han aplicado o entregado 1.779 soluciones de vivienda, con un rezago del 61% (2.786) pendientes por entregar.

Subsidios de Vivienda por Restitución de Tierras¹⁹⁵

En el periodo 2012 a marzo de 2025 se asignaron 5.035 subsidios de vivienda para atender ordenes de los juzgados de restitución de tierras, de los cuales entregaron 2.580 soluciones de vivienda, dejando un rezago de 45.2% (2.275) de las soluciones de vivienda sin entregar, están en ejecución o no se han terminado. El rezago por entidad otorgante a marzo de 2025 es 1.505 del BAC, de 279 por parte de Minagricultura y 491 de Minvivienda.

¹⁹⁵ En cumplimiento de las ordenes de Restitución de Tierras relacionados con el derecho al acceso a una vivienda digna, la Unidad de Restitución de Tierras -URT, tiene la función de postulante de los beneficiarios y Minvivienda, Minagricultura y el BAC, han sido las entidades otorgantes de los SFVISR



Tabla 111 SFVISR Restitución de Tierras 2012 – marzo de 2025

Entidad Otorgante	Tipo de Solución	SFVISR Asignados	Viviendas entregadas	Rezagos
Banco Agrario de Colombia -BAC 2012 - 2017	Mejoramiento	1	0	1
	Adquisición	3.679	2.175	1.504
MADR 2018 - 2019	Adquisición	483	204	279
Minvivienda 2021 – marzo 2025	Adquisición	872	381	491
Total, general	Mejoramiento	1	0	1
	Adquisición	5.034	2.760	2.274
		5.035	2.760	2.275

Elaboración propia. marzo de 2025 Fuente: MADR, Minvivienda y BAC.

Por otra parte, Minagricultura, ha implementado, un modelo de “autogestión”¹⁹⁶ para la construcción de viviendas nuevas, en el que el beneficiario es su propio operador, para atender 670 casos, dentro de las 2.133 órdenes priorizadas por URT, que en su momento no fueron objeto de otorgamientos en vigencias 2018 y 2019.

Estado de los proyectos de vivienda rural

El BAC contrató 1.635 proyectos, para las soluciones de vivienda rural en el periodo 2012 – 2017, los cuales están asociados a 25.009 soluciones de vivienda. A abril de 2025, solo el 3,7% (561) de los proyectos se han liquidado, los proyectos que no han iniciado ascienden al 53,5% (874 Revisión Técnica), mientras que el 26,1% (427) permanecen en ejecución o paralizados y el 16,7% (273) de los proyectos están por liquidar.

Tabla 112 Estado de los proyectos de vivienda iniciados de 2012 – 2022 BAC a marzo 2025

Estado de los Proyectos	No de Proyectos	SFVISR	Soluciones Terminadas	Rezago soluciones
En ejecución	427	9.804	8.664	1.140
Liquidados	61	2.728	2.701	27
Por Liquidar	273	5.523	5.521	2
Revisión Técnica	874	6.954	39	6.915
Total, general	1.635	25.009	16.925	8.084

¹⁹⁶ Este modelo permite girar los recursos de subsidios directamente al beneficiario, previa constitución del título judicial por parte de la Oficina Asesora Jurídica y la verificación del MADR del avance de la obra, en procura de identificar que, una vez contrate con un profesional de su confianza que edifique su casa en armonización con la política de vivienda, se realiza el desembolso del subsidio en dinero y que el beneficiario, ejecute en tres momentos (conforme avance de obra) el beneficio otorgado y para lo cual, se establecen una serie de requisitos documentales básicos.



Elaboración propia. marzo de 2025 Fuente: BAC. marzo de 2025

De los proyectos de vivienda rural, gestionado por Minagricultura se relacionan 339 proyectos de los cuales tiene asociados 4.871 SFVISR y se relacionan 7.649 subsidios que no están relacionados a proyectos. De los proyectos de vivienda el 55,2% (187) están terminados, el 5,9% (20) se encuentran en ejecución y el 38,9% (132) no han iniciado o están en contratación, los proyectos sin iniciar o en ejecución, los rezagos afectan a 2.222 familias víctimas que no han accedido a la solución de vivienda.

CONPES 4031 de 2021 – Vivienda Rural

De acuerdo con la información reportada por Minvivienda - Fonvivienda¹⁹⁷, a 2024 los avances en los indicadores del programa de vivienda rural del CONPES 4031 de 2021 son los siguientes:

En relación con el número de hogares víctimas con asignación de subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales, el avance acumulado de 2021 a 2024 indica que se han asignado 3.272 SVISR, lo que representa un cumplimiento acumulado del 29,5%, para las cuatro vigencias, lo que refleja un bajo cumplimiento en relación con la meta planteada de 11.107 subsidios.

En cuanto a los hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales, el Ministerio reporta un acumulado de 823 subsidios asignados a 2024, con un bajo cumplimiento del 11,8%, para las tres vigencias. El indicador es muy bajo teniendo en cuenta que el mismo gobierno reconoce que el mayor déficit habitacional en zonas rurales, se relaciona el déficit cualitativo y se atiende con los mejoramientos de vivienda.

Tabla 113 . Indicadores CONPES 4031 de 2021 vivienda rural con corte a 2024

Formula del Indicador	Línea base	Meta Acumulada 2024	Avance a 2024	Cumplimiento 2024
Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para adquisición de vivienda nueva en zonas rurales.	0	11.107	3.272	29,5%
Sumatoria del número de hogares víctimas con subsidios para mejoramiento de vivienda en zonas rurales.	0	6.959	823	11,8%

Elaboración propia. marzo de 2025 Fuente: Minvivienda

¹⁹⁷ MVCT oficio con radicado 2023IE0003083 del 28 de abril de 2023, con asunto, Respuesta a la solicitud de información sobre metas y productos de la política de Atención, asistencia y reparación Integral a Víctimas del conflicto Armado.



Indexaciones MADR – BAC

En la Ley del PND 2022-2026¹⁹⁸, se estableció que con el fin de verificar el estado actual del programa de SFVISR de las vigencias 2000 a 2019, Minagricultura contrataría una auditoría que determinaría los subsidios otorgados y pendientes de materializar, su estado de avance y los valores para su cumplimiento. El resultado de la auditoría determinará los SFVISR que deberán indexarse de las vigencias 2000 a 2019, su monto será actualizado al valor del subsidio máximo establecido por Minvivienda de acuerdo a la normativa vigente.

La Auditoría ya se realizó por parte de Minagricultura¹⁹⁹, sin embargo, el pasado 14 de enero de 2025, el director del DNP anunció la expedición de un decreto de aplazamiento por el orden de \$12 billones de todos los sectores públicos del ejecutivo y un plan de austeridad para hacer frente al desbalance fiscal que enfrenta el país; en virtud a lo anterior, la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP, emitió la Circular Externa 002 del 7 de enero de 2025 mediante la cual se dispuso que se aplicará el parágrafo transitorio del artículo 319 de la ley 2294 de 2023, que ordena el reintegro de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) girados a entidades financieras por un período superior a dos años.

La aplicación de esta circular ocasiona un grave perjuicio del acceso al derecho a la vivienda, ya que se incluyen subsidios de vivienda dentro de los criterios de mandato. Se tiene registro de rezagos presupuestales y con saldos como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 114 . Saldos de SFVISR en Cuentas del BAC y en la Fiducia de FIDUAGRARIA a 2024

Referencia	Saldo a 31 de diciembre de 2024
Resolución 101 -2015 BAC	\$ 232.488.350.725
Resolución 129-2016 BAC	\$ 82.032.921.706
Resolución 87 – 2017 BAC	\$ 185.003.394.603
Fiduagraria Convenio 2018 -0472	\$ 135.961.441.058
Fiduagraria Convenio 2019 -0418	\$ 159.164.378.568

¹⁹⁸ LEY 2294 de 2023, Artículo 295. Cierre Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural.

¹⁹⁹ En 2023 el MADR suscribió el contrato de Auditoría con la empresa CROWE CO S.A.S, de los resultados se resalta, que de 10.519 subsidios otorgados y revisados en 2018 y 2019, se deberían indexar para los dos (2) periodos \$437.982 millones



Resolución 00091 – 2021 BAC	\$ 15.570.443.933
Resolución 0459 -2022 BAC	\$ 10.669.194.736
Total	\$ 820.890.125.330

Fuente: Elaboración propia, MADR marzo de 2025

El programa de VISR responde por los compromisos adquiridos entre las vigencias 2000 a 2019 de SFVISR para vivienda nueva y mejoramientos, los cuales requieren de la disponibilidad de los recursos causados en vigencias anteriores. Los recursos de inversión aprobados en la vigencia actual para el cierre del programa tienen como fin, adicionar los recursos para la culminación de las obras y la satisfacción del derecho a la vivienda de estas poblaciones. para 2025, el programa cuenta con una apropiación inicial de \$40.000 millones, de los cuales, aproximadamente de \$28.000 millones están destinados a la indexación o cierre financiero de subsidios otorgados durante el periodo 2000 – 2019, con el fin de atender los rezagos existentes.

Teniendo en cuenta las dos situaciones, no sería posible aplicar las indexaciones, si se realiza la devolución de los recursos. En reuniones con el MHCP, La Dirección de Gestión de Bienes Públicos y Rurales del MADR explicó los graves impactos que tendría la aplicación de esta Circular 002 de 2025, ha surtido en el programa de vivienda rural, este reintegro procederá en los casos que no deriven en incumplimientos contractuales, situación que se presenta en el programa de VISR, ya que la operación y ejecución del programa está a cargo de Fiduagraria S.A. mediante los contratos de fiducia que contaban con el respaldo presupuestal identificado en la tabla anterior.

La respuesta por parte del MHCP, informó a Minagricultura que se debe programar las actividades previstas, y atender el rezago de vivienda con los recursos contemplados en la ficha de inversión actual, la cual, es de \$28.192 millones para adicionar recursos a los previstos inicialmente en el otorgamiento. En la Comisión Intersectorial de Vivienda Rural se dirigió una comunicación al Ministro de Hacienda, informando sobre la grave situación y solicitando se desestime la aplicación de la circular en el programa, y, en consecuencia, se autorice el uso de los recursos que se pretenden reintegrar.

Por parte de la información reportada por la Gerencia de Vivienda del BAC, desde 2021 a 2024 se han expedido cinco (5) resoluciones en donde se indexaron 5.348 SFVISR de subsidios a población víctima por un valor de \$44.878 millones, y se han reactivados 366 soluciones de vivienda.

INFORMES DE AUDITORIA 2024

En la vigencia 2024 la Contraloría General de la República -CGR, realizó tres (3) auditorias de cumplimiento a entidades relacionadas con programas de vivienda, la primera a



Fiduagraria enfocada a proyectos de VISR²⁰⁰, la segunda proyectos de vivienda desarrollados con recursos del Presupuesto General de la Nación en el departamento del Guaviare²⁰¹ y la tercera a proyectos de vivienda de las vigencias 2020 a 2023 en Fonvivienda²⁰².

De la Auditoría a Fidagraria, se identificaron deficiencias en la aplicación de los controles identificados en la etapa de planeación o la ausencia de estos, adicional Incumplimientos contractuales de los ejecutores de obra que dieron lugar a la no materialización de los subsidios y, posterior, siniestro de los proyectos; También se observaron incumplimientos en los contratos de interventoría y en los de trabajo social.

En la Auditoría a proyectos de Vivienda en el Departamento del Guaviare, se observan deficiencias por parte del departamento, en el incumplimiento de las normas presupuestales en la apropiación y ejecución de los recursos para cofinanciación o financiación de proyectos de vivienda; en los certificados o requisitos habilitantes por parte de los entes territoriales tales como uso del suelo en zonas de alto riesgo, de rondas, humedales, zonas de reserva forestal, o en zonas de obras públicas; problemas en la disponibilidad de servicios públicos; No se entregan de las viviendas en los términos contratados, incrementando el valor del subsidio asignado, causando un mayor gasto del recurso público, adicional a lo anterior no se tuvo en cuenta las condiciones climáticas de la región afectando la habitabilidad y durabilidad de las viviendas.

En la Auditoría a FONVIVIENDA, se observaron deficiencias en la materialización y legalización de los subsidios familiares de vivienda, lo cual impide la satisfacción de los beneficiarios en el acceso a una vivienda y la pérdida de control de los recursos por concepto de los SFV entregados a los oferentes manejados en los patrimonios autónomos.

En el primer semestre de 2025 se realizó una Auditoría de Cumplimiento²⁰³ a FIDUAGRARIA, como operador del programa de VISR, en donde se encontraron deficiencias relacionadas con: Incumplimiento en la ejecución de los contratos de obra para la construcción de VISR; Incumplimiento en los tiempos establecidos en el plan operativo aprobado para la etapa de elaboración y aprobación de los diagnósticos y estructuración de los proyectos, y que, en consecuencia, ocasionaron demoras para el inicio de la

²⁰⁰ A.C. Al Seguimiento de Obras y Entrega Proyecto de VISR, Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A. – FIDUAGRARIA S. A. CGR-CDSA No. 01021 Diciembre de 2024

²⁰¹ A.C. A los recursos del Presupuesto General De La Nación- PGN- destinados a Proyectos de Vivienda en el Departamento del Guaviare para las Vigencias 2021, 2022, 2023 y Contratos en Ejecución o Sin Liquidar de Vigencia Anteriores. CGR-CDVSB No. 010 junio de 2024

²⁰² A.C. Proyectos de Vivienda de Diferentes Programas con Vigencias 2020 A 2023, y Proyectos Activos de Años Anteriores y/o con Recursos Pendientes de Ejecutar. FONVIVIENDA. CGR- CDVSB No. 015 junio de 2024

²⁰³ A.C. SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S. A. – FIDUAGRARIA S. A. (Como operadora del Programa de Vivienda de Interés Social Rural -VISR, Recursos en rezago de ejecución a 31 de enero de 2025, CGR-CDSA No. 01039 CAT_234_2025_1, JULIO de 2025



ejecución de los contratos de obra para la construcción de VISR; Ineficiente gestión para adelantar el procedimiento de reclamación ante las compañías de seguros, cuando se presentaron los incumplimientos por parte de los ejecutores; incumplimientos de los contratos de obra, interventoría y trabajo social.

Análisis cualitativo

Avances en materia de vivienda rural:

Incremento en la asignación de subsidios a población víctima rural: En el periodo 2021 a marzo de 2025 la asignación de SVISR por parte de Minvivienda, fueron de 8.977 a la población general, de los cuales el 50,8 % (4.565) se aplicaron a población víctima del conflicto armado. En el mismo periodo de los subsidios asignados 872 se destinaron a cumplir órdenes de sentencias de restitución de tierras.

Actualización del esquema normativo: La expedición del Decreto 413 de 2025, que ajusta el programa de mejoramiento de viviendas en zonas rurales y prioriza a la población víctima del conflicto, representa un avance importante en la adaptación de la política a las necesidades específicas del sector rural y vulnerable.

Dificultades

El capítulo sobre vivienda rural del informe evidencia varias dificultades significativas que afectan el acceso efectivo a soluciones habitacionales para las comunidades rurales, en especial la población víctima del conflicto armado. A continuación, se detallan estas dificultades:

Rezago en la entrega de soluciones de vivienda rural: Se mantiene un alto rezago de entrega de soluciones de vivienda rural (adquisición de vivienda nueva y mejoramientos de vivienda), es así como de los 39.774 SVISR asignados a población víctima, entre 2012 a marzo de 2025, se han entregado 16.676 soluciones de vivienda, lo que significa un rezago del 58,1% (23.098) pendientes por entregar.

Proyectos de vivienda contratados y su estado: Se mantienen los rezagos de proyectos de vivienda para adquisición y mejoramientos de vivienda de vigencias anteriores, de los 1.635 proyectos de vivienda del BAC, contratados, entre 2012 y 2017 para soluciones de mejoramiento y de vivienda nueva, el 53,5% (874) se encuentra en la



etapa de inicio y el 26,1% (427) permanecen en ejecución o paralizados, dejando 8.084 soluciones de vivienda sin entregar. De los 339 proyectos de vivienda contratados por Minagricultura y asociados a 4.871 SFVISR en las vigencias 2018 y 2019 el 44,8% (152) proyectos se encuentran rezagados, algunos sin iniciar, en ejecución, paralizados, con reclamaciones o abandonados, afectando a 2.222 hogares.

Rezagos en subsidios de Restitución de Tierras: De los 5.035 subsidios otorgados para VISR por sentencias de restitución de tierras, entre las vigencias 2012 a marzo de 2025, la entrega de las soluciones de vivienda es baja a los hogares víctimas, ya que se han entregado 2.580, con un rezago del 45,2% (2.275) de viviendas que no se han iniciado, están en ejecución, paralizados o siniestrados.

Metas CONPES: El cumplimiento del CONPES 4031 de 2021 acumulado a la vigencia 2024 en los indicadores de vivienda rural para hogares víctimas son bajos, se observa que, en subsidios para adquisición de vivienda nueva, el avance es del 29,5% (3.272) de una meta de 11.107 y el de subsidios para mejoramientos de vivienda en zonas rurales es del 11,8% (823) de una meta de 6.959 acumulada establecida para la vigencia.

Indexaciones proyectos de vivienda rural: Se advierte el impacto de no aplicar las indexaciones a proyectos anteriores de vivienda rural, si se hace la devolución de los recursos. En reuniones con el MHCP, La Dirección de Gestión de Bienes Públicos y Rurales del MADR explicó las graves implicaciones que la aplicación de la Circular 002 del 7 de enero de 2025 del Ministerio de Hacienda.

En síntesis, las dificultades en materia de vivienda rural radican en la alta proporción de proyectos rezagados y sin terminar, la insuficiente asignación de recursos, obstáculos normativos que limitan el financiamiento, y en problemas de gestión que afectan la efectiva materialización de soluciones habitacionales. Estas condiciones evidencian la necesidad de fortalecer la gestión, ampliar los recursos, y garantizar un avance más efectivo en la entrega de viviendas dignas en zonas rurales, especialmente para las poblaciones más vulnerables



Conclusiones.

Vivienda Urbana.

Si bien el déficit habitacional nacional ha bajado al 26.5% de acuerdo lo reportado en la Encuesta de Calidad de Vida por el DANE a 2024, presentando una disminución del 2.1% con relación a la vigencia anterior, este avance no se refleja para la población víctima, ya que el Indicador de Goce Efectivo del Derecho a una Vivienda Digna de los hogares víctimas del desplazamiento en 2023 es del 10,7% de un universo de 3.369.435 hogares que requieren una solución habitacional.

De la meta del PND 2022-2026 “Hogares beneficiados con Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales” a nivel general de 222.121, se presenta un avance del 94,1% (205.177) a abril de 2025, en la que se incluyen subsidios de las cajas de compensación familiar y de Fonvivienda.

Del indicador de asignación de subsidios familiares de vivienda para mejoramientos de vivienda urbanos y rurales del PND 2022-2026, a marzo de 2025 presenta un avance acumulado del 4,4% (9,810) siendo bajo para una meta establecida para 2026 de 400.000 subsidios para la población general.

Persiste la baja cobertura de los subsidios asignados a población víctima, en el periodo 2021–2024 de 277.947 subsidios de vivienda asignados en los programas a nivel nacional, para población víctima se asignaron 37.442, lo que representa el 13,4%, para una población con menor acceso a este derecho.

Desde 2012 a 2024 se asignaron a población general 584.840 subsidios familiares para adquisición de vivienda urbana, de los cuales el 24,3% (141.983) se asignaron a población víctima del conflicto.

Entre 2024 y 2025, se redujeron en 44,2%, los recursos asignados al proyecto de inversión “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional” al pasar de \$3.232 miles de millones a \$1.804 miles millones, lo que afecta a población que requiere de este subsidio para acceder a una vivienda.

En el proyecto de Inversión “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional”, se observa una baja ejecución presupuestal, ya que de los recursos comprometidos en 2023 (\$3.073 miles de millones), en 2024 (\$ 3.232 miles de millones) y en 2025 (\$ 1.721 miles de millones) se presenta una ejecución del 42,7 %, 24,6 % y el 2,9 % (a junio de 2025) respectivamente.



A marzo de 2025, se mantiene un rezago de viviendas por entregar de 12.919 subsidios asignados desde la vigencia 2012 de programas con proyectos de vivienda urbana principalmente del Programa de Vivienda Gratuita Fase II (7.610), mejoramientos de vivienda (2.053) y Bolsas Anteriores (1.228).

Se mantienen saldos por valor de \$ 298 mil millones de los subsidios asignados en las convocatorias 2004 – 2007 en Cuentas de Ahorro Programado, en el Banco Agrario, lo que implica que los beneficiarios no han aplicado estos subsidios.

La atención diferencial en subsidios de vivienda urbana sigue siendo baja, en el periodo 2012 a marzo de 2025, se han asignado 31.228 subsidios de los diferentes programas, de los cuales a población indígena se han asignado 847 (2,7%) subsidios de los diferentes programas, a la población Negra, Afrocolombiana, Raiza y Palenquera (NARP) 3.868 (12,3%), a la población Rrom de 96 (0,3%), y para mujeres cabeza de hogar se asignaron 23.233 (74,4%).

Los Indicadores acumulados de vivienda urbana del CONPES 4031 de 2021 a 2024, muestran un bajo avance, de los subsidios para adquisición de vivienda del 66,5% (27.856) de cumplimiento, de una meta de 41.900, para cobertura a la tasa de interés en vivienda nueva es del 46,2% (19.363), de una meta de 41.900 de hogares, en subsidios de mejoramiento de vivienda el cumplimiento es del 78,4% (3.137) de una meta de 4.000 y de subsidios de arrendamiento para Vivienda de Interés Social Urbano del 54,5% (2.181) de una meta de 4.000 programada.

El Indicador de Goce Efectivo al Derecho -IGED, a una vivienda adecuada, con corte a 2023 es del 10,7% de un universo de hogares desplazados de 3.369.435 y el indicador de acceso a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional es del 7,4% de un universo de 2.910.789 hogares víctimas de desplazamiento forzado, urbanos y rurales, resultados bajos para el universo de hogares desplazados con necesidad de una vivienda digna.

Vivienda Rural

Se mantienen rezagos en la entrega de soluciones de vivienda a población víctima de 23.098 que representan el 58,1 % de 39.774 subsidios de vivienda rural asignados, de programas de adquisición y mejoramientos de vivienda del periodo 2012 a marzo de 2025, asignados por el Banco Agrario, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de vivienda.

Permanecen proyectos de vivienda rural del Banco Agrario, sin iniciar, sin terminar, en ejecución o siniestrados asignados en el periodo 2012 – 2017 de 1.635 proyectos para construcción de vivienda nueva o mejoramientos, contratados y asociados a 25.009



subsidios, el 53,5% (874) se encuentra en la etapa de inicio y el 26,1% (427) permanecen en ejecución o paralizados, dejando 8.084 soluciones de vivienda sin entregar a población víctima.

Es alto el número de proyectos de vivienda rezagados del Ministerio de Agricultura, de los 339 proyectos contratados en las vigencias 2018 y 2019 y asociados a 4.871 subsidios de vivienda rural en las vigencias 2018 y 2019, el 44,8% (152) proyectos se encuentran rezagados, algunos sin iniciar o en ejecución, paralizados, con reclamaciones o abandonados, afectando a 2.222 hogares víctimas.

En el periodo 2012 a marzo de 2025 se han asignado 5.035 subsidios de vivienda rural para atender ordenes de Restitución de Tierras, por entidades otorgantes de los subsidios (Banco Agrario de Colombia, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Vivienda), a marzo de 2025 se han entregado 2.760 soluciones de vivienda (Viviendas nuevas y Mejoramientos), lo que significa que hay un rezago del 45,2% (2.275) de soluciones sin terminar o entregar a los hogares beneficiados.

El Cumplimiento de metas en vivienda Rural del CONPES 4031 de 2021 y acumulado a 2024, es baja, con subsidios de vivienda para adquisición del 29,5% (3.272) de una meta de 11.107 y el de subsidios para mejoramientos de vivienda en zonas rurales es del 11,8% (823) de una meta de 6.959 acumulada establecida para la vigencia.

Recomendaciones

Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio expedir y socializar los decretos de ajuste de los programas de promoción de vivienda de interés social y del programa de Autogestión, con el fin de priorizar y ampliar la cobertura de los subsidios de vivienda para la población vulnerable, especialmente las víctimas del conflicto armado.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en las metas anuales de asignación de subsidios de vivienda urbana y rural, aumentar las metas anuales en adquisición de vivienda nueva y mejoramientos, dirigidas a población víctima del Conflicto Armado.

Al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, cumplir con el punto relacionado con desarrollar un marco normativo y un esquema operativo que permita la creación de un subsidio complementario al programa “Mi Casa Ya”, dirigido específicamente a la población víctima, tal como quedó establecido en el plan de trabajo presentado en el informe de respuesta al Auto 310 de 2023, en agosto de 2024.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Banco Agrario de Colombia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, priorizar la terminación y entrega



efectiva de soluciones de vivienda, tanto en adquisición de vivienda nueva como en mejoramientos, particularmente en los proyectos con órdenes de restitución de tierras.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Banco Agrario de Colombia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, avanzar en dar cumplimiento a la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en lo referente al Artículo 295 “*Cierre programa de subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural*” sobre la indexación de subsidios que están otorgados pendientes de ser materializados.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, diseñar y poner en marcha una estrategia o un esquema normativo que permita dar una solución definitiva a los subsidios asignados a población desplazada, en las convocatorias 2004-2007 y que actualmente permanecen en saldos en las Cuentas de Ahorro Programado del Banco Agrario, los cuales no han sido aplicados por los beneficiarios y representan un obstáculo, para postularse a otros programas de vivienda y por consiguiente acceder al derecho a una vivienda digna.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ampliar la cobertura de los subsidios a las regiones con mayor déficit habitacional y a las poblaciones étnicas, cuyos indicadores de acceso a la vivienda han sido persistentemente bajos. Esto debe complementarse con el Plan de Acción presentado en respuesta al Auto 310 de 2023, incluyendo la promoción de espacios de diálogo y acompañamiento con organizaciones de víctimas del conflicto armado, para fortalecer su participación y vinculación en esquemas comunitarios y proyectos estratégicos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Unidad para las Víctimas y a las Entidades Territoriales, en el marco de los artículos 50, 62, 65 y 76 de la Ley 2421 de 2024, establecer y adoptar mecanismo de corresponsabilidad entre la nación y el territorio, que permitan alianzas para el acceso efectivo al derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, promover políticas de financiamiento innovadoras y sostenibles, que faciliten el acceso al crédito y a los recursos económicos, especialmente para las víctimas y grupos vulnerables, facilitando así su participación efectiva en los programas de vivienda, en especial teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 62 y 65 de la Ley 2421 de 2024, para garantizar soluciones duraderas a la población desplazada.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Unidad para las Víctimas, Crear un portal de postulación voluntaria a subsidios de vivienda de potenciales beneficiarios de indemnización que se quieran acoger al programa de cierre financiero con la indemnización a través de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas.



Educación Superior

La educación superior para las víctimas del conflicto armado en Colombia, reconocida como un derecho en la Ley 1448 de 2011 modificada por la Ley 2421 de 2024, en la que se incorporan nuevos lineamientos, los cuales buscan garantizar su reparación integral y empoderamiento a través del acceso, permanencia y graduación en programas universitarios, tecnológicos y técnicos, financiados mediante el Fondo de Reparación administrado por el ICETEX. Este capítulo analiza cómo la educación superior se convierte en un pilar clave para superar la situación de vulnerabilidad, considerando que el 64%²⁰⁴ de las, más de 10 millones de víctimas registradas está en edad de estudiar y trabajar, abordando tanto los avances y desafíos cualitativos como los datos cuantitativos sobre presupuesto y cobertura.

Las Instituciones de Educación Superior (IES), en el ejercicio de su autonomía, otorgan beneficios relacionados con la admisión y el bienestar estudiantil a personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Por su parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) también contribuye a la oferta de educación superior mediante programas técnicos y tecnológicos. Adicionalmente, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV) analiza el acceso de la población víctima a programas de posgrado. Para ello, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias) recopila información sobre los programas de maestría y doctorado en los que participan personas afectadas por el conflicto armado.

Análisis cuantitativo

Indicador: “Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior”.

Indicador creado por la CSMLV con la fórmula “Sumatoria de personas víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculadas a algún nivel de educación superior”, que recoge toda la información respecto a la población reportada por el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) de Mineducación e inscrita en el RUV.

Tabla 115 Número de jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior.

Número de Víctimas vinculadas algún Nivel de Educación Superior					Mujer	Hombre	Discapacitad	OSIED
Vigencia	Técnico profesional	Tecnológico	Universitario	Postgrado				
2020	7.398	84.699	153.643	9.104	145.000	109.844	1.732	S. I.

²⁰⁴Dato tomado de: <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>, corresponde a víctimas en ciclo vital de 18 a 59 años.



2021	9.680	92.231	170.806	10.534	163.19 3	120.05 8	2.134	S. I.
2022	11.022	94.084	190.036	11.192	177.33 6	128.99 8	2.444	S. I.
2023	11.961	88.792	203.972	12.969	182.75 9	134.93 5	2.748	S. I.
2024	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.
31/03/2025	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.	S. I.

Fuente: Elaboración marzo 2025, propia. Mineducación

Al comparar la vigencia 2021 frente a 2023, el número de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior aumentó un 16% en 2023 en el ingreso a carreras de pregrado y un 19% en ingreso a técnicos profesionales y posgrados. Adicionalmente, las mujeres víctimas del conflicto armado se han vinculado a la educación superior en un 58% frente a 42% de los hombres. Por otro lado, únicamente el 6% de los egresados de un pregrado ingresan a un postgrado. Es de aclarar que Mineducación indicó que los datos de 2024 a la fecha de solicitud de información no estaban disponibles. Por lo que la CSMLV hace un llamado a la entidad rectora en materia de educación para modernizar sus sistemas de información y contar con la misma de manera semestral.

- Indicador: “Porcentaje de víctimas que luego de ingresar a algún nivel de educación superior, desertaron antes de terminar el mismo”

Este indicador propio de la CSMLV tiene como fórmula número de víctimas que luego de ingresar a educación han desertado. Mineducación reportó nuevamente que los indicadores de deserción se calculan a nivel de departamento, programa, IES, sexo, entre otras. Sin embargo, aún no se hace cálculo para poblaciones de interés como indígenas y víctimas. De manera progresiva, indica la entidad que ha trabajado en ampliar la capacidad analítica del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES) para incorporar desagregaciones específicas, como las correspondientes a población víctima. No obstante, la entidad informó que estos desarrollos se encuentran en curso y los resultados estarán disponibles en el futuro, por lo que la CSMLV hace un llamado para que se establezca un tiempo determinado y un compromiso con la actualización del sistema.

- Indicador: “Valor de recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación Superior para Víctimas”

Indicador propuesto por la CSMLV con la fórmula “*sumatoria de los recursos aportados y adicionados por las entidades constituyentes del Fondo*”, para establecer el aumento o disminución de los recursos totales del Fondo de Educación superior para Víctimas. El ICETEX en su papel de administrador de este, reportó la siguiente información:

Tabla 116 : Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación.

Año	Mineducación	Secretaría de Educación del	Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la	Total, recursos aportados por

		Distrito Capital	Paz y la Reconciliación	vigencia al Fondo
2020	\$ 56.095	\$ 4.739	\$ 5.214	\$ 66.048
2021	\$ 46.368	-	-	\$ 46.368
2022	\$ 29.878	\$ 6.467	-	\$ 36.345
2023	\$ 94.157	\$ 4.628	-	\$ 98.785
2024	\$ 105.262	-	-	\$ 105.262

Fuente: Elaboración propia. ICETEX marzo 2025.

Para 2024, el valor de los recursos aportados al fondo aumentó en términos reales un 6,5% pasando de \$98.785 millones a \$ 105.262 millones. Llama la atención de la CSMLV que ni el Distrito Capital, ni la Alta Consejería tuvieron aportes para 2024, es de aclarar que las entidades aportan de forma voluntaria en cada vigencia al Fondo.

A lo largo de 2024, la Contraloría General de la República (CGR) observó un aumento en los recursos del fondo, alcanzando más de \$13mm en ingresos acumulados. Sin embargo, pese a este fortalecimiento financiero, no se realizaron nuevas convocatorias con recursos de la Alta Consejería durante el segundo semestre del año, y el número de beneficiarios activos en época de estudios disminuyó.

- *Indicadores: “Créditos solicitados, aprobados y legalizados para población víctima” y “Porcentaje de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres”.*²⁰⁵

Estos indicadores de la CSMLV, tiene como fórmulas: “(número de créditos aprobados y/o legalizados / número de créditos solicitados por población víctima) y (número de créditos condonables adjudicados por el Fondo de Educación Superior para víctimas a mujeres / número de créditos condonables solicitados por el Fondo de Educación Superior para víctimas) *100”. Estas permiten visualizar el avance entre la solicitud y su legalización, es decir su entrega.

Tabla: XX Número de créditos solicitados versus número de créditos aprobados y legalizados para población víctima.

Año	Créditos condonables solicitados	Créditos condonables aprobados	Créditos condonables legalizados
Convenio 389 de 2013			
2020	14.647	1.377	730
2021	9.304	538	281
2022	9.499	403	189
2023	25.211	3.366	1.584
2024	19.532	1.185	908

²⁰⁵ Estos indicadores no miden la adjudicación de becas y subsidios, teniendo en cuenta que el Fondo solamente aprueba y legaliza créditos condonables.



21/03/225	13.029	797	372
Total	91.222	7.666	4.064

Fuente: Elaboración propia. ICETEX marzo 2025.

Pese al aumento de recursos de 2024, el número de solicitudes disminuyó pasando de 25.211 en 2023 a 19.532 en la última vigencia. En 2024 se legalizó un 6% de las solicitudes. Entre 2023 y 2024 el número de solicitudes disminuyó en un 22% (5.679), de igual manera que el número de legalizados, la disminución fue del 42% (676). En reunión con Mineducación la entidad indicó que la disminución se debió a que la convocatoria se publicó pasadas las fechas de matrícula de las universidades debido a la disponibilidad de los recursos.

Para legalizar y condonar un crédito se necesita: (i) cumplir con la totalidad del tiempo de estudios, (ii) obtener el título o grado respectivo otorgado por la IES y (iii) participar en el programa de acompañamiento establecido por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente analizar el número de créditos legalizados frente a los aprobados por vigencia, puesto que en promedio se legalizan sólo un 50% de los créditos aprobados por vigencia.

- *Indicador de la CSMLV: “Número de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento”*

su fórmula es: “sumatoria de créditos del Fondo para la Educación Superior aprobados y legalizados por departamento”.

Tabla 117 Créditos solicitados, aprobados y legalizados por departamento 2024.

Vigencia 2024	Número De Créditos Condonables Solicitados	Número De Créditos Condonables Aprobados (Adjudicados)	Número De Créditos Condonables Legalizados (Beneficiarios)
Amazonas	7	1	1
Antioquia	2.543	190	115
Arauca	294	19	16
Atlántico	1.020	56	45
Bogotá D.C.	1.785	170	131
Bolívar	1.806	95	81
Boyacá	144	4	2
Caldas	191	14	11
Caquetá	161	11	9
Casanare	295	11	6
Cauca	932	57	43
Cesar	798	34	25
Choco	570	46	38
Córdoba	1.045	65	55
Cundinamarca	552	22	18



Extranjero	2		
Guainía	12		
Guajira	333	22	16
Guaviare	47	4	2
Huila	310	27	24
Magdalena	680	33	20
Meta	391	18	13
Nariño	1.431	98	81
Norte De Santander	376	22	21
Putumayo	439	28	22
Quindío	89	3	3
Risaralda	179	10	6
San Andrés	1		
Santander	490	24	18
Sucre	982	66	50
Tolima	349	23	16
Valle Del Cauca	1.235	82	70
Vaupés	23	3	2
Vichada	17	1	1
Total	19.529	1.259	961

Fuente: Elaboración marzo 2025.propia. ICETEX

La CSMLV solicita información al ICETEX del número de créditos por departamento para analizar la distribución de los mismos a nivel territorial e identificar el acceso a Educación Superior en zonas apartadas. La disminución en el número de créditos solicitados por departamento no corresponde con el incremento en los recursos asignados al Fondo de Educación Superior durante la vigencia 2024. Por su parte, Antioquia se mantuvo como el departamento con mayor número de beneficiarios, concentrando el 12% (115) de los 961 créditos legalizados a nivel nacional en 2023. Llama la atención para esta vigencia San Andrés, tuvo una sola solicitud y ningún crédito legalizado. Por lo anterior se concluye que respecto a la vigencia anterior continúan siendo los mismos departamentos con el mayor número de créditos.

La CSMLV hizo requerimiento a todas las gobernaciones sobre beneficios de educación superior para víctimas, de las 32 gobernaciones contestaron 16, entre ellas se resalta, la gobernación del Atlántico por la entrega de becas durante el periodo 2024–2025, en el marco de la política pública de acceso a la educación superior con enfoque diferencial, apoyando la matrícula de un total de 118 personas víctimas del conflicto armado, beneficiadas a través del programa de becas de la Institución Universitaria de Barranquilla.

ICFES

El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, tiene como función principal la aplicación de pruebas estandarizadas para medir la calidad del sistema educativo. La mayoría de las IES, así



como el Fondo para la Educación de las Víctimas, consideran como criterio de admisión el puntaje de la prueba Saber 11. En consecuencia, se considera pertinente analizar los resultados de dicha prueba, dado su impacto en la admisión de la población víctima en programas de educación superior, así como su correlación con la permanencia y desempeño académico en el nivel terciario.

Tabla 118 Número de estudiantes víctimas graduados del grado 11 por vigencia.

Vigencia	Número de estudiantes víctimas graduados del grado 11	Número de estudiantes víctimas que ingresaron a algún nivel de Ed. superior en el siguiente año de haber terminado.
2021	85.205	26.683
2022	85.491	28.849
2023	S.I.	S.I.
2024	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia. marzo, 2025 ICFES

En la información reportada por la entidad no se evidencian datos para 2023, ni para 2024. No obstante, con la información de las vigencias 2021 y 2022 se evidencia que menos del 35% de los estudiantes en promedio que se gradúan del grado 11 pasan directamente a la educación superior.

Tabla 119 Estudiantes víctimas que presentaron prueba saber 11 en el segundo semestre de 2024 por departamento y el rango de resultado.

Departamento	Número de Estudiantes Víctimas que presentaron prueba saber 11 en 2do semestre 2024.	Puntaje Mínimo	Puntaje Máximo
Amazonas	45	153	301
Antioquia	21.792	0	423
Arauca	1.439	134	395
Atlántico	3.297	125	438
Bogotá	5.647	107	422
Bolívar	6.518	77	430
Boyacá	709	112	406
Caldas	1.463	134	424
Caquetá	2.144	103	403
Casanare	1.169	126	384
Cauca	4.462	95	439
Cesar	4.978	92	418
Choco	3.381	71	362
Córdoba	5.488	136	412
Cundinamarca	3.011	122	388
Guainía	140	124	325
Guaviare	490	135	355
Huila	2.635	143	426
La Guajira	2.198	123	408
Magdalena	4.980	114	441



Meta	3.212	100	412
Nariño	5.615	103	411
Nte. Santander	3.429	135	400
Putumayo	4.562	99	468
Quindío	780	123	407
Risaralda	1.596	53	408
San Andres	11	161	358
Santander	3.322	129	425
Sucre	4.938	129	420
Tolima	3.040	122	399
Valle	8.468	58	423
Vaupés	125	150	369
Vichada	96	143	353

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2025. ICFES

La CSMLV solicitó la información de los resultados por departamento y se encontró que, en el departamento del Putumayo se obtuvo el mayor puntaje ICFES (468) y los departamentos con el menor puntaje fueron Antioquia con 0 y Valle con 58. Llama la atención el bajo número de víctimas, menor a 200 que presentaron el ICFES en los departamentos de Vaupés, Guainía, Vichada y Amazonas.

Tabla 120 : Comparación de resultados prueba saber 11 de población víctima, con los rangos de resultados de población general por vigencia.

Vigencia	VÍCTIMAS			POBLACIÓN GENERAL		
	Inscritos	Puntaje Máximo	Puntaje Mínimo	Inscritos	Puntaje Máximo	Puntaje Mínimo
2021	101.987	485	0	563.051	500	0
2022	104.066	500	0	559.184	500	12
2023	12.708	454	0	667.192	500	0
2024		439	0			

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2025. ICFES

Al solicitar información al ICFES sobre los resultados en las pruebas de la población víctima respecto a la población general, se encontró que, las víctimas obtienen menor puntaje llegando a cero en todas las vigencias, en cuanto al puntaje máximo la población general llega a 500 en todas las vigencias, mientras que las víctimas sólo obtuvieron 500 en 2022.

SENA

El SENA es una institución que desarrolla programas y acciones de formación y capacitación en niveles técnico, tecnológico, y especialización tecnológica, en el marco de la educación superior y formación para el trabajo, además, rinde facilidades a personas que desean crear empresa.

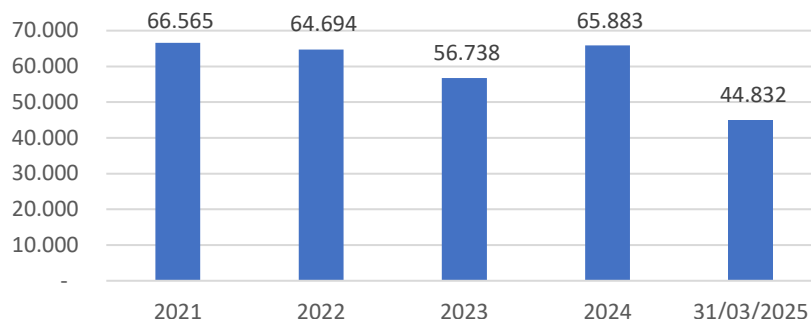
Esta institución cuenta con 33 sedes regionales, tiene presencia en 1.102 municipios y 118 centros de formación, en los cuales, se ofertan 360 programas entre técnicos, tecnólogos y especialización tecnológica. Cuenta con requisitos de admisión referentes a: edad, aprobación de noveno grado y para tecnologías se requiere ICFES saber 11. El análisis se realiza desde el año 2021 hasta el 31 de marzo de 2025.



- *Indicador de la CSMLV: “Cupos otorgados a jóvenes y víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA”*

La fórmula de cálculo “suma de los cupos otorgados a víctimas en algún nivel de educación superior del SENA”.

Gráfica 30 Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior del SENA.



Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. SENA.

Entre 2021 y 2025, se reportó un total de 298.712 cupos para población víctima, 54% otorgados a mujeres frente a un 46% de hombres. De éstos, alrededor de 9,09% pertenece a población con diversidad funcional o personas con movilidad reducida. En los periodos analizados se refleja una tendencia de distribución equitativa de los ingresos a la educación superior de ambos géneros

Tabla 121 : Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.

Vigencia	Número de jóvenes o adultos víctimas	Mujer	Hombre	Discapacidad	OSIED	Pertenencia Étnica			
						Afrodescendiente	Indígena	RR OM	Palenque ro(a)
2020	55.511	30.601	24.910	899	N.A.	4.817	982	N.A.	N.A.
2021	66.565	37.851	28.714	1.150	100	8.392	2.959	74	100
2022	64.694	36.251	28.443	1.178	91	8.079	2.864	80	91



2023	56.73 8	30.1 65	26.57 3	1.094	79	6.946	2.575	85	73
2024	65.88 3	34.4 66	31.41 4	1.196	75	7.809	3.162	98	51
31/03/2025	44.83 2	23.4 65	21.36 5	805	58	5.390	2.203	84	43

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2025. SENA.

Para la vigencia 2024 aumentó un 16% el número de víctimas inscritas a algún nivel de educación superior del SENA pasando de 56.738 en 2023 a 65.883 en 2024. Continúa siendo mayor el porcentaje de mujeres que ingresa con 52%. Es de resaltar que para este informe la entidad reportó categorización por OSIEGD, Rrom y palenquero, un 17% del total de inscritos en 2024, pertenece a grupos étnicos. Esto representa un avance para la población víctima en su caracterización.

- *Indicador de la CSMLV: “Víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior del SENA que desertaron antes de terminar el mismo”.*

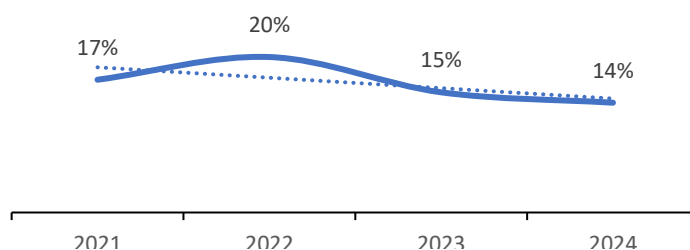
La fórmula de cálculo resulta de la “Sumatoria de víctimas vinculadas a algún nivel de educación superior que desertaron antes de terminar el mismo”.

Tabla 122 Número de Víctimas vinculadas a algún nivel de Educación Superior que desertaron antes de terminar el mismo.

Vigencia	Tecnológico	Esp. Tecnológica	Otro Profundización técnica	Total, cupos otorgados educación superior	Número de Víctimas que desertaron antes de terminar algún nivel de Educación Superior.
2020	53.944	1.567	177	55.688	6.055
2021	65.902	663	155	66.720	11.347
2022	64.243	250	201	64.694	12.884
2023	56.532	27	179	56.738	8.735
30/04/2025	46.144	-	52	46.196	2.412

Fuente: Elaboración propia. . Marzo 2025. SENA

Gráfica 31 Variación Porcentual de la deserción del SENA. 2021-2024





Fuente: Elaboración propia. marzo 2025. ICETEX.

La Comisión realizó un comparativo entre 2021 y 2024, donde se encontró que en 2022 es la vigencia donde más se reportaron deserciones. Para el 2024 se presentó una reducción de 6 puntos porcentuales respecto de 2022, en estas dos vigencias se han otorgado mayores cupos para educación superior del SENA. Para el primer trimestre del 2025 han desertado únicamente un 3%. Esto significa un avance en las condiciones de permanencia de los estudiantes víctimas del conflicto armado en Colombia.

- *Indicador de la CSMLV: “Ciudadanos inscritos en el RUV con formación titulada del SENA”.*

La fórmula de cálculo es la sumatoria del número de inscritos en el RUV con titulación del SENA.

Tabla 123 Ciudadanos inscritos en el RUV titulados en algún nivel de educación del SENA.

Vigencia	Nivel de Educación Superior		
	Esp. Técnica (Prof. Técnica)	Tecnólogo	Esp. Tecnológica
2020	48	7.396	857
2021	80	13.359	209
2022	116	12.404	250
2023	17	8.707	11
2024	153	11.440	-
31/05/2025	17	1.450	S.I.

Fuente: Elaboración propia. Marzo, 2025. SENA.

La modalidad de la cual se titulan más personas víctimas en el SENA es de tecnólogo, en 2024 un total de 11.440 personas víctimas del conflicto armado obtuvieron su título de tecnólogo, el cual amplía oportunidades laborales y la posibilidad de continuar sus estudios hasta el nivel profesional. Es importante que la entidad refuerce estrategias para promover el acceso a la modalidad de Especialización Tecnológica, ya que se evidencia una disminución del 95% entre 2022 y 2023.

Tabla 124 Programas del SENA que más elige la población víctima.

Programa Académico	Número de Víctimas Inscritos
Análisis y Desarrollo De Software.	27.472
Gestión Administrativa	17.428
Análisis y Desarrollo De Sistemas De Información	8.409
Gestión De La Seguridad Y Salud En El Trabajo	7.464
Gestión Del Talento Humano	6.582
Gestión De Mercados	6.438
Gestión Integrada De La Calidad, Medio Ambiente, Seguridad y Salud Ocupacional	5.739



Gestión Empresarial	5.627
Gestión Logística	4.953
Gestión Contable y de Información Financiera	3.939

Fuente: Elaboración propia. marzo 2025. SENA

Análisis y Desarrollo de Software es el programa que más escogen las víctimas para estudiar en el SENA con un total de 27.472 inscritos, seguido por Gestión Administrativa con 17.428. Sin embargo, en las visitas a territorio la CSMLV ha identificado que una de las debilidades de esta institución es que no tienen oferta acorde a las necesidades y oferta laboral de los territorios. Por lo que se hace un llamado a tener en cuenta la percepción de la población para mejorar el impacto en el territorio.

Análisis cualitativo

Avances

FONDO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA VÍCTIMAS

La CGR al momento de la elaboración de este informe se encontraba realizando una auditoría financiera al ICETEX, en la cual, al revisar el Fondo de educación para víctimas no encontró inconsistencias. Durante 2024, se aprobaron más de \$1.5 mil millones en condonaciones y se mantuvo un riguroso proceso de validación cruzada con bases de datos como el SNIES y el RUV. Afirma la auditoría que las actas de la Junta Administradora evidencian una gestión comprometida, con ajustes flexibles a calendarios y atención a casos especiales, como fallos de tutela, enfermedades o situaciones de fuerza mayor. No se reportaron gastos en comisiones administrativas ni ingresos por intereses, lo que indica una orientación social clara.

MIN CIENCIAS

En 2024, a través de programas como las becas Minciencias - Colfuturo y convenios con Fulbright, esta entidad ofertó convocatorias para estudios de maestría y doctorado en el exterior que incorporaron criterios diferenciales para beneficiar a población víctima del conflicto armado.

Se priorizaron hasta 10 cupos para esta población en la convocatoria Fulbright, y se asignaron puntajes adicionales en convocatorias como *Colombia Inteligente* y la número 960 dirigida a docentes del departamento de Nariño. Como resultado, profesionales inscritos en el RUV accedieron a estudios en universidades de alto nivel en países como Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Canadá y Portugal, en áreas como derecho, ingeniería, salud, ciencias básicas y sociales, con apoyos económicos 100% condonables tras la obtención del título, sin depender del historial crediticio del aspirante.

Esto demuestra un esfuerzo por garantizar el acceso equitativo y la inclusión en la educación superior de alto nivel. Esto responde a distintas recomendaciones hechas en anteriores informes de la CSMLV.



POLÍTICA DE GRATUIDAD

La Política de Gratuidad en la Matrícula, implementada desde 2022, ha permitido que miles de jóvenes víctimas del conflicto armado accedan a la educación superior pública sin costo por concepto de matrícula. Esta política, ahora adoptada como política de Estado mediante la Ley 2307 de 2023 y reglamentada por el Decreto 2271, reconoce a la educación como un derecho fundamental e incluye expresamente a la población víctima como beneficiaria prioritaria.

En 2024, se registraron 159.322 víctimas beneficiadas con esta política, lo que representa un incremento frente a los 120.907 de 2023. Los recursos asignados a esta población también crecieron: de \$135 mil millones en el primer semestre de 2023 a más de \$222 mil millones en el segundo semestre de 2024. Además, la política establece una prelación sobre otras fuentes de financiación, como los fondos ICETEX, y se articula con programas de sostenimiento y permanencia que buscan garantizar no solo el acceso, sino también la graduación de esta población históricamente excluida.

Es de acotar que en la respuesta del Mineducación se acoge la recomendación de la CSMLV en cuanto a que el delegado del Ministerio y de Presidencia en los consejos superiores de las IES han generado estrategias para que las Universidades e Institutos técnicos y tecnológicos se acojan a esta política y formulen beneficios para las víctimas.

UNIVERSIDADES

La CSMLV realizó requerimiento de información a 12 universidades del país, indagando sobre los beneficios en acceso y permanencia para las víctimas del conflicto armado en educación superior, sin embargo, en el marco de su autonomía contestaron las universidades Militar Nueva Granada, Antioquia, Caldas, Del Valle y De Cartagena, todas reportan a excepción de la Militar y la Distrital que, tienen inscripción gratuita para víctimas y programas de bienestar universitario.

Tabla 125 Beneficios otorgados por las Universidades Públicas a la Población Víctima.

Departamento	Institución de Educación Superior	Curso De Preparacion Para El Ingreso	Inscripción gratuita para víctimas	Admisión especial para víctimas	Beneficios de bienestar universitario para víctimas



Bogotá	Universidad Militar Nueva Granada	NO	NO	NO	NO	
Bogotá	Escuela Superior de Administración Pública ESAP	NO	SI	SI	SI	6 PRIMEROS MEJORES PUNTAJES
Bogotá D.C						
Antioquia	Universidad Nacional de Colombia	NO	SI	SI	SI	
Caldas						
Valle del Cauca						
Nariño						
Boyacá	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	NO	SI	SI	SI	1 CUPO POR CARRERA
Chocó	Universidad Tecnológica del Chocó	NO				
Antioquia	Universidad de Antioquia	SI	SI	SI	SI	
Caldas	Universidad de Caldas	NO	SI	SI	SI	
Valle del Cauca	Universidad del Valle	NO	SI	SI	SI	
Bolívar	Universidad de Cartagena		SI			
Santander	Universidad Industrial de Santander	NO	SI	NO	SI	
Tolima	Universidad del Tolima	NO	NO			

Fuente: Elaboración propia. Marzo 2025. Respuestas requerimientos CSMLV.

Dificultades

En el capítulo de educación superior del onceavo informe de seguimiento a la Ley de Víctimas, se formularon un total de 13 recomendaciones dirigidas a diversas entidades responsables de garantizar el acceso y permanencia de la población víctima en el sistema educativo. Al Mineducación se le realizaron nueve recomendaciones, de las cuales cinco fueron acogidas parcialmente, no acogidas o no obtuvieron respuesta alguna, lo que refleja limitaciones en la voluntad institucional o en la capacidad de respuesta frente a las necesidades específicas de esta población. Por su parte, el Ministerio de Ciencias acogió parcialmente las recomendaciones, evidenciando avances en su implementación, aunque, aún no presenta resultados concluyentes.

En cuanto al SENA, la única recomendación emitida fue acogida, mostrando un compromiso favorable hacia la inclusión de la población víctima. En contraste, el ICFES no acogió la recomendación dirigida a gestionar la gratuidad a las víctimas del pago de la Prueba Saber 11, argumentando que dicha gestión ya está siendo asumida por el Mineducación.



En el caso de las gobernaciones, se generaron dos recomendaciones; sin embargo, solo siete de las 32 gobernaciones enviaron respuesta, y únicamente tres (Vaupés, Putumayo y Cauca) acogieron las recomendaciones. Las 25 gobernaciones restantes no respondieron o no acogieron las recomendaciones, lo que evidencia una baja articulación y compromiso territorial con la implementación de medidas que garanticen el derecho a la educación superior para las víctimas del conflicto armado.

Una de las principales dificultades para el análisis integral de la información relacionada con el acceso y permanencia de la población víctima del conflicto armado en educación superior, es el rezago en la disponibilidad de datos. Mineducación señaló que, debido a los tiempos requeridos para el cargue, validación y procesamiento de la información por parte de las IES, las cifras correspondientes a la vigencia 2024 estarán disponibles a mediados de 2025. Esta situación afecta el seguimiento actualizado, especialmente en variables sensibles como la pertenencia étnica o la condición de discapacidad, las cuales además presentan subregistro, lo que limita la comprensión real del alcance y efectividad de las políticas dirigidas a esta población.

A pesar del significativo aumento de los recursos destinados al Fondo de Educación para las Víctimas en 2024, los efectos esperados no se materializaron plenamente debido a una coyuntura fiscal nacional que retrasó la disponibilidad efectiva de los recursos. Cuando los fondos estuvieron finalmente habilitados, muchas Instituciones de Educación Superior ya habían cerrado sus procesos de inscripción, lo que impidió que un número importante de potenciales beneficiarios accediera a la convocatoria. Esta situación derivó en una disminución notable en las solicitudes y en el número de créditos condonables adjudicados durante esa vigencia, limitando el impacto del fondo en términos de cobertura y acceso oportuno a la educación superior para la población víctima del conflicto armado.

Otro obstáculo relevante en el acceso efectivo al Fondo de Educación para las Víctimas ha sido la dificultad que enfrentan muchos aspirantes para diligenciar correctamente los formularios y cargar los documentos requeridos en la plataforma del ICETEX. Este proceso, que exige cumplimiento estricto de requisitos técnicos y administrativos en tiempos limitados, representa una barrera considerable para personas con bajos niveles de alfabetización digital, sin acompañamiento institucional o con conectividad limitada, especialmente en zonas rurales o apartadas. Estas dificultades han derivado en inconsistencias o errores durante la etapa de inscripción, que conllevan a la exclusión automática del proceso de legalización del crédito, reduciendo así las oportunidades reales de acceso a la educación superior para esta población prioritaria.

Finalmente, una dificultad encontrada en el análisis presupuestal fue la no ejecución de recursos en 2024 como se evidencia en la tabla a continuación.

Tabla 126 Presupuesto por medida cifras en millones de pesos 2025.

PRESUPUESTO POR MEDIDA 2022 -2025				
Medida	2022	2023	2024	2025 Vigente
Educación Inversión	115,52	108,95	21,62	100,96
Total general	115,52	108,95	21,62	100,96

Fuente: Elaboración Propia. Marzo 2025. CGR.

Tabla 127 Presupuesto por medida cifras en millones de pesos 2025.

Vigencia	Componente	Medida	Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
2022	3. Reparación	Educación Superior	39.705,63	39.705,63	39.705,63	39.705,63
2023	3. Reparación	Educación Superior	40.896,80	40.896,80	40.896,80	40.896,80
2024	3. Reparación	Educación Superior	102.572,73	-	-	-
2025	3. Reparación	Educación Superior	117.150,09	-	-	-
Total general			300.325,26	80.602,43	80.602,43	80.602,43

Fuente: Elaboración Propia. CGR. Marzo 2025.

Conclusiones

Recomendaciones

- Al Ministerio de Educación Nacional resolver la falta de disponibilidad de información de las últimas vigencias, así como fortalecer los sistemas de información para disponer de reportes actualizados y diferenciados para población víctima.
- Al Ministerio de Educación Nacional ampliar la estrategia de legalización de créditos, fortaleciendo el acompañamiento desde la Unidad para las Víctimas y promoviendo alianzas con las Instituciones de Educación Superior.
- Al Ministerio de Educación Nacional plantear mediante sus representantes ante los consejos superiores universitarios, una estrategia de nivelación para mejorar el acceso de la población víctima a la oferta de educación superior.
- Al Ministerio de Educación Nacional mejorar la articulación con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior para usar los datos de las pruebas estandarizadas como herramienta de inclusión.



- Al Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación mantener y ampliar el número de becas para víctimas con enfoque territorial y de género, y fortalecer la estrategia de difusión en regiones afectadas por el conflicto.
- Al Ministerio de Educación Nacional gestionar con tiempo ante el Ministerio de Hacienda la disponibilidad presupuestal de los recursos del Fondo y poder lanzar en tiempo de inscripciones la convocatoria.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje profundizar el enfoque de género y étnico para revertir la disminución en la participación de mujeres y grupos indígenas, gitanos y NARP.
- A las Universidades Públicas e Instituciones de Educación Superior aumentar la flexibilidad de requisitos de ingreso para mejorar la inclusión de víctimas en condiciones de mayor vulnerabilidad.
- Al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior establecer estrategias que fortalezcan el acceso de la población víctima a la educación superior.
- A las Gobernaciones reforzar su compromiso con la garantía del derecho a la educación superior para víctimas mediante políticas públicas claras y asignación presupuestal.
- A las Gobernaciones y ciudades capitales, revisar la posibilidad de realizar aportes al Fondo de Educación Superior para Víctimas, para aumentar la participación de su departamento en el mismo.
- Al departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina, se recomienda evaluar las causas de la baja solicitud de créditos y diseñar estrategias que promuevan la participación de la población víctima a estos programas.
- Al Distrito Capital y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, reactivar su participación en el financiamiento del Fondo de Educación Superior para Víctimas, dado su impacto positivo en el acceso a educación superior para víctimas urbanas.

GENERACION DE INGRESOS

La base para evaluar el estado de avance en el goce efectivo del derecho -GED a la generación de ingresos para la población víctima de desplazamiento, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional como parte del seguimiento a la



Sentencia T-025 de 2004, es el indicador de pobreza monetaria -LP que se analiza en este capítulo junto con los demás indicadores sobre las condiciones socioeconómicas de toda la población víctima por causa del conflicto armado y los indicadores del mercado laboral que publico, para las vigencias 2022 y 2023 el gobierno nacional de manera desagregada para esta población.

Como parte del análisis cualitativo, se analizan los avances y resultados de la oferta institucional para generación de ingresos en cuanto a planes, programas y proyectos de algunas de las entidades que la conforman y un énfasis especial en la oferta de recursos para la asistencia en materia crediticia contemplada en los artículos 128 y 129 de Ley 1448 de 2011, por parte de Bancóldex y Finagro con la concurrencia de la Unidad de víctimas como cabeza del SNARIV.

Se presentan, igualmente, los resultados de la primera auditoria intersectorial realizada por la Contraloría General de la Republica a este componente en la vigencia 2024; los avances en la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad -S.S.V. y el presupuesto asignado a esta medida contemplada como parte de la reparación integral a la población víctima y desplazada por la violencia generada por el conflicto armado en el país.

Análisis cuantitativo.

Indicadores de Pobreza para la población víctima y desplazados por el conflicto (2019-2023)

A partir de la vigencia 2019, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE realiza la medición de los indicadores de pobreza monetaria –LP y pobreza extrema -LPE, diferenciados para la población víctima y desplazada por el conflicto armado, según lo ordenado por la Corte Constitucional. como parte del seguimiento a la sentencia T025 de 2004. A la fecha de este informe la última medición disponible para la LP y la LPE de la población víctima es la vigencia 2023, la cual fue publica en el año 2024²⁰⁶.

• Indicador Incidencia de Pobreza Monetaria -LP- en la población víctima

El valor de la línea de pobreza monetaria – LP para 2024 se estimó a nivel nacional, en \$460.198 mensuales por persona y para un hogar de 3 personas en \$1.380,594 mensuales consecuentemente. Este valor corresponde al ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta básica de alimentos y servicios básicos (agua, energía, etc.) para la subsistencia. La población que no alcanza este umbral de ingresos se considera pobre monetariamente. El valor de esta canasta varía según el dominio geográfico en el que se ubica la población, en las cabeceras municipales se estimó en \$510.161 por persona y en la ruralidad dispersa en \$291.998.

A 31 de mayo de 2025 se encuentran en el Registro Único de Víctimas -RUV un total de 7'764.571 víctimas *que son sujetos de atención*²⁰⁷, de las cuáles el 47,2% correspondiente

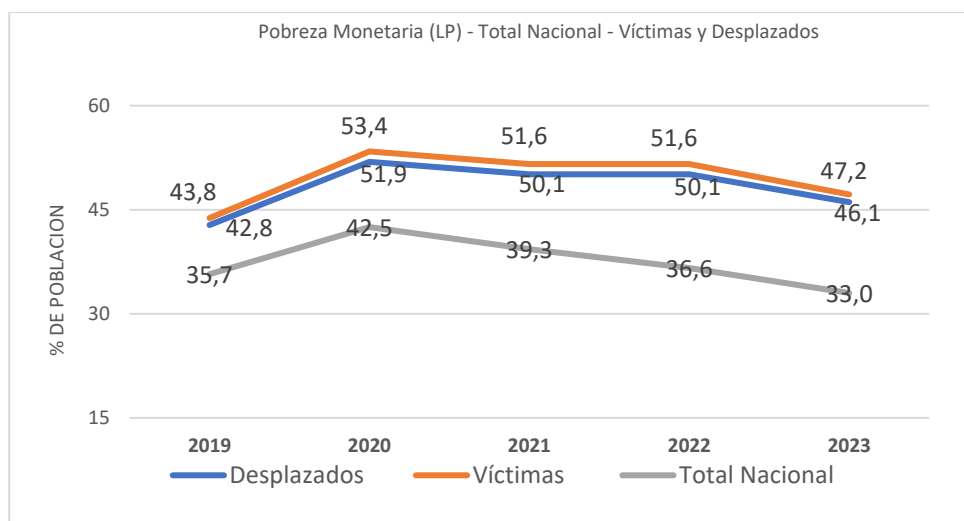
²⁰⁶ DANE. “Principales indicadores de pobreza de la población víctima 2023”. Boletín Técnico de Febrero de 2024.

²⁰⁷ Se excluye a las víctimas fallecidas, directas de desaparición forzada, homicidio y no activas para la atención o que por distintas circunstancias no pueden acceder efectivamente a las medidas de atención y reparación.

a 3'664.877 víctimas (gráfica 01) son pobres monetariamente, puesto que perciben ingresos inferiores a \$460.198 mensuales per cápita, línea de pobreza monetaria estimada por el gobierno nacional a través del DANE.

En la gráfica 01 se muestran los porcentajes de población por debajo de la línea de pobreza -LP para población víctima, desplazada y el total nacional o población no víctima. Durante el periodo 2019-2023, según la información disponible, se evidencia que la brecha en términos de pobreza entre las víctimas del conflicto y la población en general se incrementa en cambio de reducirse.

Gráfica 32 Pobreza Monetaria y Pobreza Extrema – Víctimas y Total Nacional



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2024. DANE.

Se observa que ni la pobreza monetaria, ni la pobreza extrema se han reducido para la población víctima y que, por el contrario, la pobreza monetaria aumento en 3,4 puntos porcentuales p.p. y la pobreza extrema aumento 4,20 p.p. para este grupo de la población. Igualmente se puede observar que, si bien a nivel nacional la LP se viene reduciendo en los últimos años, 9,5 p.p. entre 2020 y 2023, para el caso de los desplazados y demás víctimas del conflicto armado esta reducción ha sido de solamente 6,2 p.p. Esto revela que la pobreza por ingresos -LP afecta más a la población víctima y desplazada, y que no se reduce en la misma proporción que la de la población general con las acciones de política que el gobierno nacional implementa a nivel nacional, y que por tanto se requiere de mayores esfuerzos fiscales y de gestión del gobierno nacional para reducir la pobreza monetaria de las víctimas del conflicto a los niveles que se presentan en la población del total nacional.

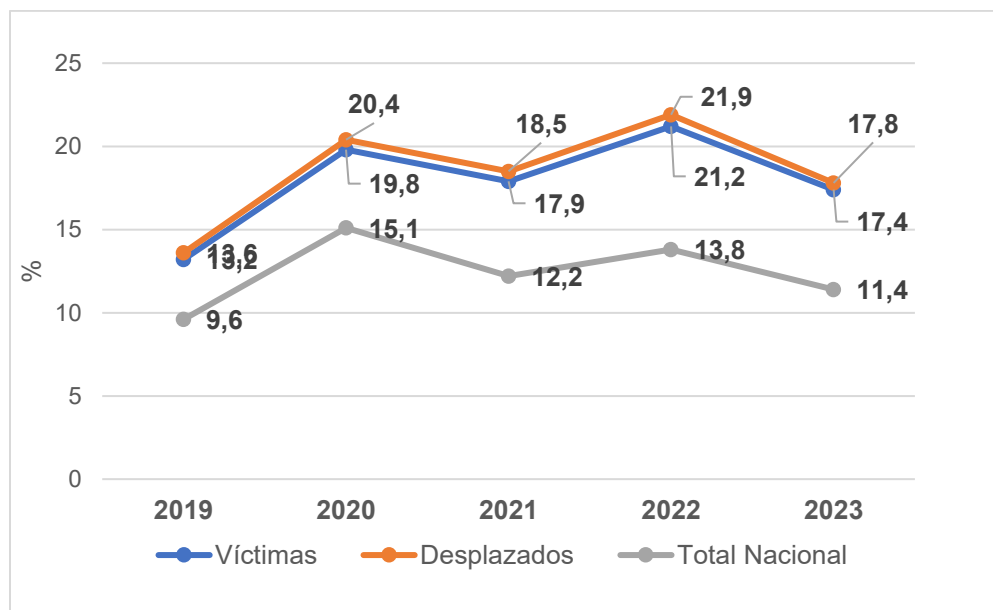
• Indicador. Incidencia de Pobreza Monetaria Extrema -LPE población víctima

La pobreza extrema -LPE, mide el porcentaje de población que se encuentra por debajo de un ingreso monetario suficiente para adquirir *una canasta de la alimentación básica*, cuyo valor en pesos a 2024 se estimó en \$227.220 mensuales por persona y en \$681.660

mensuales, para un hogar de 3 personas. En el caso de las cabeceras municipales este valor es de \$242.389 mensuales por persona y de \$176.154 para el sector rural.

Según la última medición realizada por el gobierno nacional vigencia 2023, el 17,8% de la población desplazada, y el 17,4% de la población víctima se encuentran en situación de pobreza extrema, lo que significa que sus ingresos no alcanzan a cubrir el costo de una alimentación básica. Adicionalmente, se evidencia que la diferencia o brecha con la población en general en cuanto a pobreza extrema no se ha reducido, sino que por el contrario se ha ampliado, en el 2019 la brecha era de 4 p.p. y en 2023 paso a 6 p.p. (grafica 02.)

Gráfica 33 Pobreza Extrema –LPE Víctimas y Total Nacional



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2024. DANE.

Tomando las cifras del R.U.V. a 31 de mayo de 2025, se puede establecer que 1'382.093 de víctimas sujetos de atención se encuentran en situación de pobreza extrema, y que por lo tanto pueden estar pasando hambre, al no tener ingresos suficientes para su alimentación.

Comportamiento comparado de los indicadores de pobreza monetaria LP y pobreza extrema LPE población víctima y total nacional 2019 y 2023)

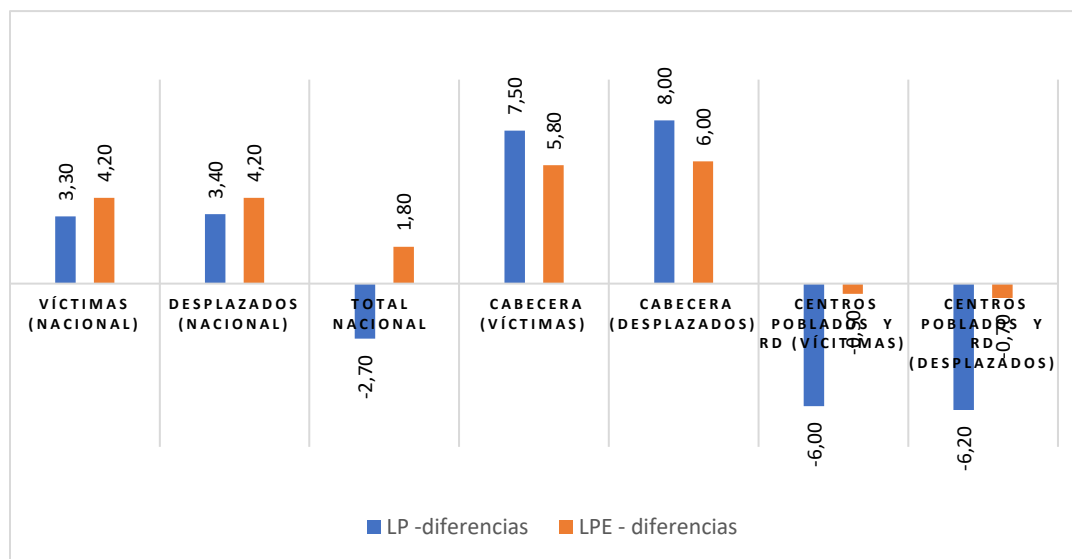
En la gráfica 125 se analiza el comportamiento de la pobreza monetaria y la pobreza monetaria , comparando las vigencias 2019 y 2023 únicamente, esto para los principales dominios del territorio, tanto para víctimas y desplazados por el conflicto como para el total nacional o población en general.

Si bien, las cifras oficiales del DANE registran una reducción importante en las tasas de pobreza monetaria (3,6 p.p.) (grafica- LP) y pobreza extrema (2,4 p.p.) (gráfica -LPE) para

el total de la población nacional, comparando los años 2019 y 2023 se observa que la pobreza monetaria se redujo en 2,7 p.p.; pero que la pobreza extrema se incrementó en 1.8 p.p. Esto, tal como ya lo había señalado esta Comisión en el informe anterior, indica que se puede estar presentado un intercambio entre pobreza monetaria y pobreza extrema en todo el país; se redujo la pobreza monetaria, pero aumentó la pobreza extrema.

En el caso de las cabeceras municipales, a donde por lo general se dirigen en un primer momento lo desplazamientos forzados de población²⁰⁸ que provenientes lugares alejados de estas y de la ruralidad dispersa, se observa un incremento de 8 p.p. en el indicador de pobreza por ingresos -LP y de 6 p.p. en el indicador de pobreza extrema -LPE. Esto significa que cuando un hogar o persona se desplaza de zonas alejadas hacia cabeceras municipales tiene que enfrentarse a condiciones de pobreza mayores.

Gráfica 34 Crecimientos pobreza monetaria y pobreza extrema población víctima vs total nacional 2019 vs. 2023.



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2025. DANE.

Indicadores del mercado laboral para la población víctima

En el año 2023 el DANE publicó por primera vez los indicadores del mercado laboral: tasa global de participación (TGP), tasas de ocupación (TO) y tasa de desocupación (TDO), de manera desagregada para la población víctima y desplazados por el conflicto armado tal como se muestran en la gráfica 04. A la fecha de este informe, la vigencia 2023 es la última medición oficial disponible y que se toma como base para el análisis a continuación.

Indicador. Tasa Global de Participación -TGP.

La tasa global de participación TGP mide la relación entre la población económicamente activa PEA, que son los que están trabajando o buscando trabajo y el total de la población

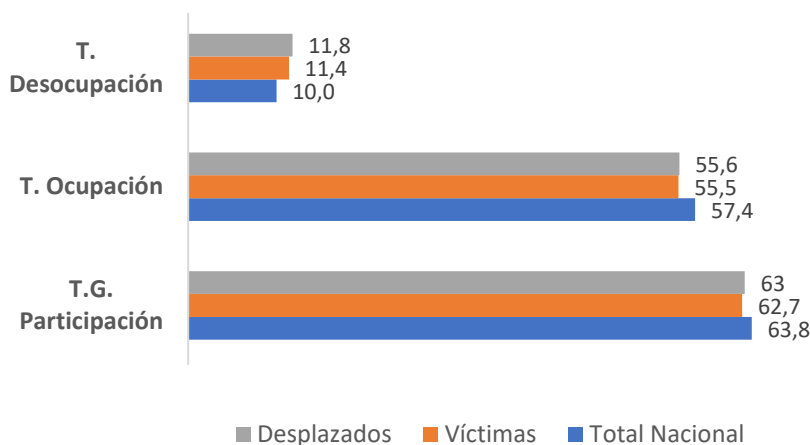
²⁰⁸ el 90% de las víctimas en el RUV.

en edad de trabajar²⁰⁹ PET. Es el indicador principal de la demanda de empleo de la población. Para la vigencia 2023, el 62,7% de la población víctima y el 63% de los desplazados por el conflicto están ocupados o están buscando empleo.

Indicador. Tasa de Ocupación -TO.

La tasa de ocupación -TO, indica el porcentaje de la población en edad de trabajar que trabajaron al menos una hora remunerada, o que no trabajaron, pero tenían un trabajo o negocio en la semana anterior a la Encuesta Integrada de Hogares –GEIH_ según la metodología para la medición de los indicadores del mercado laboral del DANE. Para la vigencia 2023, la tasa de ocupación de la población víctima fue del 55% y para los desplazados por el conflicto de 55,6%; esto frente al 57,4% de la población en general no-víctima.

Gráfica 35 Indicadores del mercado laboral para Población Víctima vs. Total Nacional- 2023 en porcentajes



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2025. DANE- Boletines técnicos.

Indicador. Tasa de Desocupación -TDO.

La tasa de desocupación-TDO, indica el porcentaje de personas que no trabajaron o no encontraron trabajo “*la semana anterior a la GEIH – DANE*” del total de la población económicamente activa. En la vigencia 2023 la TDO de la población víctima fue de 11.4% y para las víctimas de desplazamiento de 11,8%.

De acuerdo con los resultados de los indicadores sobre el mercado laboral de la población víctima , se evidencia que a pesar de la condición de vulnerabilidad generada con ocasión de los hechos victimizantes sufridos a causa del conflicto armado, la población víctima y desplazada tiene que enfrentarse a las mismas o incluso peores condiciones laborales que

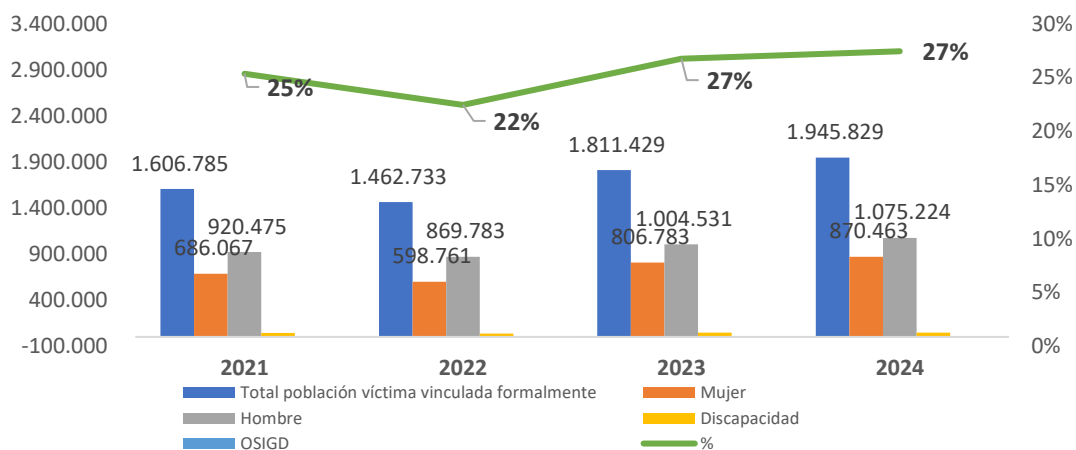
²⁰⁹ 10 años en adelante para el sector urbano y 12 años o más para el sector rural, según los parámetros oficiales.

la población en general que no ha sido víctima. La demanda por empleo TGP es prácticamente la misma que para la población en general, la ocupación TO es menor en 1,8 puntos porcentuales p.p. y la desocupación TDO mayor en 1,8 p.p. para las víctimas de desplazamiento frente a la población en general del Total Nacional (gráfica 04)

• Indicador CSMLV- Tasa de ocupación formal de la población víctima.

Fórmula de cálculo: Número de víctimas registradas en el RUV, en edad de trabajar, que están vinculadas al mercado laboral o que tienen una ocupación independiente formal / Número de víctimas en edad de trabajar, registrados en el RUV) *100.

Gráfica 36 Tasa de ocupación formal de la población víctima 2021-2024 (número de personas y porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia. Marzo 2025. UARIV.

De acuerdo con la información reportada por la Unidad de Víctimas, realizando el cruce entre el R.U.V. y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos profesionales), en los dos últimos años se presentó un incremento de 5 puntos porcentuales en el número de víctimas vinculadas formalmente al mercado de trabajo, pasando de 22% en 2022, a 27% en 2023 y 2024, esto significa que a 2023, 1'945.829 personas víctimas tenían un trabajo en el que cotizan al sistema contributivo de seguridad social en salud y pensiones.

Análisis cualitativo

La CSMLV ha subrayado en múltiples ocasiones, la necesidad de incrementar la coordinación interinstitucional y los recursos asignados a los programas de generación de ingresos para las víctimas del conflicto, y también en la caracterización de sus necesidades y capacidades laborales y productivas específicas y en el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados. Siendo el principal obstáculo para lograr la estabilización

socioeconómica de las víctimas del conflicto armado la carencia de una política para generación de ingresos y empleo específica y diferenciada.

En este apartado se presentan los avances y resultados de las entidades del orden nacional que tienen la obligación de ejecutar programas y proyectos para la generación de ingresos y superación de la pobreza de la población víctima. También, se presenta el análisis los recursos para asistencia en materia crediticia a cargo como BANCOLDEX Y FINAGRO y la UARIV. Igualmente, y la medición de la S.S.V. para este componente de la Ley.

Indicador complementario del Goce Efectivo de Derechos IGED:

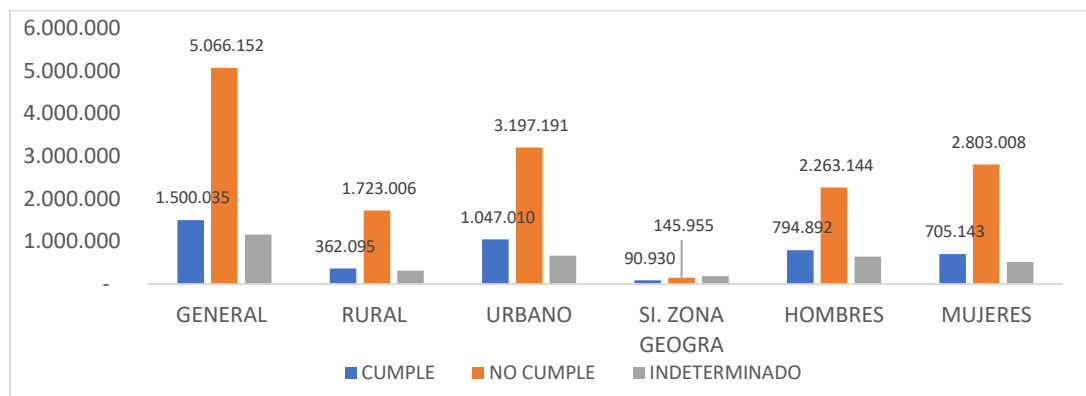
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferiores a la línea de pobreza en los que al menos un miembro ha accedido a planes, programas o proyectos del gobierno nacional para la generación de ingresos.

Fórmula de cálculo: $\text{número de hogares víctimas de desplazamiento forzado con ingresos inferior a la línea de pobreza con al menos un miembro que ha accedido a planes, programas o proyectos del gobierno nacional para la generación de ingresos} / \text{número de hogares víctimas de desplazamientos forzado de ingresos inferiores a la línea de pobreza} \times 100$

La información reportada por la UARIV con respecto al indicador complementario del GED reportada en el informe del gobierno nacional con corte a 31 de diciembre de 2022²¹⁰, indica que el 62,26% de los hogares víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza monetaria han accedido a planes, programas o proyectos del Gobierno nacional para generación de ingresos.

Medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV) en generación de ingresos

Gráfica 37 Número de personas víctimas que superan la SSV en generación de ingresos a Junio de 2025



Fuente: Elaboración Propia. Marzo 2025 UARIV .RNI

²¹⁰ informe compilado Auto 310 de 2023 de la C.C. Gobierno Nacional –DNP – UARIV. año



Con corte a junio de 2025, de acuerdo con el RNI - UARIV, de un total de 7'764.571 víctimas que son sujetos de atención, el 65 % correspondiente a 5'066.152 personas no han superado la situación de vulnerabilidad en la medida de generación de ingresos (grafica 06), 1.723.006 en el sector rural y 3.197.191 en el sector urbano. Adicionalmente que existe un grupo de población sin medición de 1.159.747 víctimas, para un total de 6'225.899 de personas desplazadas y demás víctimas del conflicto que no superan la condición de vulnerabilidad por ingresos.

Al respecto, la expedición de la resolución No. 349 de 2024 para el cálculo del índice de superación de la situación de vulnerabilidad, establece que un hogar supera su vulnerabilidad por pobreza cuando ha superado la vulneración en cuanto a ingresos cuando cumple alguno de los siguientes criterios:

a) criterio individual para víctimas de desplazamiento forzado: superan la S.S.V., si tiene ingresos superiores o iguales a la línea de pobreza monetaria oficial del DANE, calculada en \$227.220 mensuales por persona.

b) Criterios diferencial para hogares: En el caso que un hogar contenga menores de edad, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o que su jefe de hogar sea una mujer, se debe verificar que la tasa de dependencia económica sea mayor que 3x1 o de lo contrario el ingreso del hogar debe superar la línea de pobreza monetaria -LP en 1,7 veces.

Adicionalmente, se introduce el criterio de estabilización socioeconómica que consiste en que una víctima “se estabiliza socioeconómicamente cuando durante un periodo de evaluación y seguimiento de 2 años. (4 mediciones; 1 semestral) se identifiquen los avances en la contribución a la estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado.”. Para la Comisión no es claro quién y cómo se va a realizar esta medición, la cual está pendiente de ser reglamentado por el gobierno y la institucionalidad encargada.

Asistencia en materia crediticia para las víctimas del conflicto y desplazados

Los artículos 128 y 129 de la ley 1448 de 2011, vigente a la fecha, establecieron que las entidades de fomento financiero del orden nacional Bancóldex y Finagro, están en la obligación de brindar asistencia en materia crediticia a las víctimas del conflicto armado.

El artículo 128²¹¹, recoge las disposiciones previstas desde la promulgación de las leyes 418 de 1997 para las víctimas de hechos violentos con ocasión del conflicto armado ²¹² y de la ley 387 de 1997 para el desplazamiento forzado²¹³. Igualmente, que, en aplicación del principio de solidaridad de la ley, dichas entidades financieras de naturaleza oficial determinadas por el gobierno, están en la obligación de otorgar “*de manera directa*” a las víctimas del conflicto, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles

²¹¹ establece que las víctimas de hechos violentos con ocasión del conflicto armado y los desplazados forzosamente de sus territorios tendrán acceso a los beneficios contemplados en el parágrafo 4° de los artículos 16, 32, 33 y 38 de la Ley 418 de 1997, en los términos en que tal normatividad establece

²¹² Para la convivencia, la justicia y la defensa del estado social de derecho y de las libertades y derechos fundamentales, en el marco del creciente conflicto armado.

²¹³ Ley para el desplazamiento forzado en el país.



afectados con ocasión de los hechos victimizantes, o en su defecto de servir de garantía frente al sistema financiero comercial para ayudas en materia crediticia.

A su vez, El artículo 129 establece que dicha Banca de fomento nacional deberá ofrecer líneas de crédito en condiciones especiales o líneas de redescuento con tasas preferenciales dirigidas a la población víctima del conflicto para financiar los créditos que estos soliciten ante la Banca comercial.

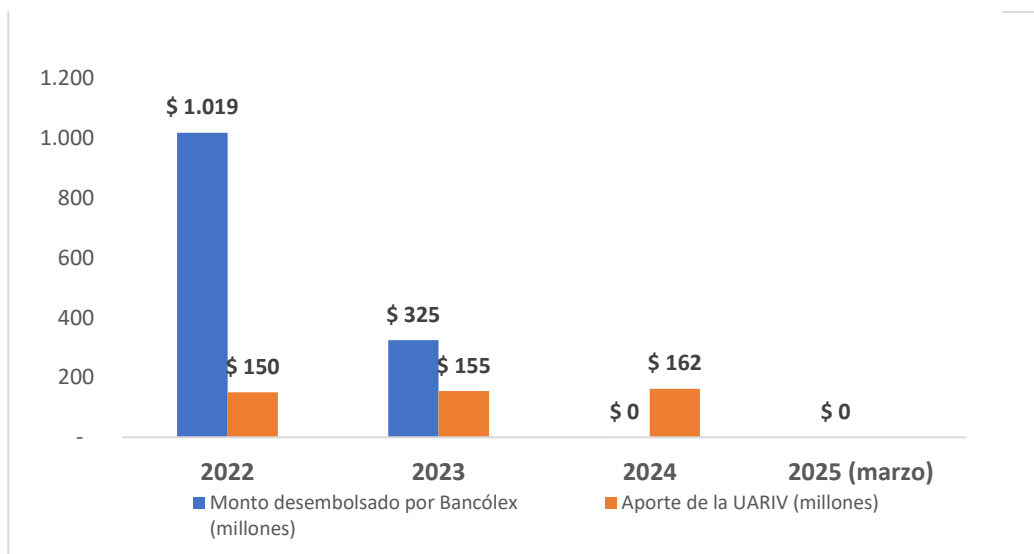
Ante el creciente reclamo de la población víctima, en las diferentes espacios de encuentro con la población víctima, sobre de la imposibilidad de mostrar garantías suficientes ante la banca comercial para acceder a créditos para el apoyo a la generación de ingresos, esta Comisión hace un llamado a la institucionalidad para revisar la normatividad y establecer mecanismos crediticios que permitan respaldar dichas garantías, por ejemplo a través del fondo nacional de garantía FNG creado para este tipo de fines.

Cuando las víctimas, estén en imposibilidad de ofrecer una garantía suficiente, para responder por los créditos solicitados como parte de las medidas de asistencia crediticia contempladas en la Ley, su garantía necesariamente debería ser asumida por el Fondo Nacional de Garantías, FNG, o la entidad financiera de naturaleza oficial señalada por el Gobierno en este caso Bancóldex y Finagro.

[Ejecución convenios UARIV – BANCOLDEX periodo 2022- 2025](#)

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 1448 de 2011, que obliga a la banca nacional a prestar asistencia crediticia a las víctimas del conflicto armado, las entidades BANCOLDEX y UARIV subscribieron los convenios interadministrativos No. 1209 de 2022, No. 1332 de 2023 y No. 1963 de 2024 con el objeto de subsidiar créditos para empresas de víctimas del conflicto, o para empresas en las cuales exista población víctima, esto en la banca comercial, con una tasa de redescuento a fin de promover el acceso al financiamiento productivo como medida complementaria de para la reparación integral para la población víctima o para personas naturales o jurídicas en las que sean socias las víctimas.

Gráfica 38 . Ejecución de recursos y desembolsos en los Convenios. UARIV – BANCOLDEX 2022-marzo 2025 (\$millones)



Fuente: Elaboración propia. marzo 2025 UARIV y Bancolédex.

Durante el periodo de 2022 a abril de 2025, se han realizado únicamente 50 operaciones de crédito en los 3 convenios mencionados. En 2022 se hicieron 45 operaciones por valor de \$1.018,9 millones, con un desembolso promedio por beneficiario de \$ 22,64 millones, En 2023 se hicieron 5 desembolsos por valor de \$ 325 millones, con un desembolso promedio por beneficiario de \$65 millones. Mientras que en las vigencias 2024 y 2025 no se efectuaron ninguna operación o desembolso (Grafico 07). De esta manera, se observa una baja ejecución de los recursos dispuestos para estos convenios en 2023 y cero ejecuciones en las vigencias 2024 y 2025.

Adicionalmente, en la información reportada no se pueden diferenciar los recursos efectivamente ejecutados por parte de la UARIV en cada uno de los convenios, los cuales se pueden observar en la gráfica.

Ejecución recursos propios Bancolédex

De la misma manera, en desarrollo del artículo 129 en mención, Bancolédex reporto recursos financieros para créditos en la modalidad de tasa de descuento, realizando el cruce de base de datos del R.U.V. a septiembre de 2024 con la base de desembolsos Bancolédex a 31 de marzo de 2025, con los siguientes resultados.

Para el periodo de 2022 a marzo 2025, se beneficiaron a 73.297 empresarios de población víctima, con un monto promedio por beneficiario de \$ 7'320.337, el cual difiere ampliamente del promedio desembolsado por beneficiarios en los créditos de la línea en convenios con la UARIV, que fue de \$ 65 millones. (*grafica XXX Bancolédex desembolsos*).

Preocupa a la CSMLV, la disparidad en los montos promedio desembolsados, pues se evidencia que no se han determinado las necesidades diferenciadas en materia de recursos



financieros para la generación de ingresos de la población víctima. Y que no se tiene claridad de la demanda de recursos financieros que requiere esta población para superar su condición de vulnerabilidad en materia de generación de ingresos y superar las condiciones de pobreza en que se encuentran.

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO

Entidad de financiamiento del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien encabeza el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario -SNCA, cuyo principal objetivo es promover el desarrollo del sector rural y su principal fuente de financiación son los recursos provenientes de la inversión obligatoria de la banca comercial denominados Títulos de Desarrollo Agropecuario TDA.

Finagro reporta que, según la Resolución 03 de 2012 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario – CNCA, cuenta con un programa dirigido a financiar con recursos de crédito, en la modalidad de tasa de redescuento dirigida a población víctima del conflicto para proyectos productivos relacionados con el sector agropecuario y/o pesquero, minería, turismo rural y artesanías entre otros.

Es de resaltar que los recursos de FINAGRO se conforman una bolsa común en la que no existen techos o asignaciones específicas por línea, actividad o producto, sino que su lógica de colocación es la Demanda de recursos por parte de los productores. (CGR. 2024)²¹⁴. Igualmente, la CGR calculó que para el periodo 2014 a 2024, Finagro colocó recursos en Líneas Especiales de Crédito -LEC dirigidas a pequeños productores y poblaciones vulnerables como el caso de las víctimas del conflicto entre otros, por valor de \$6,5 billones de pesos constantes de 2023. No obstante, lo anterior, la participación de estas LEC representó únicamente el 4% del volumen total de recursos colocados durante el mismo periodo en todas las líneas de crédito.

Lo anterior evidencia que el acceso de la población víctima a los recursos para el financiamiento de proyectos productivos que les permita superar la situación de vulnerabilidad por ingresos, es muy reducida en comparación con la disponibilidad de recursos con que cuenta esta entidad de fomento nacional para el desarrollo y la productividad. Es muy poca la participación de estas poblaciones pobres en el acceso a los recursos de crédito de fomento agropecuario. .

Para la ejecución de recursos de fuente FINAGRO para población víctima (2022- marzo 2025) la información allegada a esta Comisión incluyó población desmovilizada y reinsertada, por cuanto no fue posible establecer los recursos ejecutados exclusivamente para víctimas y desplazados por el conflicto.

Primera Auditoría a los recursos para generación de ingresos de la población víctima- CGR 2024

La CGR realizó la primera Auditoría de Cumplimiento Intersectorial al Componente de Generación de Ingresos y Empleabilidad para la población víctima del conflicto armado para las vigencias 2021, 2022 y 2023, en la cual se analizó el cumplimiento normativo y

²¹⁴ Contraloría General de la República. “ Financiación y Crédito para el Sector Agropecuario 2014 – 2023”. Bogotá -Colombia. Noviembre de 2024.



contractual en la ejecución de programas y proyectos del Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS- la Unidad Administrativa Especial Servicio Público de Empleo -UAESPE-, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MINCIT-, Artesanías de Colombia, Agencia de Desarrollo Rural — ADR-, Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Departamento de Prosperidad Social -DPS-. La auditoría fue motivada por la importancia del tema y los resultados obtenidos en los informes de la CSMLV, y el alcance de la misma se determinó según la (tabla XXX alcance.)

Tabla 128 Alcance de la auditoría –CGR

Cd-delegada / entidades auditadas	Universo	Muestra	% Muestra / universo
Sector agropecuario / adr	\$ 69.513.153.571	\$69.513.153.571	100%
Sector comercio / ministeriocit y artesanías de Colombia	\$ 56.149.819.548	\$18.897.803.950	34%
Sector inclusión social / dps y sena	\$198.810.022.787	\$31.755.091.795	19%
Sector trabajo / min trabajo, uaeos y uaespe	\$121.259.415.193	\$88.308.233.997	73%
Total	\$445.732.411.099	208.474.283.313	47%

Fuente: Elaboración Propia. Marzo 2025 CGR-Auditoria Intersectorial a Generación de ingresos 2024.

Resultados ADR

Debilidades en la oportuna y efectiva ejecución de los recursos por parte de la entidad, toda vez que los recursos para la ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario PIDAR se mantienen en cuentas fiduciarias que retrasan su ejecución o que no se ejecutan finalmente. Igualmente, falta de eficiencia y transparencia en la formulación, estructuración, cofinanciación y ejecución de los proyectos, no se brinda acceso preferente oportuno y efectivo a la población víctima del conflicto lo cual hizo parte de las condiciones que configuraron el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de la Sentencia T-025 de 2004.

Debilidades en la Supervisión de los proyectos, en acciones que prevengan riesgos en el manejo de los recursos públicos entregados a las asociaciones para el cumplimiento de los objetivos sociales de cada proyecto PIDAR.

No se promueve el Enfoque Diferencial para víctimas del conflicto, no se promueven las condiciones para que la igualdad sea material y efectiva en favor de esta población.

Resultados Prosperidad Social –PS (Fondo de Inversión para la Paz — FIP grupos internos de trabajo de Emprendimiento y Familias en su Tierra)



Los convenios evaluados, no son conformes en lo referente a los temas relacionados con el Manejo cuentas exclusivas de Convenio, Descuentos Gravamen a los movimientos financieros GMF- Planeación, Supervisión de los Convenios y Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Programas de Generación de Ingresos, a lo cual se configuraron hallazgos con incidencias Administrativas y disciplinarias, que se encuentran en el debido proceso.

Existe falta de implementación de mecanismos efectivos de seguimiento y acompañamiento a la población víctima beneficiaria de los programas para generación de ingresos y superación de la pobreza, que permitan evaluar e identificar la sostenibilidad económica de los mismos en el mediano y largo plazo. Ausencia de indicadores y de herramientas y metodologías que permitan la medición de la ejecución y el impacto en las víctimas del conflicto e incumplimiento con informes finales de los convenios.

Adicionalmente se evidenciaron debilidades en temas de supervisión y manejo administrativo de los recursos en las cuentas bancarias, gestión oportuna para marcar las cuentas bancarias como exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF; lo anterior sin determinar pérdida de recursos ni desviación de los mismos.

Resultados Servicio Nacional de Aprendizaje

Respecto de los convenios evaluados, se presentan deficiencias en los temas relacionados con la información del aplicativo SECOP II, en cuanto a incumplimientos en el cargue oportuno de la información contractual y financiera, tales como minutas de los contratos, informes finales de supervisión, órdenes de pago con sus soportes mensuales, entre otras.

Resultados UAEOS

Inexistencia de soportes en el trámite presupuestal de pago, como registros de obligación presupuestal y órdenes de pago presupuestal, correspondiente a los desembolsos realizados por parte de la entidad y debilidades de seguimiento y control por parte de la entidad y del supervisor asignado a cada Convenio.

Debilidades en el efectivo seguimiento y acompañamiento por parte de la entidad para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos después de la entrega de los recursos, así como una evaluación integral del impacto de los programas, especialmente en el marco del componente de generación de ingresos. • Debilidades en el seguimiento y control en la gestión de archivo y deficiencias en cuanto a la completitud de la documentación que deben reposar en los expedientes contractuales. • Debilidades en la supervisión y deficiencias en el seguimiento y control incumpliendo con lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría de la entidad.



Resultados UAESPE

Debilidades en el seguimiento y control en la gestión de archivo y deficiencias en cuanto a la completitud de la documentación que deben reposar en los expedientes contractuales e incumplimiento del Manual de Contratación y de los principios fundamentales de la función pública, como la publicidad y transparencia.

Conclusiones.

A junio de 2025 se encuentran en el Registro Único de Víctimas -RUV un total de 7'764.571 víctimas *que son sujetos de atención*, de las cuáles el 47,2% correspondiente a 3'664.877 víctimas son pobres monetariamente, puesto q perciben ingresos inferiores a \$460.198 mensuales por persona o inferiores a \$1.380,594 mensuales para un hogar de 3 personas.

Si bien, a nivel nacional para el total de la población se presenta una reducción de 9,5 puntos porcentuales en el indicador de pobreza monetaria durante el periodo 2020 y 2023, la reducción para la población víctima fue de solamente 6,2 p.p., con una diferencia de 3,3 p.p. frente al nacional. Esto revela que la pobreza por ingresos (LP) afecta en mayor medida a la población víctima y desplazada por el conflicto armado, y que por tanto requiere de acciones adicionales y diferenciadas por parte del gobierno para poder reducirla.

A junio de 2025 del total de 7'764.571 víctimas que son sujetos de atención, el 17,8% correspondiente a 1'382.093 víctimas se encuentran en situación de pobreza extrema (LPE), toda vez que sus ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la alimentación básica estimada para el año 2024 en \$227.220 mensuales por persona y en \$681.660 mensuales, para un hogar de 3 personas. En el caso de las cabeceras municipales este valor es de \$242.389 mensuales por persona y de \$176.154 para el sector rural.

Durante el periodo 2019 – 2023, se evidenció que ni la pobreza monetaria –LP, ni la pobreza extrema (LPE) se han reducido para la población víctima y desplazada, y que por el contrario han aumentado. En el caso de las cabeceras municipales, a donde por lo general se dirigen en un primer momento lo desplazamientos forzados de población, comparando los años 2019 y 2023, se presenta un incremento de 8 p.p. en el indicador de pobreza monetaria (LP) y de 6 p.p. en el indicador de pobreza extrema -LPE para la población desplazada.

Los indicadores del mercado laboral para la población víctima, no difieren en mucho si se comparan con los de la población en el total nacional. La tasa global de participación -TGP, o demanda por empleo es menor en 1,1 p.p. para las víctimas y 0.8 p. para los desplazados en comparación con la población en general.

La tasa de ocupación -TO es inferior en 1,9 p.p. y 1,8 p.p. para las víctimas y desplazados en comparación con el total nacional, y la tasa de desocupación -TDO mayor en 1,4 p.p. y



1,8 p.p. respectivamente. Sin embargo, de acuerdo con algunos estudios (BM. CODHES, CGR²¹⁵) las altas tasas de informalidad dentro de los ocupados contienen a un mayor número de población víctima a lo cual se tiene que la informalidad a la fecha es asumida en su mayoría por las víctimas del conflicto en especial por la población desplazada forzosamente.

De acuerdo con la información reportada por la Unidad de Víctimas, durante el periodo 2022 – 2024, se presenta un incremento de 5 p.p. en el número de víctimas vinculadas formalmente al mercado de trabajo, pasando de 22% en 2022, a 27% en 2024, lo cual equivale únicamente 1'945.829 víctimas en edad de trabajar.

Con corte a Junio de 2025, de acuerdo con el RNI de la UARIV , de un total de 7'764.571 víctimas que son sujetos de atención, el 65 % correspondiente a 5'066.152 personas, no han superado la situación de vulnerabilidad en la medida de generación de ingresos

Para la Comisión no es claro quién y cómo se va a realizar la medición establecida con la expedición de la resolución No. 349 de 2024 de la Unidad de Víctimas, que introduce el criterio de estabilización socioeconómica para las víctimas de desplazamiento y la consecuente superación de su condición de vulnerabilidad o S.S.V.

A partir de la vigencia 2023, se registra una baja ejecución de los recursos dispuestos para asistencia crediticia a la población víctima en los convenios interadministrativos suscritos entre la Unidad de Víctimas y Bancóldex y Finagro en las vigencias 2022 a marzo de 2025. No se presentó ninguna operación de crédito o desembolsos para víctimas, en las vigencias 2024 y 2025 junio, de los convenios UARIV - Bancóldex para este fin.

Preocupa a la CSMLV, la disparidad en los montos promedio desembolsados por Bancóldex en las operaciones de crédito para víctimas del conflicto, lo cual, evidencia que no se han determinado las necesidades específicas que en materia de recursos financieros para la generación de ingresos requiere la población víctima y desplazada por el conflicto armado. Y que, por tanto, no se tiene claridad de la demanda de recursos financieros que requiere esta población para superar su condición de vulnerabilidad en materia de generación de ingresos y las condiciones de pobreza en que se encuentran.

Se evidencia que el acceso de la población víctima a recursos de financiamiento para proyectos productivos y emprendimientos es muy reducida, en comparación con la disponibilidad de recursos con que cuenta la banca de fomento nacional Bancóldex y Finagro, y que es muy poca la participación de estas poblaciones pobres en los recursos de crédito para el desarrollo de agropecuario.

²¹⁵ Banco Mundial, Pobreza CODHES IV encuesta..., CGR, estudio informalidad



Si bien, la banca comercial está en la obligación de diseñar procedimientos específicos para estudiar las solicitudes de crédito que presenten las víctimas del conflicto, estos también deben determinar la imposibilidad de la víctima solicitante de ofrecer una garantía suficiente acorde con los parámetros del sistema financiero comercial y están en la obligación de solicitar certificados de garantías ante el Fondo Nacional de Garantías- FNG, o ante las entidades oficiales de crédito señalada por el Gobierno Nacional, en este caso Bancóldex y Finagro.

La CGR realizó la primera Auditoría de Cumplimiento al Componente de Generación de Ingresos y Empleabilidad para la población víctima del conflicto, vigencias 2021, 2022 y 2023, en la cual se analizó una muestra de contratos asociados a proyectos de inversión por valor de \$208.474,3 millones. En esta auditoría se determinaron debilidades en la oportuna y efectiva ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación por parte de las entidades que ejecutan programas para la generación de ingresos y empleo de la población víctima, entre estas se destaca la baja ejecución en las vigencias 2022 y 2023 de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario Rural de la Agencia de Desarrollo Rural.

Recomendaciones.

Al Ministerio de Trabajo, a Prosperidad Social y a la Unidad para las Víctimas expedir cuanto antes el documento o CONPES oficial que establezca la política estatal para la generación de ingresos de la población víctima, tal como ha sido exigido por la Corte Constitucional en aras de la superación del Estado de cosas institucional y el goce efectivo de los derechos para la población desplazada.

Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad de Víctimas agilizar la expedición del documento CONPES para “Soluciones duraderas” establecido como parte de los compromisos de estas entidades en el PND 2022 -2026 para una política de atención integral a las víctimas del conflicto especialmente para la población desplazada. Y a la Unidad de Víctimas establecer de manera clara la metodología de medición para declarar la estabilización socioeconómica de las víctimas, lo cual a la fecha no es claro para esta Comisión.

A Bancóldex, a Finagro y a la Unidad de Víctimas, implementar acciones que permitan ejecutar con mayor celeridad y efectividad los recursos correspondientes a los convenios interadministrativos que suscriben para prestar asistencia en materia crediticia a la población víctima y desplazada.

A la Agencia de Desarrollo Rural y a Prosperidad Social, implementar acciones que permitan ejecutar a cabalidad los recursos del presupuesto general de la nación dispuestos



en proyectos de inversión nacional para proyectos productivos en generación de ingresos en los cuales se incluya a población víctima del conflicto armado.

A la Unidad de Víctimas gestionar ante la Superintendencia Financiera primero los informes de la banca comercial en cuanto a créditos aprobados y no aprobados por falta de garantías para población víctima. Y gestionar ante el fondo nacional de garantías la posibilidad de constituir el respaldo financiero necesario para que esta población pueda acceder a recursos financieros para el desarrollo de sus proyectos productivos y de emprendimiento que les permitan la generación de ingresos y la superación de las condiciones de pobreza en que se encuentran.

A la Agencia de Desarrollo Rural, a Prosperidad Social, al SENA, al Ministerio de trabajo, y a la UARIV, implementar acciones que conduzcan a una mayor eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos del presupuesto general de la nacional (PGN) asignados a los programas y proyectos para generación de ingresos de la población víctima; toda vez que la no ejecución de estos recursos contribuye a perpetuar las condiciones de pobreza, pobreza extrema, desempleo e informalidad que se registran para la población víctima y desplazada por el conflicto armado en el país.

INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La reparación por vía administrativa²¹⁶ constituye una compensación monetaria, por algunos hechos victimizantes²¹⁷ con el propósito de contribuir al restablecimiento de la dignidad de las víctimas y el fortalecimiento de su proyecto de vida. Esta es otorgada a quienes están incluidos en el Registro Único de Víctimas, la hayan solicitado y tengan derecho, de conformidad con el procedimiento establecido por la UARIV²¹⁸ a través del reconocimiento de la medida mediante acto administrativo.

A continuación, se presenta un análisis cuantitativo y cualitativo frente al avance y las dificultades en el acceso a la medida de indemnización administrativa. En este sentido, se revisó la ejecución presupuestal por fuentes de financiación y años, el número de víctimas indemnizadas con algunas variables como: (i) el indicador del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026, que incluye indemnizaciones en el marco de las sentencias de justicia y paz, (ii) hechos victimizantes; (iii) ubicación geográfica; (iv) indicadores del CONPES 4031 de 2021; (v) encargos fiduciarios y Resolución 0370 de 2020 (vi) implementación de la Resolución 1049 de 2019; la información presentada a continuación, se recoge de: (i) la

²¹⁶ La reparación por vía administrativa es una medida del componente de reparación integral cuyo objetivo es la compensación material de daños ocasionados por infracciones al DIH o graves violaciones a los DDHH en el marco del conflicto armado interno. Constituye una serie de medidas principalmente de carácter económico

²¹⁷ Desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, secuestro, reclutamiento, lesiones personales que generen incapacidad y/o discapacidad y tortura

²¹⁸ Resolución 1049 de 2019 expedida por la UARIV.



respuesta de la UARIV a los requerimientos de información y (ii) las visitas administrativas realizadas a la UARIV de socialización del requerimiento, ampliación y aclaración de la información.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que las 13 recomendaciones presentadas en el XI Informe, la UARIV acogió tres referentes a: (I) la gestión de nuevas fuentes de financiación, a través de espacios de dialogo con el DNP y Minhacienda para construir un modelo de eficiencia del gasto, (II) realizar seguimiento y verificación a la inversión adecuada de los recursos entregados a NNA²¹⁹, por lo cual se intensificaron jornadas de socialización de la Resolución 370/2020 y seguimiento riguroso al uso de los recursos entregados, (III) identificar a los menores de edad con discapacidad o enfermedad que tiene un encargo fiduciario y que aplican para la entrega de los recursos, en este sentido la UARIV inició el proceso de focalización y acompañamiento logrando para el 2024 el pago de 209 indemnizaciones.

Así mismo, ocho recomendaciones se acogieron parcialmente, relacionadas con (IV) generar una estrategia efectiva para avanzar en la contactabilidad de 294.048 personas mayores de 68 años para iniciar con la solicitud, las cuales indicaron que, coinciden con la Comisión frente a la necesidad de indemnizar estos casos de prioridad, pero que esto depende de las solicitudes que reciban. Esta recomendación persiste con el agravante que a la fecha se encuentran 26.932 víctimas con este criterio y con acto administrativo sin recibir el pago, (v) reestructurar el procedimiento para la entrega de la carta de cobro y validar la entrega del recurso con verificación biométrica, indicaron que se celebró el convenio 1512 de 2024, con el Banco Agrario, para que sea el operador financiero a nivel nacional y realice la validación biométrica, se está avanzando para que todas las sucursales tengan la herramienta, con el fin de eliminar de manera definitiva la carta para el cobro.

Se acogió parcialmente la recomendación de (VI) realizar jornadas de fortalecimiento a los equipos de atención de la UARIV, para que al momento de recibir la solicitud, la víctima pueda entregar toda la documentación, y no se quede en estado de subsanación, en donde refirieron la estrategia de socialización a los equipos de servicio al ciudadano, con el fin de garantizar la calidad del proceso de solicitud, minimizando el riesgo de reprocesos, no obstante, indican que en muchas ocasiones depende de la víctima llevar completa la documentación. Frente a la recomendación de (VII) adelantar acciones necesarias para el indicador del CONPES 4031 del mecanismo de eficiencia de gasto público, indicaron que, ya se avanzó en los cuatro hitos propuestos y de manera proactiva se implementó una estrategia de aceleración del pago de la medida, así como, la reducción del costo de funcionamiento, sin embargo, persiste la recomendación ya que, falta la aprobación del documento final propuesto.

²¹⁹ Niñas, Niños y Adolescentes



Parcialmente se acogió también la recomendación referente a (VIII) establecer metas para reducir el porcentaje de encargos fiduciarios de víctimas mayores de edad sin cobrar, para ello la UARIV, informó sobre las diferentes estrategias que se han venido adelantado para contactar a los jóvenes, indican que el mayor inconveniente es que al momento de hacer efectivo el encargo deben subsanar y actualizar datos, para concretar el lugar de colocación.

Respecto a la recomendación (IX) sobre la necesidad de presentar los resultados en la reducción del porcentaje de encargos fiduciarios constituidos a mayores de edad e informes periódicos, la UARIV manifiesta que se ha realizado en los subcomités de indemnización; respecto a la meta esta no es viable, pues refieren que no tienen control frente a la intención de solicitud de los jóvenes.

Otra de las recomendaciones acogidas parcialmente es la relacionada con (X) mejorar el reporte de información de víctimas indemnizadas y sus diferentes variables. Frente a ello la UARIV depuró y consolidó las cifras de indemnización administrativa y judicial para el cálculo del indicador del PND 2022-2026²²⁰. Se reconoce la desagregación que se hizo de indemnizaciones en el exterior, encargos fiduciarios, no obstante, la recomendación se reitera, pues para la construcción del presente informe, continúan inconsistencias en algunas cifras como en la ubicación geográfica de los sujetos de atención y/o reparación, entre otras.

La última recomendación que se acogió parcialmente fue (XI) establecer un plan de intervención para que se adelanten las acciones requeridas en el pago de indemnización a quienes acreditaron alguna discapacidad. Frente a esta indicaron que, estas solicitudes se deben analizar una a una, porque no es suficiente el autoreconocimiento que hicieron al momento de la declaración.

Finalmente, dos recomendaciones no fueron acogidas, estas son: (XII) verificación de los pagos de indemnizaciones en cumplimiento a acciones constitucionales ya que sobrepasaban a las que tenían derecho, para esta recomendación se indicó que esto se debe a la fecha de reporte de la información, pues la diferencia corresponde a sentencias emitidas antes del 2017; la información referente a la recomendación (XIII) de diseñar una estrategia con las secretarías de salud departamental y municipal que disponga de recursos para adelantar el proceso de certificado de discapacidad, la UARIV indicó que esto no es competencia de la entidad por lo cual se remitió a las entidades territoriales, se reitera la importancia que como coordinadora del SNARIV²²¹, se tenga información de cuántas víctimas han accedido a la medida con el certificado de discapacidad, para dar cuenta de su efectividad, pues a la fecha no se tiene la información.

²²⁰ Plan Nacional de Desarrollo

²²¹ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas



Análisis cuantitativo

Ejecución Presupuestal

Para el presente informe se realizó un análisis presupuestal de la ejecución de la medida desde el año 2011 hasta 31 de marzo de 2025, detallando por fuente de financiación, tanto de inversión, como de funcionamiento, el presupuesto que se ha ejecutado para la medida, incluyendo el pago de las indemnizaciones, como el pago a los operadores de servicios que se requieren para realizar los procesos de identificación, documentación y validación de los beneficiarios, y el servicio de intermediación financiera para el pago, así como, el acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa.

Adicionalmente, se realiza un análisis del pago de indemnización de sentencias de justicia y paz, y el Presupuesto General de la Nación utilizado para el pago de estas.

Tabla 129 . Presupuesto total ejecutado indemnizaciones administrativas

Año	# de hechos indemnizados	# de víctimas indemnizadas	Valor Pagado por Indemnizaciones	Inversión y bienes FARC (2022)	pagos en la implementación de la medida a Operadores	Total, presupuesto ejecutado	Valor PIIP
			Funcionamiento				
2011	75.205	71.117	507.160			507.160	
2012	157.015	144.826	912.227			912.227	900.086
2013	96.851	89.268	583.233			583.233	610.261
2014	90.457	87.301	486.824			486.824	624.959
2015	103.740	99.702	521.439			521.439	577.061
2016	87.283	84.984	558.511			558.511	622.622
2017	110.833	108.246	472.854	281.408	97.588*	851.850	875.474
2018	99.021	97.227	456.210	110.081	15.191*	581.482	670.265
2019	86.432	77.134	471.408	183.601	4.046*	659.055	804.489
2020	116.125	105.173	469.023	468.837	3.104*	940.964	1.097.740
2021	113.245	104.194	489.788	459.236		949.024	1.108.421
2022	119.247	106.554	472.796	574.840	88.851	1.136.487	1.243.752
2023	163.314	143.602	653.293	766.707	30.495	1.450.495	1.657.563
2024	307.619	285.537	1.393.490	1.250.937	54.946	2.699.373	1.794.379
2025	1.166	889	21.698		50.162	71.860	3.002.149
Total	1.727.553	1.723.465	8.469.954	4.095.647	344.383	12.909.984	
			66%	31%	3%		

Fuente: UARIV. Elaboración propia, marzo de 2025.

*Valores acumulados de las 4 vigencias 2017 a 2020



Desde el año 2011, se han pagado 1.727.553 indemnizaciones por un total de \$12.9 billones de pesos, de los cuales el 66 % han sido pagadas con cargo al presupuesto de funcionamiento, 31 % por el rubro de inversión y el restante 3 % de inversión destinado para el pago de operadores de servicios que se requieren para realizar los procesos de identificación, documentación y validación de los beneficiarios, el servicio de intermediación financiera para el pago, así como, el acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de indemnización administrativa.

Se resalta el aumento significativo que tuvo el presupuesto destinado para el pago de indemnizaciones a partir de 2022, siendo el 2024 el año con mayor asignación con un 86% más que la vigencia 2023.

De la anterior información es importante resaltar que, para la vigencia 2022, de los bienes de las FARC, se pagaron 2.335 indemnizaciones por un valor de \$21.186 millones de pesos, según lo informado por la UARIV. Estos recursos salieron de remanentes del contrato celebrado entre la Subdirección de Reparación individual de la UARIV y la Sociedad de Activos Especiales (SAE), en cumplimiento de lo ordenado por el Acuerdo de Paz en el subpunto 5.1.3.7, con recursos provenientes de los bienes de la extinta guerrilla de las FARC-EP, administrados por la SAE.

Si bien, este fue un avance para la medida con recursos producto del Acuerdo de Paz, para entregar a las víctimas en los lugares donde ocurrieron la mayor cantidad de actos violentos por parte de la antigua guerrilla de las FARC-EP, no se conocen las razones por las cuales no se continuó con este convenio. En este sentido se recomienda a la UARIV, continuar con la gestión para obtener más recursos e indemnizar a más víctimas.

A continuación, se detalla por cada rubro, el presupuesto asignado y ejecutado.

1.1 Recursos de Funcionamiento

Para el presupuesto de funcionamiento se observa que, a marzo de 2025 se han ejecutado \$ 8.4 billones, para pagar un total de 1.234.968 indemnizaciones, es decir el 66% del total de las indemnizaciones administrativas pagadas, desde el 2011, hasta marzo de 2025.

Tabla 130 . Presupuesto total ejecutado indemnizaciones administrativas Recursos de Funcionamiento Cifras en Millones de pesos

Vigencia	# de indemnizaciones	Valor Asignado	Valor Ejecutado	% variación del presupuesto
2011	71.117	507.160	507.160	0%



2012	157.015	912.227	912.227	44%
2013	96.851	583.233	583.233	-36%
2014	90.457	486.824	486.824	-16%
2015	103.740	521.439	521.439	6%
2016	87.283	558.511	558.511	7%
2017	72.799	472.854	472.854	-18%
2018	83.550	456.210	456.210	-3.6%
2019	61.961	471.408	471.408	3.3%
2020	53.879	469.023	469.023	-0.5%
2021	57.744	489.788	489.788	4.4%
2022	49.450	472.796	472.796	-3.5%
2023	93.061	653.293	653.293	38%
2024	154.895	1.393.490	1.393.490	113%
2025	1.166	1.168.039	21.698	No disponible
Total	1.234.968	9.616.295	\$ 8.469.954	

Elaboración propia, marzo de 2025. Fuente: UARIV

Se destaca el aumento significativo de presupuesto asignado ejecutado por el rubro de funcionamiento en el 2024 de un 113% frente a la vigencia anterior, lo que ha permitido aumentar el número de indemnizaciones pagadas a las víctimas del conflicto armado.

1.2 Recursos de Inversión

A través de proyectos de inversión se ejecutaron recursos tanto para la entrega de indemnizaciones administrativas, como para el pago de actividades misionales, en el proceso de identificación, documentación y validación de los beneficiarios, la contratación del servicio de intermediación financiera para el desembolso de las indemnizaciones, y el presupuesto para las acciones de acompañamiento para promover la inversión adecuada de los recursos entregados.

1.2.1 Proyecto de Inversión No. 2017011000283, del periodo comprendido entre 2017 a 2021, en el cual se ejecutaron \$1.6 billones de pesos. A continuación, se presenta la información detallada:

Tabla 131 Presupuesto total ejecutado indemnizaciones administrativas

Concepto	Vigencia	Número de indemnizaciones	Valor comprometido reporte PIIP	valor ejecutado
	2017	38.034	286.692	281.408
	2018	15.471	111.355	110.081



Indemnizaciones administrativas	2019	24.471	223.190	183.601
	2020	62.246	497.899	468.837
	2021	55.501	489.795	459.236
Realizar los procesos de identificación, documentación y validación de los beneficiarios de la indemnización	2017-2021			97.588
Realizar Asistencia Técnica, seguimiento y control en el acompañamiento a la inversión y la medida de indemnización	2017-2021			15.191
Realizar acciones de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de indemniza	2017-2021			4.046
Adquirir el servicio de intermediación financiera para el otorgamiento de la indemnización administrativa	2017-2021			3.104
Total	Total	195.723		1.623.096

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo de 2025.

En el reporte realizado por la entidad en la herramienta de Mapa de Inversión, en el trazador de víctimas en la dimensión de reparación - indemnización, cerró el proyecto con un presupuesto aprobado por valor de \$1.609.100 millones de pesos y un presupuesto ejecutado de \$1.483.050 millones de pesos, valores diferentes frente a lo reportado para el presente informe. En este sentido se recomienda validar las cifras entregadas.

1.2.2 Proyecto de Inversión No. 2021011000065, del periodo comprendido entre el 2022 a 2025, en este se ejecutaron 2.8 billones de pesos. A continuación, se presenta la información detallada:

Tabla 132 Presupuesto total ejecutado indemnizaciones administrativas Proyecto de inversión No. 2021011000065 2022 a 2025 Cifras en Millones de pesos

Concepto	Descripción	Número de indemnizaciones	Valor comprometido reporte PIIP	valor ejecutado
Indemnizaciones administrativas	2022	67.462	579.984	\$ 553.654
	2023	70.251	792.800	\$ 766.707
	2024	152.724	19.229	\$ 1.250.937
	Total	290.437		
Operadores prestación de servicios	Realizar los procesos de identificación, documentación y validación de los beneficiarios de la indemnización	Vigencia 2022	Outsourcing Servicios informáticos S.A.S BIC	\$ 73.245
Operadores prestación de servicios		Vigencia 2023	Outsourcing Servicios informáticos S.A.S BIC	\$ 14.889



Operadores prestación servicios	de		Vigencia 2024	BPM Consulting	\$ 39.340
Operadores prestación servicios	de		Vigencia 2025	BPM Consulting	\$ 34.555
Operadores prestación servicios	de	Realizar Asistencia Técnica, seguimiento y control en el acompañamiento a la inversión y la medida de indemnización	Vigencias del 2022 a 2025	OPS	\$ 47.507
Contrato operador logístico	de	Realizar acciones de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de indemnización administrativa	SECOP II: 1325-2022 1518-2023 1709-2024- 931-2025		\$ 9.907
Otros*		Adquirir el servicio de intermediación financiera para el otorgamiento de la indemnización administrativa	SECOP II: 1303-2022 0998-2023 1512-2024 1344-2025		\$ 5.011
TOTAL					\$ 2.795.752

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo de 2025.

Se destaca el aumento significativo que tuvo el presupuesto de inversión para el pago de las indemnizaciones administrativas para el 2024 (152.724) que aumentó en un 90,9 % frente a la vigencia 2023, lo que evidencia la intención del gobierno en tener un mayor número de víctimas indemnizadas y superar la meta propuesta para el cuatrienio del PND.

Adicionalmente, se informa que el reporte del proyecto realizado por la UARIV, es diferente al realizado por la entidad en la herramienta de Mapa de Inversión, en el trazador de víctimas en la dimensión de desplazados, Reparación - Indemnización, el cual tiene un valor de presupuesto aprobado de \$ 3.201.956 millones de pesos, un presupuesto ejecutado de 1.358.763 millones de pesos y un presupuesto solicitado de 2.538.558 millones de pesos, valores que difieren de la información reportada para el presente proyecto de presupuesto ejecutado por valor de 2.795.752 millones de pesos. Por lo anterior, se recomienda verificar el reporte en la herramienta Mapa de Inversiones del DNP²²² y validar las cifras entregadas.

Frente a los recursos de inversión, llama la atención que para el periodo de tiempo de 2011 a 2016, no se reportó información de ningún proyecto que hubiese financiado las actividades de identificación, documentación y validación de los beneficiarios, la

²²² <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>



contratación del servicio de intermediación financiera, entre otros propios de la implementación de la medida, si bien, se encontraron en el mapa de inversión dos proyectos, el 2011011000183 de la vigencia 2014 y 2011011000184 de las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017 con marcación de víctimas en la dimensión de reparación - indemnización, estos no tenían ningún producto relacionado. Igualmente, la UARIV informó que, la Subdirección de Reparación Individual no ha recibido recursos a través de estos proyectos.

1.3 Fondo de Reparación a las Víctimas

A continuación, se relaciona el presupuesto destinado para el pago de indemnizaciones a cargo del Fondo de Reparación de Víctimas, que, según lo informado por la UARIV de las 83 sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz con 56.748 destinatarios, se ha asignado un total de \$1.090.303 millones de pesos, de los cuales con bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO)²²³ y recursos propios del Fondo de Reparación se asumió el 4% del total pagado. Es decir, el restante 96% de los pagos se asumió con el Presupuesto General de la Nación.

Tabla 133 Indemnizaciones de sentencias de Justicia y Paz Presupuesto General de la Nación, Fondo de Reparación a Víctimas y bienes de FRISCO. Cifras en Millones de pesos

Año	# Destinatarios	Valor PGN	Valor Frisco	Valor Recursos Propios	Valor total	Valor devolución	Total presupuesto reconocido
2012	954	22.091		2.053	24.145		24.145
2013	1.164	21.602		1.584	23.187		23.187
2014	1.207	18.790	200	808	19.799		19.799
2015	1.259	4.488	2.565	587	7.642		7.642
2016	593	11.526	161	1.880	13.568		13.568
2017	4.398	87.773	14	1.328	89.116		89.116
2018	3.223	64.683	17	158	64.859	40	64.818
2019	3.835	77.693	64	748	78.506		78.506
2020	3.663	87.179	4	99	87.283	4	87.279
2021	3.626	86.195		56	86.252	21	86.231
2022	14.346	92.207		25.490	117.697	164	117.533
2023	6.360	176.210		166	176.377	446	175.930
2024	12.120	301.449		194	302.544		302.544
2025	0	0	0	0	0	0	0
total	56.748	\$ 1.051.886	\$ 3.025	\$ 35.151	\$ 1.090.975	\$ 675	\$ 1.090.298

Elaboración propia. marzo de 2025. Fuente: UARIV

223 Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, es una cuenta especial que administra la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, en donde anualmente es transferido al Fondo para la Reparación de las Víctimas el 5% del total de la suma recaudada durante cada año – Artículo 2.2.2.4.1 del Decreto 1069 de 2015



Lo anterior, evidencia que, el Presupuesto General de la Nación, ha tenido que asumir con un billón de pesos el pago de indemnizaciones ordenadas en sentencias de Justicia y Paz, dado que los bienes entregados en el marco de estos procesos no monetizaron los recursos suficientes para la indemnización de las víctimas reconocidas. Para el 2025, con corte a marzo, no se reporta pago de indemnizaciones por el Fondo de Reparación de Víctimas.

Cifras Generales de indemnización

Indicador PND: “Víctimas indemnizadas en el cuatrienio”

Este indicador tiene como fórmula de cálculo la “sumatoria de víctimas indemnizadas en el cuatrienio” frente a la meta establecida en el PND 2022-2026 para el pago de la indemnización. A continuación, se presenta el resultado con corte a marzo de 2025.

Tabla 134 . Víctimas indemnizadas en el cuatrienio PND 2022-2026

Año	Línea base	Meta	No. de víctimas indemnizadas		% avance
	1.330.349*		Administrativas	Judiciales	
2023		105.000	143.602	2.992	139%
2024		165.000	285.537	6.044	176%
2025		165.000	889		0.5%
Total, acumulado**			1.769.413		

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo de 2025.

*Total de víctimas indemnizadas desde 1997 a 31 de marzo de 2025

** Sumatoria de línea base, más N. de víctimas indemnizadas a 2025

El PND para el indicador “ID 39 - Víctimas indemnizadas” estableció como meta para el cuatrienio 600.000 víctimas; frente a la línea base es importante indicar que está fue ajustada en la plataforma SINERGIA V2, por la UARIV, según se indica por un ejercicio de depuración, en donde se identificaron devoluciones, ajustes en la liquidación, o documentos de identidad erróneos que generaban reportes duplicados. Así las cosas, el dato histórico de línea base a 2022 de 1.326.390 pasó a 1.330.349, que incluye indemnizaciones administrativas, de sentencias de justicia y paz y otras sentencias.

El reporte del indicador contiene indemnizaciones pagadas desde 1997, en el marco de la Ley 418 de 1997, en su línea base, hasta marzo de 2025 en el marco de la Ley 1448 de 2011, en donde se han pagado indemnizaciones administrativas a un total de 1.712.665 víctimas y en el marco de sentencias de Justicia y Paz a 56.748 víctimas, para un total de 1.769.413 personas.



Si bien, es un número significativo, este corresponde al 19 % de las 9.226.775 de personas susceptibles de recibir la medida, con el agravante de que el universo de víctimas sigue aumentando, pues se continúa incluyendo personas en el RUV tanto por la persistencia del conflicto, como en el marco de Ley 2343 de 2023 y 2421 de 2024, sin que el presupuesto²²⁴ aumente lo suficiente para poder indemnizar a un mayor número de víctimas cada año y reconocer la medida en un tiempo razonable.

Variable de análisis: “Indemnizaciones administrativas por años y hechos victimizantes”

A continuación, se presenta el pago de indemnizaciones administrativas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tomando el número de hechos victimizantes indemnizados por año.

Tabla 135 Número de indemnizaciones administrativas pagadas, por año y por hecho victimizante.

Año	Desplazamiento	Homicidio	Desaparición forzada	Lesiones	Secuestro	Otros*	Total
2011	0	59.830	11.198	696	2.175	1.306	75.205
2012	11	129.656	22.565	837	1.320	2.626	157.015
2013	8.380	69.425	13.409	533	3.848	1.256	96.851
2014	57.118	24.612	4.903	410	1.018	2.396	90.457
2015	76.050	21.973	3.169	102	233	2.213	103.740
2016	68.855	14.240	2.216	15	528	1.429	87.283
2017	99.197	9.265	428	15	558	1.370	110.833
2018	94.549	3.433	317	32	123	567	99.021
2019	82.703	2.772	755	67	50	85	86.432
2020	108.316	4.449	1.218	961	630	551	116.125
2021	100.558	9.496	1.918	257	349	667	113.245
2022	112.528	4.335	825	310	543	706	119.247
2023	155.419	4.575	1.021	438	851	1.010	163.314
2024	295.665	8.075	1.608	414	545	1.312	307.619
2025	707	211	72	71	35	70	1.166
Total	1.260.056	366.347	65.622	5.158	12.806	17.564	1.727.553
	72,9 %	21,2 %	3,6 %	0,30 %	0,76 %	1,24 %	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025

*Tortura, reclutamiento ilícito y delitos contra la libertad integridad y formación sexual

224 Para más información remitirse al capítulo de presupuesto de este informe.

225 Indemnizaciones realizadas que la UARIV no identificó el año y el hecho.



De acuerdo con los avances del pago de la indemnización administrativa por hecho victimizante, se evidencia que el mayor número de personas indemnizadas se ha dado por desplazamiento forzado, con un 72,9 %, seguido de homicidio con 21,2 % y desaparición forzada con el 3,6 %, siendo estos hechos los de mayor número de víctimas sujetas de atención y/o reparación.

Frente a las víctimas incluidas en el RUV por el hecho de lesiones personales la UARIV refirió que para identificar a las víctimas incluidas por este hecho y que no se les ha pagado la medida, no existe un campo de registro específico en el sistema de información que permita identificar las causas del no reconocimiento, dado que, la entidad no cuenta con una fuente de información que permita establecer, de forma consolidada, el número de personas incluidas por lesiones personales que no fueron indemnizadas por este mismo hecho.

En este sentido, y como bien lo menciona la UARIV en su respuesta, es necesario que se verifique la forma de estandarizar los actos administrativos para incluir en los sistemas de información estos casos, con el fin de fortalecer la trazabilidad entre las víctimas incluidas por el hecho de lesiones personales, y el reconocimiento de la medida. Por ejemplo, para el caso de las víctimas de AEI, MUSE, entre otros.

Variable de análisis: “Distribución territorial en el pago de las indemnizaciones administrativas”

A continuación, se presenta la distribución departamental en el pago de la indemnización con el fin de comprender el impacto de esta medida a nivel territorial:

Tabla 136 . Número de indemnizaciones administrativas pagadas por departamento.

Departamento	N.º de víctimas sujetas atención y/o reparación en lugar de residencia (Actual)	Número de Personas Indemnizadas				Giros	%	Valor Ejecutado
		Femenino	Masculino	OSIE GD	Total			
Amazonas	3.090	341	302	0	643	690	20	5.022
Antioquia	1.368.888	157.801	122.849	241	280.891	314.019	20	2.532.972
Arauca	92.435	8.221	6.907	17	15.145	16.786	16	130.428
Atlántico	165.059	14.514	11.543	17	26.074	27.675	15	205.092
Bogotá D.C.	335.284	32.644	26.322	90	59.056	63.580	17	488.013
Bolívar	400.962	34.078	32.468	42	66.588	70.604	16	548.590

Boyacá	39.720	3.310	2.482	7	5.799	6.310	14	55.739
Caldas	93.037	10.538	9.292	26	19.856	21.773	21	183.187
Caquetá	181.406	19.336	15.960	31	35.327	38.567	19	271.088
Casanare	65.350	6.755	5.521	2	12.278	13.718	19	101.584
Cauca	316.966	27.692	21.200	24	48.916	53.445	15	435.853
Cesar	322.283	26.677	24.065	52	50.794	54.959	16	400.510
Chocó	241.135	20.278	15.741	50	36.069	38.513	15	343.800
Córdoba	316.718	29.606	25.218	57	54.881	58.702	17	453.655
Cundinamarca	164.430	9.187	7.952	13	17.152	18.385	10	151.313
Guainía	8.547	574	614	1	1.189	1.207	14	7.299
Guaviare	31.374	4.146	3.622	16	7.784	8.443	25	62.805
Huila	202.810	14.849	13.031	14	27.894	29.736	14	214.470
La Guajira	127.706	10.688	9.129	33	19.850	21.155	16	153.053
Magdalena	310.165	23.427	19.650	43	43.120	46.153	14	362.278
Meta	225.757	21.455	17.936	33	39.424	43.369	18	335.814
Nariño	386.745	41.202	32.507	48	73.757	79.406	19	632.811
Norte de Santander	248.880	24.160	20.901	33	45.094	50.400	18	399.673
Putumayo	144.354	18.350	14.362	17	32.729	35.869	23	248.361
Quindío	47.745	4.580	3.710	12	8.302	9.075	17	75.603
Risaralda	103.483	12.080	9.656	9	21.745	23.680	21	177.771
Santander	215.126	24.506	19.662	35	44.203	48.616	20	345.858
San Andrés y Providencia	600	126	93	0	219	227	36	1.717
Sucre	282.795	21.079	19.351	23	40.453	42.618	14	270.809
Tolima	199.764	15.974	14.119	20	30.113	32.521	15	238.537
Valle del Cauca	546.884	53.554	36.915	51	90.520	97.005	17	70.642
Vaupés	4.982	398	377	0	775	837	16	5.445
Vichada	6.372	341	362	0	703	743	11	6.204
Encargo Fiduciario		129.951	137.475	65	267.491	268.795		1.320.067
Consignación en el Exterior		6.864	6.255	24	13.143	13.628		12.262
Consignación nacional*		569	517	4	1.090	1.139		10.109
Total	7.200.852	829.851	708.066	1.150	1.539.067	1.652.348		10.857.924

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025.

*La consignación nacional da cuenta de los abonos en cuenta a víctimas que solicitaron el pago por esta modalidad

De la anterior información se observa que, los departamentos con mayor avance de la medida son San Andrés y Providencia (36 %), Guaviare (25 %), Putumayo (23 %), Santander (20 %) y Antioquia (20 %) y Amazonas (20 %); los de menor avance son Vichada (11 %) y Cundinamarca (10 %). Si bien, es cierto que el avance de la medida se limita a la deficiencia de recursos, es importante continuar con las jornadas de documentación, para aquellos departamentos que tienen un menor avance.



En relación con este análisis regional, desde la Comisión se reconocen las jornadas territoriales integrales que la Unidad realizó en algunas zonas del país como Bolívar, Putumayo, Nariño, Valle del Cauca, Risaralda, Chocó, Arauca y Cesar, en municipios que no se habían realizado antes; según se reportó durante la vigencia 2024, se atendieron alrededor de diez mil personas en procesos como atención y orientación en materia de indemnización administrativa, socialización sobre el procedimiento, documentación y subsanación de las solicitudes y capacitación a líderes, representantes y servidores públicos del orden territorial.

Igualmente, se reconoce el avance en la caracterización de las cifras que, en vigencias anteriores se reportaban como “sin identificar”, dado que, se realizó una depuración indicando el número de encargos fiduciarios constituidos, consignaciones en el exterior, y consignaciones nacionales, que no se catalogan en ningún departamento.

No obstante, persisten inconsistencias de información como en el total de pagos realizados, pues según el reporte por fuentes de financiación el valor total de presupuesto de la medida es de \$12.586.799 millones de pesos, diferente al reportado por departamentos de \$10.856.207 millones de pesos. De igual forma, las cifras del total de giros de indemnización desde el 2011, en este reporte indican un total de 1.539.067 víctimas indemnizadas y en el reporte por hechos victimizantes, años y presupuesto es de 1.727.553.

Indicadores CONPES 4031 de 2021

La Ley 2078 de 2021, amplió por 10 años más la implementación de la Ley 1448 de 2011, y se emitió el CONPES 4031 de 2021, en el cual se estableció como meta indemnizar a 2.148.415 víctimas del conflicto, cifra que, a criterio de la Comisión, no genera el impacto esperado, debido al número de víctimas que tienen el reconocimiento y aún no han recibido esta medida y las nuevas inclusiones.

Tabla XX.

Tabla 137 Metas y Resultado de los indicadores CONPES 4031 de 2021

Indicador	Meta 2023	Avance 2023	Meta 2024	Avance 2024	% de cumplimiento
Número de víctimas indemnizadas por el hecho de desplazamiento forzado	846.459	892.995	948.019	1.169.381	123
Número de víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento forzado	542.864	556.997	545.994	566.148	104
Número de personas víctimas del conflicto armado interno con indemnización otorgada (resoluciones de indemnización)	1.389.323	1.449.992	1.494.013	1.735.529	116



administrativa + sentencias justicia y paz + otras sentencias

Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional	4.665	5.289	5.265	6.009	114

Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa	33.701	115.504	32.747	162.636	497

Porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto	75%	35%	100%	100%	100

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025

De acuerdo con los indicadores del CONPES 4031 de 2021 relacionados con el pago de la medida de indemnización administrativa, se logró el cumplimiento de las metas establecidas para el 2024, con un avance del 116 % frente a lo establecido para la vigencia.

El indicador “Número de jóvenes víctimas del conflicto armado entre los 16 a 21 años certificados en habilidades blandas, transversales y orientación vocacional”, contó con una asignación presupuestal del Mintrabajo de \$2.017 millones de pesos, para el programa “orientación vocacional y socio – ocupacional para la población víctima”, se vincularon 720 jóvenes víctimas, de 12 departamentos²²⁶ de las cuales 424 (59%) fueron mujeres y 296 (41%) hombres. Para la vigencia 2025 se asignaron \$2.037 M de pesos y se encuentra en proceso precontractual.

En el indicador “Número de víctimas acompañadas en la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa” la UARIV reportó que durante el 2024 se brindó acompañamiento a 50.591 víctimas que fueron indemnizadas, con el fin de orientar, sugerir e informar las alternativas²²⁷ de inversión de estos recursos en el fortalecimiento de su proyecto de vida. Sin embargo, en la tabla de metas y resultados de los indicadores CONPES 4031 de 2021 reportaron 47.132 víctimas acompañadas presentado una diferencia de 3.459 víctimas.

Del total de víctimas acompañadas por esta estrategia, según lo informó la UARIV, 7.512 víctimas destinaron los recursos para acceso o mejoramiento de vivienda, 358 en un proyecto productivo y 193 víctimas para educación superior²²⁸. Si bien, el acceso a este

²²⁶ Departamentos donde se ejecutó el programa de orientación vocacional y socio – ocupacional para la población víctima y desplazados: Arauca, Bogotá, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, La Guajira, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca.

²²⁷ i) Ahorro, inversión y presupuesto. Son conceptos clave que se abordan con el propósito de generar reflexión y análisis sobre las prioridades personales; ii) Líneas de inversión. El artículo 134 de la Ley de Víctimas establece que las víctimas pueden invertir su indemnización en educación, proyectos productivos, adquisición o mejora de vivienda, o compra de inmuebles rurales; iii) Conexión con la oferta disponible en el territorio., Fuente: Respuesta UARIV pág. 262.

²²⁸ Personas que han accedido a educación superior en cualquiera de sus modalidades, técnico, tecnológica o profesional. Respuesta UARIV pág. 263



programa es voluntario, es importante establecer una estrategia que brinde mejores beneficios, para así lograr captar el interés de las víctimas en destinar los recursos de la indemnización en algunas de las líneas de inversión.

En el indicador “porcentaje de avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto” la UARIV reportó en 2024 un avance del 100%, para los hitos 1,2,3 y 4²²⁹, en los que se establecían mesas de trabajo al interior de la unidad, con entidades competentes en la implementación de la Ley, contemplando la elaboración de un documento con propuestas, estableciendo la socialización, revisión y aprobación del mismo, es importante aclarar, que según lo informado por la UARIV actualmente se encuentra pendiente la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y del DNP.

Se resaltan las acciones de la UARIV, frente al plan de aceleración de pagos de la medida de indemnización, y el ajuste en el margen del costo de funcionamiento por víctima indemnizada. Lo que implica que un mayor número de víctimas recibieron el pago de su indemnización y la reducción del gasto público para la entrega de la medida de indemnización administrativa; según lo informado por la entidad en la respuesta aclaratoria²³⁰.

Encargos Fiduciarios.

El encargo fiduciario es un mecanismo temporal, en el que se deposita el dinero a una entidad financiera para que administre los recursos de los NNA víctimas del conflicto armado, a quienes se les reconoció el pago de la indemnización, con el objeto de salvaguardar el derecho hasta que cumpla la mayoría de edad para disponer del recurso; este pago se realiza una vez cumpla los 18 años o acredite alguna situación excepcional de vulnerabilidad (Resolución 370 de 2020).

Después de la aplicación del método técnico de priorización, los NNA si obtienen el concepto favorable para acceder a la medida de indemnización, y hay disponibilidad de recursos se le constituirá encargo fiduciario a favor de aquellos de acuerdo con lo estipulado en los artículos 185 de la ley 1448 de 2011 y 2.2.7.3.17 del Decreto 1084 de 2015. De acuerdo con lo anterior se presenta el avance de la entrega de los recursos.

²²⁹ Primer hito: Realizar mesas de trabajo al interior de la Unidad para definir el alcance de las propuestas y el mecanismo para lograr mayor eficiencia del gasto público=25%, segundo hito: Acordar mesas de trabajo con entidades competentes en la implementación de la Ley de Víctimas para presentar las propuestas y acordar posibles estrategias=25%, tercer hito: Desarrollar la versión preliminar del documento que contenga las propuestas=25%. Cuarto Hito: Socialización, revisión y aprobación del documento final=25%.

²³⁰ Respuesta aclaratoria 17 de junio de 2025, resultado de la visita administrativa del 29 de mayo



Tabla 138 Encargos fiduciarios (E.F) constituidos a víctimas mayores de edad.

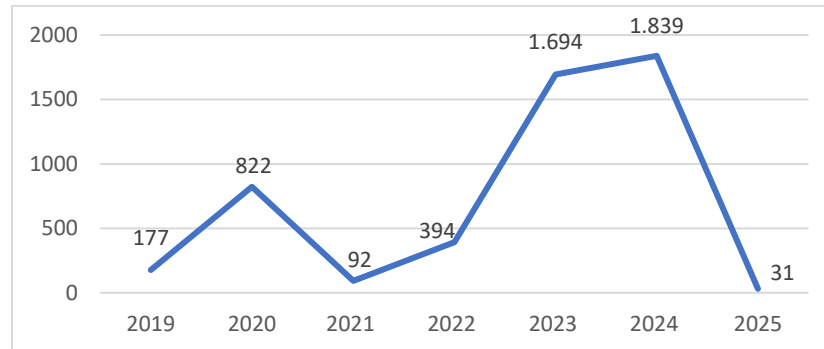
Año	No. de E.F constituidos	Valor indemnizaciones	No. de E.F cobrados	% de E.F cobrados	No. víctimas mayores de edad que continúan con E.F constituido	No. de Víctimas menores de edad con E.F constituido
2012	11.199		4.723	42%	6.431	45
2013	6.050		4.951	82%	864	235
2014	15.176		5.477	36%	8.000	1.699
2015	30.854		18.071	59%	3.171	9.612
2016	24.404		14.860	61%	2.075	7.469
2017	24.919		12.731	51%	1.695	10.493
2018	27.201		12.963	48%	1.671	12.567
2019	6.919	26.145	2.681	39%	438	3.800
2020	4.527	21.052	1.668	37%	471	2.388
2021	7.436	37.562	2.081	28%	752	4.603
2022	10.751	24.581	2346	21,82%	979	7.426
2023	31.379	157.754	3340	11%	2.189	25.850
2024	72.055	460.373	1.551	2%	6.010	64.494
2025	71	313	0	0%	2	69
Total	272.941	727.780	87.443		34.748	150.750

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025

Desde el 2012 a 30 de marzo de 2025, se han constituido 272.941 encargos fiduciarios, de los cuales el 32 % (87.037) han sido cobrados, el 55 % (150.750) corresponde a víctimas menores de edad y el 13 % (34.748) a víctimas que cumplieron la mayoría de edad y aún no han realizado el cobro. Para el año 2024 se constituyeron 72.055 encargos obteniendo un aumento del 130 % en el 2023, que a criterio de la Comisión se atribuye al ajuste de la variable de edad del Método Técnico de Priorización²³¹. Es importante señalar que, para el presente análisis, la UARIV no presentó información relacionada con los rendimientos financieros, que han generado estos recursos en las fiducias constituidas.

231 Manual operativo del método técnico de priorización pago de la medida de indemnización administrativa

Gráfica 39 Encargos Fiduciarios Constituidos a NNA con Discapacidad



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025

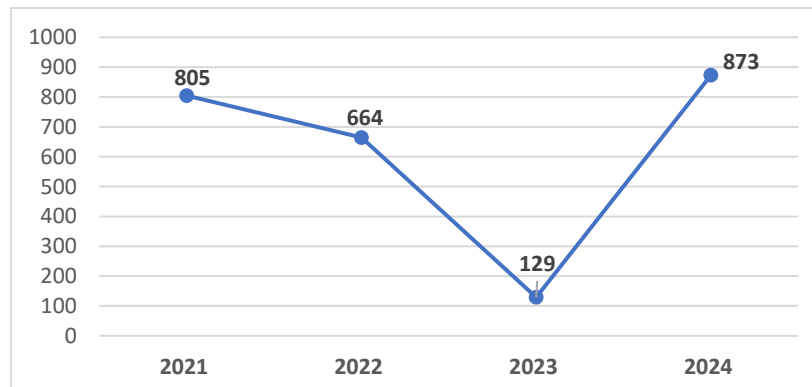
En la vigencia 2024 la UARIV realizó el pago de 20.025 encargos fiduciarios, de los cuales 4.131 (20.57 %) se pagaron a víctimas mayores de edad que no habían realizado el cobro. Del total de encargos constituidos en el 2024, se asignaron 1.819 a NNA con discapacidad, presentado un aumento de 8.55 % frente a 2023, y hasta marzo de 2025 se han constituido 31 encargos fiduciarios.

4.1 Procedimiento de Toma de decisiones con Apoyo

El procedimiento de Toma de decisiones con apoyo tiene como objetivo reconocer la medida de indemnización administrativa a las víctimas del conflicto armado con discapacidad cognitiva (intelectual), mental (psicosocial) o múltiple, como ajuste razonable para la garantía del derecho a la capacidad jurídica de acuerdo con la Resolución 0589 de 2017.

De acuerdo con lo anterior, se presentan los resultados de acceso a la indemnización administrativa a través de la aplicación del procedimiento de toma de decisiones con apoyo.

Gráfica 40 Pago de indemnización a través del procedimiento de toma de decisiones con apoyo





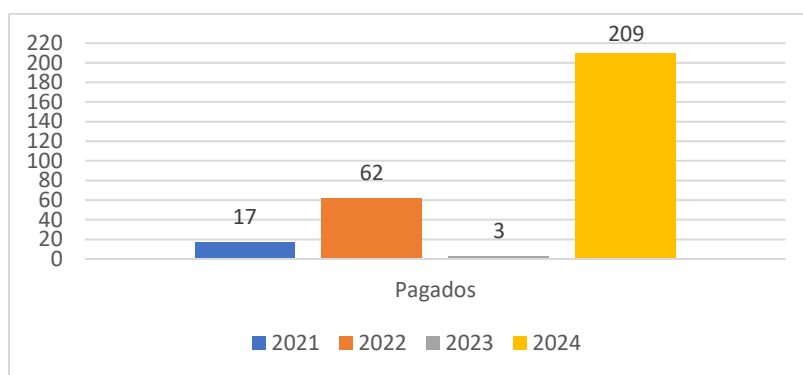
Elaboración propia, junio 2025 Fuente: UARIV.

Desde el 2021 se les aplicó el procedimiento a 6.750 NNA y de estos se les pagó a 2.471 su indemnización, es decir el 36.6 %, sin embargo, no son claras, las razones por la cuales no se ha materializado la medida a las demás víctimas a quienes cumplen con algunos de los estados²³² para el pago de la medida definidos en el procedimiento.

4.2 Resolución 0370 de 2020

La UARIV a través de la resolución 370 del 17 de abril de 2020 reglamentó el procedimiento para reconocer y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de NNA víctimas del conflicto armado, cuando estos se encuentren en una situación excepcional de vulnerabilidad²³³.

Gráfica 41 Número de indemnización pagadas a través del procedimiento



Elaboración propia. Fuente: UARIV, junio 2025

Desde el 2021 se han pagado a través de los criterios establecidos en esta Resolución a 291 NNA, siendo el 2024 el año con mayor número de indemnizaciones con el 72%, frente a las anteriores vigencias, lo que evidencia que las acciones de socialización ante la baja cifra reportada en 2023 tuvieron un efecto positivo con el incremento de 206 pagos.

232 i) estado autónomo, ii) estado asistido, iii) facilitado y iv) Codecisión.

233 Situaciones Excepcionales de Vulnerabilidad. Se consideran situaciones excepcionales de vulnerabilidad los casos de niños, niñas y adolescentes – NNA - en que se acredite: i) Tener una enfermedad huérfana, ruinosa, catastrófica o de alto costo acreditadas mediante certificación médica que cumpla los criterios establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, ii) Tener discapacidad y condiciones de salud que pongan en riesgo su vida. La discapacidad debe ser acreditada por medio de la certificación, de acuerdo con la normatividad vigente. Las condiciones de salud que pongan en riesgo la vida deben ser acreditadas mediante documento expedido por el médico tratante de la Entidad Prestadora de Servicios de salud a la cual se encuentre afiliado el menor de edad.



En el análisis de la información no fue posible contar con la clasificación de la situación de excepcionalidad por la cual aplicaron los NNA, según informó la UARIV los sistemas de información no cuentan con el registro. En este sentido, se recomienda verificar las necesidades técnicas, operativas y tecnológicas para realizar los ajustes en los sistemas de información y registros administrativos que permitan identificar con rigurosidad el criterio por el cual los menores acceden a la medida.

Implementación Resolución 1049 de 2019

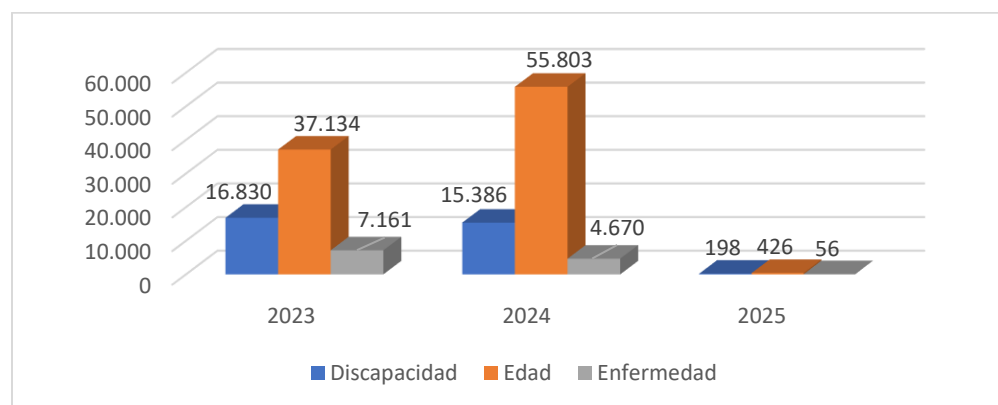
Esta Resolución determina los criterios de indemnización y el procedimiento para acceder a la medida, estableciendo dos rutas con las que se definirá la prioridad de acceso, tal como lo solicitó la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017.

Ruta Prioritaria

Esta ruta entrega la medida a las personas que cumplen con algún criterio de vulnerabilidad definido en la reglamentación, como ser mayor de 68 años, tener una enfermedad ruinosa, catastrófica o de alto costo o tener una discapacidad certificada.

En la vigencia 2024 se indemnizaron 75.859 víctimas por ruta prioritaria con una asignación presupuestal de \$ 1.003.084.922.543, presentando un aumento del 24.10% respecto al año anterior.

Gráfica 42 Número de solicitudes y víctimas indemnizadas por ruta prioritaria.



Elaboración propia. Fuente: UARIV, junio 2025

De acuerdo con los criterios de priorización en el año 2024, se indemnizaron a 55.803 víctimas mayores de 68 años que representa el 74% del total de indemnizaciones por ruta prioritaria, se evidenció un aumento del 24.10% respecto a las indemnizaciones reportadas en la vigencia inmediatamente anterior, por este criterio; en el 2025 se indemnizaron 426 víctimas mayores de 68 años.



Según lo informado por la UARIV al 31 de marzo de 2025, tiene identificadas a 26.932 víctimas mayores de 68 años que cuentan con resolución de reconocimiento de la medida y está pendiente el pago de la indemnización; esta situación preocupa a la Comisión, dado que no es claro entonces cuál es el proceso en la ruta prioritaria para la materialización de la medida, y el tiempo que debe esperar la víctima, para que se surta la gestión presupuestal de la entidad con el Ministerio de Hacienda.

Frente al acceso de la medida por el criterio de discapacidad en la vigencia 2024, se indemnizaron 15.386 víctimas que representa el 20 % del total de indemnizados por esta ruta, sin embargo, esta cifra disminuyó en un 8.6% (1.444) frente al año 2023. Para esta variable de análisis no fue posible determinar la forma en que las víctimas certificaron la enfermedad o discapacidad (epicrisis, historia clínica, certificación circular 009 de 2017 o certificado de discapacidad) para acceder a la medida, lo que imposibilita saber cómo ha sido el progreso de asignación de los certificados de discapacidad según lo reglamentado en la Resolución 1239 de 2022, en el marco de Ley 1996 de 2019.

En síntesis, preocupa el presupuesto asignado para la ruta prioritaria, dado que este es insuficiente para cubrir el total de víctimas que han certificado uno de los tres criterios de priorización y que ya cuentan con el acto administrativo de reconocimiento, sin cumplir con el propósito de esta ruta, generando incertidumbre de cuánto es el tiempo que deben esperar para materializar su medida, estando en una condición de vulnerabilidad.

Ruta General

En esta ruta se incluyen a las víctimas que no cumplen con ningún criterio establecido en la Ruta Prioritaria y se establece la aplicación del Método Técnico de Priorización cada año, que mide variables demográficas, de estabilización socioeconómica (aplica sólo para el hecho de desplazamiento forzado), características del hecho victimizante y avance en la ruta de reparación. Para el 2024, la UARIV aplicó el método técnico de priorización en agosto, a las víctimas que contaban con el acto administrativo a diciembre de 2023, el cual se aplicó a 6.712.713 víctimas, con un aumento del 23% respecto a la vigencia de 2023 (5.454.136). A continuación, se presentan los resultados de la aplicación del MTP.

Tabla 139 Resultados de la Aplicación del Método Técnico de Priorización vigencias 2023-2024
cifras en millones de pesos

Hechos victimizantes	No. de víctimas que se aplicó el MTP 2023	No. de víctimas indemnizadas 2023	Presupuesto Ejecutado	No. de víctimas que se aplicó el MTP 2024	No. de víctimas indemnizadas 2024	Presupuesto Ejecutado
Desplazamiento forzado	5.233.098	79.235	\$545.646	6.036.525	202.519	\$1.548.622



Hechos indirectos	37.343	1.024	\$13.376	612.353	3.739	\$45.947
Hechos directos	183.695	424	\$15.045	63.835	802	\$32.046
Total	5.454.136	80.683	\$574.068	6.712.713	207.060	\$1.626.616

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025

En la vigencia 2024, la UARIV indemnizó por ruta general a 207.060 víctimas, con una asignación presupuestal de \$1,626 billones. Siendo este el año de mayor ejecución en el pago de indemnizaciones por ruta general desde la entrada en vigor de la Resolución 1049 de 2019. Esto corresponde a un aumento del 157% respecto a lo pagado en la vigencia 2023 (80.683). El hecho victimizante con mayor participación fue desplazamiento forzado con 202.519, lo que corresponde al 98 % de los pagos realizados en la vigencia, seguido de hechos indirectos como homicidio y desaparición forzada 3.739 (1.7%) y para hechos directos²³⁴ a 802 (0.3%)

Tabla 140 Resultado de la Aplicación del Método Técnico de Priorización por hecho victimizante 2024 Cifras en Millones de pesos

Hecho Victimizante	# de Víctimas a Quienes se les Aplico el MTP	# de Víctimas Indemnizadas Resultado de la Aplicación MTP	# de Giros Pagados	Presupuesto Ejecutado
Delitos Contra La Libertad e Integridad Sexual	32.020	709	709	\$27.621
Desaparición Forzada	78.580	556	556	\$7.524
Desplazamiento Forzado	6.036.525	202.519	202.598	\$1.548.622
Homicidio	533.773	3.183	3184	\$38.422
Lesiones Personales	5.884	3	3	\$109
Reclutamiento Ilícito	6.941	10	10	\$390
Secuestro	18.433	74	74	\$3.848
Tortura	557	6	6	\$78
Total	6.712.713	207.060	207.140	\$ 1.626.616

Elaboración propia, marzo de 2025 Fuente: UARIV

Si bien, se reconoce el aumento en los pagos de la indemnización administrativa en la vigencia 2024 por la ruta general, este representa únicamente el 3,1 % del total de las víctimas que tienen acto administrativo de reconocimiento, lo que evidencia la necesidad de continuar con el aumento presupuestal para avanzar en el pago de la medida a un mayor número de víctimas y una reducción del tiempo de espera a la población.

²³⁴ Secuestro, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento ilícito, lesiones personales, tortura, atentado terrorista, Víctimas Antipersonal y artefactos MUSE



Implementación Ley 2421 de 2024

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024, frente a la medida de indemnización administrativa se estableció en el artículo 132 que, *“El Gobierno Nacional reglamentará en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley los trámites, procedimientos, mecanismos, montos y demás lineamientos necesarios para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas, los cuales tienen como finalidad garantizar una reparación ágil y eficaz”*.

Así mismo, indicó que, se debe “reglamentar una ruta restaurativa de indemnización que consistirá en un mecanismo según el cual, de manera voluntaria, las víctimas y el Estado buscarán medidas concertadas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción, las cuales deberán guardar relación directa con el hecho victimizante para su reparación integral”. Sin embargo, la CSMLV hace un llamado al Gobierno nacional a través de la UARIV para que se presente la reglamentación ordenada por la ley ya que, ha transcurrido 10 meses de su promulgación y aún no se conoce.

Operatividad Subcomité de Indemnización

Para la vigencia 2024 el Subcomité de Indemnización Administrativa aprobó cuatro (4) líneas de acción incluidas en el Plan Operativo Anual, que fueron cumplidas en un 100% de acuerdo con la meta establecida en la primera sesión del Subcomité de Indemnización Administrativa del 2024. A continuación, se relacionan las cuatro (4) líneas del POA, la acción estratégica, la meta y su cumplimiento

Tabla 141 Plan Operativo Subcomité de indemnización administrativa

Línea estratégica	Cumplimiento
1. Fortalecer la capacidad técnica en la medida de reparación individual de las nuevas administraciones locales y entidades del SNARIV, para potencializar el acceso de las víctimas a la información y a la oferta institucional nacional y local.	100%
2. Brindar la información sobre el procedimiento de reconocimiento y otorgamiento de la medida de indemnización por vía administrativa, a los nuevos representantes de las Mesas de participación efectiva nacional, departamental y municipal.	100%
3. Reforzar la armonización de la oferta y los procesos de articulación interinstitucional de las entidades del Subcomité de Indemnización Administrativa - SIA, para la estrategia de inversión adecuada de los recursos en el marco de la Mesa Técnica de Focalización.	100%
4. Realizar el ajuste de la estrategia de acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos, desde el enfoque de derechos transversalizando el enfoque diferencial con énfasis en lo poblacional y lo territorial para implementar acciones con enfoque transformador que impacten directamente en la medida de indemnización y por ende en la reparación integral.	100%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo de 2025



Frente a la operatividad del subcomité, la CSMLV resalta que este ha cumplido con las líneas propuestas en el POA, y la estrategia de territorialización ha tenido efectos positivos, frente a las jornadas en que las entidades que hacen parte han podido socializar la oferta.

Análisis cualitativo

Avances

Se reconoce el aumento significativo del presupuesto que tuvo el rubro de funcionamiento en un 113 % y de inversión en un 90.9 %, en el actual “Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026” que superó las metas establecidas para las vigencias 2023 y 2024 de 270.000 víctimas indemnizadas, con el pago a 429.139.

De otra parte, para la vigencia 2022, de los bienes de las FARC, se pagaron 2.335 indemnizaciones por un valor de \$21.186 millones, según lo informado por la UARIV, estos recursos salieron de remanentes del contrato celebrado entre la Subdirección de Reparación Colectiva de la UARIV y la Sociedad de Activos Especiales (SAE), en cumplimiento de lo ordenado por el Acuerdo de Paz en el punto 5.1.3.7, con recursos provenientes de los bienes de las extintas guerrillas de las FARC-EP, administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE).

La UARIV realizó jornadas territoriales integrales en Bolívar, Putumayo, Nariño, Valle del Cauca, Risaralda, Chocó, Arauca y Cesar, en municipios que no se habían realizado antes; según se reportó durante la vigencia 2024, se atendieron alrededor de diez mil personas en procesos como atención y orientación en materia de indemnización administrativa, socialización sobre el procedimiento, documentación y subsanación de las solicitudes y capacitación a líderes, representantes y servidores públicos del orden territorial.

Frente al proceso de reconocimiento mediante acto administrativo de la medida de indemnización Administrativa, la UARIV ha avanzado en el 77,27 % (6.000.450) del total de los 7.764.571 millones de víctimas sujetas a atención y reparación.

Respecto a los encargos fiduciarios, aumentaron en un 130 % respecto al año 2023, que a criterio de la Comisión obedece a la valoración del MTP que ajustó los valores del componente demográfico en la variable de edad, asignando 1 punto a personas entre 0 -17 años, aumentando el acceso a la medida de los NNA.

Se evidenció que las estrategias de socialización de la Resolución 0370 de 2020, han surtido un efecto positivo, pues pasaron de 3 pagos en el 2023 a 209 en el 2025.



La operatividad del Subcomité de indemnización administrativa ha sido eficiente, dando cumplimiento a las sesiones establecidas, generando acciones afirmativas en beneficio de la implementación de la medida. Para el 2024 se realizaron estos espacios en diferentes territorios del país con la participación de los representantes de las víctimas y las entidades que hacen parte de esta instancia, generando jornadas de información para las víctimas.

Dificultades

Presupuesto

El presupuesto asignado para la medida de indemnización administrativa sigue siendo insuficiente para atender a las 7.764.571 víctimas (31 de mayo 2025) pendientes por indemnizar. Según el último costeo, de la Contraloría General de la Nación, presentado al inicio, determina que se requiere \$ 63,6 billones de pesos, y que, si se continua con la misma asignación se necesitarían 62 años para indemnizar al total de víctimas, sin tener en cuenta las nuevas inclusiones.

En el reporte realizado por la entidad en la herramienta de Mapa de Inversión para los proyectos No. 2017011000283 (2017 a 2021) y 2021011000065 (2022 a 2025), en el trazador de víctimas en la dimensión de reparación - indemnización, en los valores de presupuesto aprobado y ejecutado difieren frente a lo reportado para el presente informe.

Víctimas por lesiones personales

Respecto a las víctimas incluidas en el RUV por el hecho de lesiones personales, para identificar las causas por las que no se les ha pagado la medida de indemnización, no existe un campo de registro específico en el sistema de información. La entidad no cuenta con una fuente de información que permita establecer que, de forma consolidada, el número de personas incluidas por lesiones personales no fueron indemnizadas por este mismo hecho, por ejemplo, las víctimas de AEI y MUSE.

Resolución 0370 de 2020

En el análisis de la información de acceso a la Resolución 0370 de 2020, no fue posible contar con la clasificación de la situación de excepcionalidad por la cual aplicaron los NNA, la UARIV informó que los sistemas de información no cuentan con este registro.

Ruta Prioritaria



En la ruta prioritaria, llama la atención que no se han implementado estrategias efectivas para que las 26.932 víctimas mayores de 68 años, que ya cuentan con el acto administrativo de reconocimiento puedan tener el pago de la medida.

Frente al acceso de la indemnización por el criterio de discapacidad en el marco de la ruta prioritaria, no fue posible determinar la forma en que las víctimas certificaron la discapacidad (epicrisis, historia clínica, certificación circular 009 de 2022 o certificado de discapacidad) para acceder a la medida, lo que imposibilita saber cómo ha sido el progreso de asignación de los certificados de discapacidad según lo reglamentado en la Resolución 1239 de 2022 en el marco de la Ley 1996 de 2019.

El presupuesto asignado para la ruta prioritaria es insuficiente para cubrir el total de víctimas que han certificado uno de los tres criterios de priorización, sin cumplir con el propósito de esta ruta, generando incertidumbre de cuanto es el tiempo que deben esperar para materializar su medida, estando en una condición de vulnerabilidad.

CONPES 4031 de 2021

En el indicador “avance en el diseño con el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto” del CONPES 4031 de 2021, si bien se ha cumplido cada uno de los hitos propuestos, actualmente no se cuenta con la aprobación del documento final por parte del Ministerio de Hacienda y el DNP.

Persisten inconsistencias en los reportes de información en: (i) indicadores CONPES 4031 de 2021, (ii) número de víctimas que se les aplicó el MTP (iii) el número de víctimas por departamento en cuanto a lugar de ubicación, giros de indemnización y recursos, lo que genera incertidumbre y limita el ejercicio de seguimiento y monitoreo que desarrolla la Comisión en el análisis de estas variables.

Conclusiones

Desde el año 2011, se han pagado 1.727.553 indemnizaciones con un total de 12.9 billones de pesos, de los cuales el 66 % han sido con presupuesto de funcionamiento, el 31 % por el rubro de inversión y el restante 3 % de inversión, destinado para el pago de operadores de servicios que se requieren para realizar los procesos de identificación, documentación y validación de los beneficiarios, el servicio de intermediación financiera para el pago, así como, el acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos de indemnización administrativa.

Se resalta el aumento significativo que tuvo el presupuesto destinado para el pago de indemnizaciones a partir de 2022, siendo el 2024 el año con mayor asignación con un 86% más que la vigencia 2023.



Según el reporte del indicador del Plan Nacional de Desarrollo, con corte a marzo 2025, se han pagado indemnizaciones administrativas a un total de 1.368.269 víctimas y en el marco de sentencias de justicia y paz a 56.748 víctimas, para un total de 1.769.413 personas. Si bien, es un número significativo, este corresponde al 19 % de las 9.226.775 personas susceptibles de recibir la medida; con el agravante de que el universo de víctimas sigue aumentando, pues se continúa incluyendo a personas en el Registro Único de Víctimas por la persistencia del conflicto y las inclusiones en el marco de Ley 2343 de 2023 y la Ley 2421 de 2024, sin que el presupuesto²³⁵ aumente lo suficiente para poder indemnizar a un mayor número de víctimas cada año y reconocer la medida en un tiempo razonable.

Es importante resaltar que, para la vigencia 2022, de los bienes de las FARC, se pagaron 2.335 indemnizaciones por un valor de \$21.186 millones, según lo informado por la Unidad para las Víctimas, estos recursos salieron de remanentes del contrato celebrado entre la Subdirección de Reparación Colectiva de la Unidad y la Sociedad de Activos Especiales, en cumplimiento de lo ordenado por el Acuerdo de Paz en el subpunto 5.1.3.7, con recursos provenientes de los bienes de las extintas guerrillas de las FARC-EP, administrados por la Sociedad de Activos Especiales.

En el pago de indemnizaciones a cargo del Fondo de Reparación de Víctimas, según lo informado por la Unidad para las Víctimas de las 83 sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas en el marco de la Ley de Justicia y Paz con 56.748 destinatarios, se ha asignado un total de \$1.090.303 millones de pesos, de los cuales, con bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado²³⁶ y recursos propios del Fondo de Reparación se asumió el 4% del total pagado. Es decir, el restante 96% de los pagos se asumió con el Presupuesto General de la Nación.

Se observó que el mayor número de personas indemnizadas se ha dado por el hecho de desplazamiento forzado, con un 72,9 %, seguido de homicidio con 21,2 % y desaparición forzada con el 3,6 %, siendo estos hechos los de mayor número de víctimas sujetas de atención y/o reparación.

Los departamentos con mayor número de indemnizaciones frente al total de víctimas sujetas de atención y/o reparación según su lugar de residencia actual, son San Andrés y Providencia (36 %), Guaviare (25 %), Putumayo (23 %), Santander, Antioquia y Amazonas (20 %); los de menor avance son Vichada (11 %) y Cundinamarca (10 %). Si bien es cierto que el avance de la medida se limita a la deficiencia de recursos y que la Unidad ha

²³⁵ Para más información remitirse al capítulo de presupuesto de este informe.

²³⁶ Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, es una cuenta especial que administra la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, en donde anualmente es transferido al Fondo para la Reparación de las Víctimas el 5% del total de la suma recaudada durante cada año – Artículo 2.2.2.4.1 del Decreto 1069 de 2015



intensificado las jornadas integrales en algunos territorios, es importante continuar con estas estrategias, para aquellos departamentos que tienen un menor avance.

Desde el 2012 a 30 de marzo de 2025, se han constituido 272.941 encargos fiduciarios, de los cuales el 32 % (87.037) han sido cobrados, el 55 % (150.750) corresponde a víctimas menores de edad y el 13 % (34.748) a víctimas que cumplieron la mayoría de edad y aún no han realizado el cobro. En la última vigencia hubo un aumento que a criterio de la Comisión se atribuye al ajuste de la variable de edad del Método Técnico de Priorización. Es importante señalar que, la UARIV no presentó información relacionada con los rendimientos financieros, que han generado estos recursos en las fiducias constituidas.

Desde la vigencia de la Resolución 1049 de 2019 al 31 de marzo de 2025, se han indemnizado a 421.508 víctimas por ruta prioritaria y 367.041 por ruta general. El criterio de priorización más recurrente es el de edad mayor a 68 años. No obstante, llama la atención que la Unidad para las Víctimas tiene identificadas a 26.932 víctimas que tienen más de 68 años con el acto administrativo de reconocimiento sin que se haya priorizado el pago. En ruta general de las 6.712.713 víctimas con acto administrativo de reconocimiento que se les aplicó el MTP en 2024, accedieron a la medida 207.060, es decir el 3.08%.

Desde el 2021 se han pagado a través de los criterios establecidos en la Resolución 0370 de 2020, a 291 Niños, Niñas y Adolescentes, siendo el 2024 con mayor número de indemnizaciones con el 72%, frente a las anteriores vigencias, lo que evidencia que las acciones de socialización ante la baja cifra de solicitudes en 2023 presentando un efecto positivo con el incremento de los pagos de la medida.

A través del instrumento "Toma de Decisiones con Apoyo" para personas con discapacidad intelectual, psicosocial y múltiple en el año 2024, accedieron a la medida de indemnización 873 víctimas.

En la implementación de la Resolución 1049, en la vigencia 2024 al número de víctimas indemnizadas aumentó en un 99%, logrando el pago a 285.537 víctimas, con un aumento de 141.935 personas indemnizadas más, respecto al año 2023. Se indemnizaron por ruta general a 207.060 víctimas, y por ruta prioritaria a 75.859. A pesar del aumento de víctimas indemnizadas por ruta general en el 2024, el avance es insuficiente respecto a los 6.712.713 millones de víctimas que tienen el reconocimiento de la medida.

Recomendaciones.

Al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación agilizar la aprobación del documento final y así cumplir finalmente el cuarto hito, del indicador contenido en el CONPES 4031 de 2021 y presentar el documento estratégico que detalle el mecanismo de eficiencia de gasto público propuesto, para la entrega de la medida de indemnización a las



víctimas del conflicto armado, de tal forma que, la indemnización se pueda pagar al universo de víctimas que tienen derecho, en un tiempo razonable.

A la Unidad para las Víctimas se recomienda verificar el reporte realizado en la herramienta Mapa de Inversiones de los proyectos No. 2017011000283 (2017 a 2021) y 2017011000065 (2022 a 2025). De ser necesario realizar los ajustes que corresponda, pues las cifras que allí se encuentran difieren de lo informado para el presente informe.

A la Unidad para las Víctimas, que se verifique la forma de estandarizar los actos administrativos para incluir en los sistemas de información los casos de lesiones personales que generan discapacidad permanente, con el fin de fortalecer la trazabilidad entre las víctimas incluidas por este hecho y el reconocimiento de la medida.

A la Unidad para las Víctimas se recomienda aumentar el presupuesto asignado para la ruta prioritaria, teniendo en cuenta que el número de víctimas que están pendientes por indemnizar, acreditaron un criterio de priorización y cuentan con acto administrativo de reconocimiento.

Se reitera a la Unidad para las Víctimas mejorar los reportes de información de víctimas indemnizadas por departamento.

amentos, CONPES 4031 de 2021, resultados de la implementación de la Resolución 1049 de 2019, Método Técnico de Priorización para que estos correspondan a las cifras presentadas en cada vigencia, y no difieran cada año, dificultando la evaluación y seguimiento a esta medida.

A la Unidad para las Víctimas, presentar un informe detallado de la implementación de la medida de indemnización administrativa, detallando el número de Niños, Niñas y Adolescentes, que tienen acto de reconocimiento de la medida y no se le ha constituido un encargo fiduciario, así como, detallar el presupuesto asignado desde el 2011, de Encargo Fiduciarios constituidos, pagados y los rendimientos generados en cada vigencia.

A la Unidad para las Víctimas, establecer un plan de acción presupuestal para que se realice el pago de la indemnización administrativa, a las personas que acreditaron una discapacidad y cuentan con el acto administrativo de reconocimiento.

A la Unidad para las Víctimas, focalizar a los Niños, Niñas y Adolescentes con discapacidad o enfermedad que tienen constituido un encargo fiduciario, para verificar su estado actual y si procede la entrega de los recursos, conforme a la Resolución 0370 de 2020.

A la Unidad para las Víctimas, contar con la clasificación de la situación de excepcionalidad por la cual aplicaron los Niños, Niñas y Adolescentes en la implementación de la Resolución



0370 de 2020, para lo cual se recomienda verificar las necesidades técnicas, operativas y tecnológicas para que se hagan los ajustes en los sistemas que permite identificar el criterio por el que accedió a la medida.

A la Unidad para las Víctimas, adoptar lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024 y se presente los procedimientos, mecanismos, montos y demás lineamientos necesarios para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas, los cuales tienen como finalidad garantizar una reparación ágil y eficaz”.

A la Unidad para las Víctimas realizar un seguimiento a la forma en que las víctimas, están acreditando la discapacidad para acceder a la medida, y de esta manera determinar la eficiencia que ha tenido el procedimiento de los certificados de discapacidad, en concordancia con lo reglamentado en la Resolución 1239 de 2022 en el marco de la Ley 1996 de 2019.

REPARACIÓN COLECTIVA

La Comisión en su XI Informe advirtió, que el Gobierno Nacional no había conseguido atender los tres retos que se presentaban en este componente de la política pública de víctimas, para superar las problemáticas que impiden la garantía del derecho a la reparación que tienen los sujetos colectivos: (i) lograr que el Modelo de Reparación Colectiva, garantice el alcance establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015²³⁷, (ii) atender los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y (iii) articulación con las políticas públicas, en especial la de generación de ingresos, acceso a tierras, vivienda, salud, educación y la de implementación del Acuerdo Final de Paz (AFP).

Si bien se presentan avances para atenderlos, como la expedición de la Ley 2421 de 2024, que a consideración de la Comisión fortalece la medida, pero tiene apenas un año de vigencia, no se observan aún los efectos de su implementación y preocupan las demoras para el desarrollo de sus nuevas disposiciones.

Adicionalmente, en este capítulo se muestra un análisis de los indicadores de reparación colectiva del PND 2022 - 2026, el Plan Marco Implementación (PMI) y del CONPES 4031 de 2021, así como otros aspectos de la política pública, relacionados con la implementación

²³⁷ i. Que las acciones de los PIRC atiendan los eventos que menciona el Art. 151 de la Ley 1448 de 2011; ii. Que los criterios de valoración sean para la inclusión en el RUV sean coherentes con los Art. 151 y 152 de dicha Ley; iii. Que sea acorde a lo señalado en los Arts. 2.2.7.8.1, 2.2.7.8.3 (*Recomendaciones CNRR*) y 2.2.7.8.4 (*Objetivos del Programa de Reparación Colectiva*) del Decreto 1084/15.



de la ruta de reparación colectiva y las problemáticas que ha identificado la Comisión a lo largo de doce años de seguimiento²³⁸.

Análisis cuantitativo

En la ruta de reparación colectiva se encuentran 1.113²³⁹ Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), de los cuales el 5,4 % (60) ha terminado la ejecución del PIRC, el 26,8 % (298) está en fase de implementación, el 13,1 % (146) en fase de formulación, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 142 SRC en la ruta del Programa 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
SRC con la totalidad de bienes y servicios del PIRC implementados	3	54	3		60	5,4
Total	809	234	70		1113	100%

Elaboración propia. marzo 2025 Fuente: UARIV,

El 54,7 % (609) del universo de los SRC se encuentra en las tres fases iniciales de la ruta.²⁴⁰

²³⁸ Se hará referencia a las 12 recomendaciones emitidas en el XI Informe, dirigidas a la UARIV (10), Agencia de Renovación del Territorio –ART- (1), Agencia Nacional de Tierras –ANT-(1), Ministerios de Salud, Agricultura, Educación y Vivienda (1), Agencia Desarrollo Rural –ADR- (1), Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (1) y Justicia Especial para la Paz –JEP- (1)

²³⁹ 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.

²⁴⁰ Identificación, alistamiento y diagnóstico o caracterización del daño.



Se advierte que solo se cerraron tres PIRC en el periodo de evaluación de este informe, un incremento de dos respecto al periodo anterior, cuando solo se avanzó con uno, lo que evidencia que continúa la baja capacidad para el cumplimiento de acciones.

Indicadores PND 2022-2026:

Indicador: “Planes de reparación colectiva en implementación” (ID36)²⁴¹

Tabla 143 Planes de reparación colectiva en implementación

Periodo	Línea base*	Meta	Avance anual	% avance
122				
2023		30	7	23,3
2024		80	26	32,5
2025		90	1	1,1
2026		100		0,00
2023-2026		300	34	11,3

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025²⁴².

El reporte del indicador no es en planes únicos pues la definición de tipo de acumulación²⁴³, implica que se reporta un plan más de una vez. Así las cosas, los que integran el reporte son en total 32²⁴⁴, no 34. Es recomendable que, para el próximo Plan de Desarrollo, el

²⁴¹ Sector: Inclusión Social y Reconciliación. Responsable del reporte: UARIV. Fórmula de cálculo: “*Sumatoria del número de planes de reparación colectiva que cuentan con un avance mayor al 50% en su implementación*”. DNP – Sinergia. Consultado en: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/36> el 06/06/2025.

²⁴² UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025.

²⁴³ “Mide los avances de cada año de manera individual, pero al finalizar el periodo de gobierno se sumarán las intervenciones de todos los años. Las metas no incluyen el valor de la línea base.” Consultado en: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/36> el 09/06/2025.

²⁴⁴ Los SRC con el número de veces reportados en el indicador: Grupo Distrital de Seguimiento e Incidencia al Auto 092 “Mujer Y Desplazamiento Forzado” (1), Alta Montaña-El Carmen de Bolívar (2), resguardo indígena Tahami del Alto Andágueda (1), Comunidad Guaimaro (1), Mondo-Mondocito (4), Comunidad Zenú de Puerto López - Veredas Los Almendros y El Noventa (3), La Comunidad de la Inspección de Liberia (2), Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos (CREDHOS) (1), Comunidad Indígena Nasa del Resguardo Jambaló (1), Sujeto Pueblo Ancestral de Ambaló (1), Vereda Bejuco Prieto (Chibolo) (1), Corregimiento Salaminita (1), Comunidad Afro del municipio de Montelíbano (1), La Comunidad de Libertad (1), Comunidad de la Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazónico ACITAM (1), Vereda Caucheras (1), Comunidad Afrocolombiana El Alto de la Vuelta (1), Comunidad de Puerto Torres (1), La Comunidad del Sector Antonia Santos Barrios Antonia Santos, Los Olivos, Sabana Verde, Carolinas Primavera y asentamientos subnormal Brisas (1), Comunidad del Cabildo de los Pueblos Indígenas Urbanos de Leticia Capiul (1), Corregimiento de Bocas de Aracataca (Municipio de Pueblo Viejo) (1), Asociación de Campesinos de Buenos Aires – ASOCAB (1), Diócesis de Arauca (1), Corregimiento Los Brasiles -Vereda El Toco -Predio El Toco (1), Comunidad de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas de la Zona de Puerto Arica -Aiza (1), La Comunidad la Asociación Zonal de Consejo de Autoridades Indígenas de Tradición Autóctona -Azcaita (1), Comunidad Indígena de los Pueblos Ticuna Cocama Y Yagua -Ticoya- (1), Cuencas De Jiguamiandó (1)



indicador de este tipo, en caso de mantenerse, se ajuste su ficha técnica y no se mida con base en el número de intervenciones sino de planes únicos que superan el 50%.

Indicador: “Planes de reparación colectiva formulados y concertados con los sujetos” (ID37)²⁴⁵

Tabla 144 Planes de reparación colectiva formulados y concertados con los sujetos

Periodo	Línea base*	Meta	Avance anual	% avance
	182			
2023		116	41	35,3
2024		175	79	45,1
2025		175	2	1,1
2026		176		0,00
2023-2026		642	122	19,00

Elaboración propia. marzo 2025²⁴⁶. Fuente: UARIV

Se observa un rezago de cerca del 59% en el cumplimiento de las metas de 2023 y 2024. De acuerdo con lo manifestado por el Gobierno Nacional, en 2023 esto obedeció a “problemas de seguridad en el territorio”²⁴⁷.

Indicadores PMI:

Indicador: "Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado" (E.315)²⁴⁸

La Comunidad de ASOINTAM Asociación de Autoridades Tradicionales de Tarapacá (1), Nuevo Espinal - Barrancas Indígenas Wayuu (1), Comunidad del Consejo Regional del Medio Amazonas CRIMA (1) y la Comunidad del Cabildo Indígena Herederos del Tabaco, Coca y Yuca Dulce CIHTACOYD (1).

²⁴⁵ Sector: Inclusión Social y Reconciliación. Responsable del reporte: UARIV. Fórmula de cálculo: “*Sumatoria del número de planes de reparación colectiva formulados y concertados con los sujetos de reparación colectiva*”. DNP – Sinergia. Consultado en: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador> el 09/06/2024.

²⁴⁶ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025.

²⁴⁷ “La meta para la presente vigencia no se logró cumplir teniendo en problemas de seguridad en el territorio lo cual retrasó la implementación de acciones en el marco de las fases de la ruta y complicaciones con el operador logístico que retrasó la realización de algunas jornadas a lo largo del año.” (Reporte SINERGIA fecha de actualización 11/01/2024: Consultado en: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/37> el 24/06/2025.

²⁴⁸ Meta trazadora 2 del pilar 5.4 “*Reparación integral para la construcción de Paz*”. Responsable del reporte: UARIV. Fórmula de cálculo: Sumatoria de Sujetos de Reparación Colectiva que cuentan con la totalidad de bienes y servicios definidos en su PIRC, implementados. DNP-SIPO. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TBaiagwSYwzaqbsq> el 24/06/2025.

Tabla 145 Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado

Periodo	Línea base	Meta	Avance anual	% avance
	S.I.			
2018		4	4	100,0
2019		30	11	36,7
2020		37	12	32,4
2021		31	22	70,9
2022		42	4	9,5
2018-2022		144	53	36,8
2023		21	3	14,3
2024		24	3	12,5
2025		24		
2026		21		
2023-2026		90	3	3,3

Elaboración propia. mayo 2025²⁴⁹. Fuente: UARIV,

Se evidencia un aumento en el rezago de cumplimiento de este indicador con respecto al periodo anterior. Aunque en los reportes de 2024 el Gobierno no se pronunció al respecto, en 2023 atribuyó el incumplimiento a diversos factores, entre ellos: *“retrasos en la contratación del operador logístico que apoya la implementación de las acciones planificadas. Además, hubo demoras en la contratación de los bienes de uso colectivo. A esto se suman dificultades externas, como la falta de coordinación y el incumplimiento de compromisos por parte de las entidades del SNARIV y los entes territoriales.”*²⁵⁰

Indicador: "Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos" (E.316)²⁵¹

²⁴⁹ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Pregunta 326.

²⁵⁰ DNP-SIPO. Reporte avance cualitativo del indicador 31/12/2024. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TBaiagwSYwzqbsq> el 24/06/2025.

²⁵¹ Indicador temático del pilar 5.4 *“Reparación integral para la construcción de Paz”*. Responsable del reporte: UARIV. Fórmula de cálculo: Sumatoria de Planes Nacionales de reparación colectiva fortalecidos. Descripción: “(...) este indicador contará el número de planes nacionales de reparación colectiva, que durante la vigencia del reporte, hayan i) recibido recursos en administración para la implementación de acciones de su PIRC a través de acto administrativo condicionado, titulado resolución de fortalecimiento organizativo; o ii) recibido de bienes de uso colectivo como parte de la implementación de acciones de su Plan integral de reparación colectiva.” (subrayado fuera del texto) DNP-SIPO. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Dx7ld6wSYwAbcYqX67hAbcYq> el 24/06/2025.

Tabla 146 Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos

Año	Línea base	Meta anual	Avance	% avance
N.A.				
2018		4	10	250,0
2019		3	7	233,3
2020		2	3	150,0
2021		3	3	100,0
2022		3	3	100,0
2023		1	0	0,0
2024		3	4	133,3
2025		3	1	33,3
2026		2		0,0

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025²⁵²

Si bien la sumatoria del avance es de 31 PIRC fortalecidos, en planes únicos son 17²⁵³. Esto se debe a que un plan puede haber sido fortalecido más de una vez. Lo reportado corresponde a 25 resoluciones de fortalecimiento implementadas y seis entregas de bienes de uso colectivo²⁵⁴.

Se encuentran las siguientes inconsistencias en el reporte de este indicador: i. solo ocho de los SRC del reporte son nacionales²⁵⁵ y ii. de los planes reportados en 2018, cuatro no fueron fortalecidos ese año sino en 2017, por lo tanto, no debería estar en el cálculo del avance.

Indicadores CONPES 4031 de 2021:

Indicador: “Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva” (Acción 3.33)²⁵⁶

²⁵² UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Pregunta 325.

²⁵³ i. AFROMUPAZ, ii. ANMUCIC Nacional, iii. ANUC, iv. Concejales y Diputados, v. IPC, vi. La Federación De Juntas De Acción Comunal De San José De Cúcuta, vii. Narrar Para Vivir, viii. Organización Femenina Popular, ix. REDEPAZ, x. Universidad De Córdoba, xi. Corporación Nuevo Arco Iris, xii. Liga de Mujeres Desplazadas, xiii. Mesa LGBT Comuna 8, xiv. Asociación De Trabajadores Campesinos Del Carare – ATCC, xv. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción – ANUC UR, xvi. Periodistas y xvii. Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES)

²⁵⁴ Esto se identificó del cruce de la información reportada en el SIPO con las resoluciones de fortalecimiento reportadas por la UARIV mediante oficio Rad. No. No 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Pregunta 355.

²⁵⁵ 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).

²⁵⁶ Responsable del reporte: Min Trabajo. Fórmula de cálculo: “Sumatoria del porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva”. Vigencia: 01/07/2021 al 30/12/2030. Hitos: Hito 1. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 95 proyectos productivos acompañados=6,3%. Hito 2. Informe que evidencie la finalización de

Tabla 147 Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva

Año	Línea base %	Meta %	Meta en No. de proyectos productivos acompañados* acumulados	Avance meta anual %	Avance acumulado %
	37				
2021		43	95	86,05	37
2022		50	95	99,20	49,6
2023		56	119	99,82	55,9
2024		62	119	100	62,2
2025 - 2029		94	192		
Meta final (2030)		100%	192		

Elaboración propia. Fuente: DNP. Consulta: 25/06/2025. Fecha de corte: 31/12/2024²⁵⁷

*Hitos en la fórmula de cálculo

Si bien se observa que el porcentaje de avance en las metas anuales es alto, se insiste que no es posible identificar el número de proyectos que sustentan el reporte del indicador y que, el número de proyectos productivos que se presenta en los hitos del indicador es insuficiente frente al universo posible de acciones relacionadas con productividad.

Al respecto, llama la atención que la UARIV solo reporta nueve (9) acciones²⁵⁸, mientras que la Comisión identificó más de 600 acciones en los PIRC relacionadas con proyectos productivos, de las cuales 391 están pendientes por implementar²⁵⁹.

24 proyectos productivos para una totalidad 95 proyectos productivos finalizados=6,3%. Hito 3. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 119 proyectos productivos acompañados=6,3%. Hito 4. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 119 proyectos productivos finalizados=6,3%. Hito 5. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 143 proyectos productivos acompañados=6,3%. Hito 6. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 143 proyectos productivos finalizados=6,3%. Hito 7. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 168 proyectos productivos acompañados=6,3%. Hito 8. Informe que evidencie 24 proyectos puestos en marcha para una totalidad 168 proyectos productivos finalizados=6,3%. Hito 9. Informe que evidencie el acompañamiento de 24 nuevos proyectos productivos para una totalidad de 192 proyectos productivos acompañados=6,3%. Hito 10. Informe que evidencie 192 proyectos productivos puestos en marcha=6,3%.

²⁵⁷ DNP – SIS CONPES. Consultado en: <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/?id=NDaZMSQxMS8wNi8yMDIxJF BvbMOtdGJYsBOYWNpb25hbCBkZSBDbGVuY2nDs24geSBSZXBhcmFjacOzbiBJbnRIZ3JhbCBhIExhcyBW w61jdGltYXPlglvlglskaHR0cHM6Ly9jb2xhYm9yYWNpb24uZG5wLmdvdi5jby9DRFQvQ29ucGVzL0Vjb27Ds21 pY29zLzQwMzEucGRmJC RodHRwcovL2NvbGFib3JhY2Ivbi5kb nAuZ292LmNvL0NEVC9Db25wZX MvRW Nv bsOzbWlj b3MvUEFTIDQwMzEueGxz eA==> el 25/06/2024.

²⁵⁸ UARIV. Oficio Rad. No. Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 365.

²⁵⁹ UARIV. Oficio Rad. No. Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 329.





Tabla 151 SRC no étnicos con fase de formulación del PIRC finalizada

Año	Línea base	Meta	Avance acumulado	% de cumplimiento
	125			
2021		153	142	92,8
2022		174	151	86,8
2023		189	166	87,8
2024		202	190	94,1
2025 – 2029		269		

Elaboración propia. Consulta: 25/06/2025. Fecha de corte: 31/12/2024²⁶⁸ Fuente: DNP.

Se evidencia un aumento significativo en el avance de cumplimiento respecto al periodo del XI Informe. Este indicador evidencia que el 62,91% del universo de sujetos no étnicos se encuentran en las dos últimas fases de la ruta.

Indicador: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC” (Acción 3.50)²⁶⁹.

Tabla 152 SRC no étnicos con resolución de cierre del PIRC

Año	Línea base	Meta	Avance acumulado	% de avance
	28			
2021		62	48	77 %
2022		85	52	61 %
2023		108	55	50,9 %
2024		130	57	43,8%
2025 – 2031		269		

Elaboración propia. Consulta: 25/06/2025. Fecha de corte: 31/12/2024²⁷⁰ Fuente: DNP.

Se advierte que hay una tendencia decreciente en el porcentaje de cumplimiento de metas, pasando de un 77 % en 2021 a un 43,8 % en 2024, lo cual puede conllevar a un aumento

²⁶⁸ DNP – SIS CONPES. Consultado en: <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/?id=NDaZMSQxMS8wNi8yMDIxJF BvbMOtdGltYSBOYWNPb25hbCBkZSBBDGVuY2nDs24geSBSZXBhcmFjacOzbiBJbnRIZ3JhbCBhIExhcyBW w61jdGltYXPlglvlglskaHR0cHM6Ly9jb2xhYm9yYWNp24uZG5wLmdvdi5jby9DRFQvQ29ucGVzL0Vjb27Ds21 pY29zLzQwMzEucGRmJC RodHRwczoV L2NvbGFib3JhY2lvbi5kb nAuZ292LmNvL0NEVC9Db25wZXMrWNv bsOzbWlj3MvUEFTIDQwMzEucGxzeA==> el 25/06/2024.

²⁶⁹ Responsable del reporte: UARIV. Fórmula de cálculo: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC”. Vigencia: 01/07/2021 al 31/12/2031.

²⁷⁰ DNP – SIS CONPES. Consultado en: <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/?id=NDaZMSQxMS8wNi8yMDIxJF BvbMOtdGltYSBOYWNPb25hbCBkZSBBDGVuY2nDs24geSBSZXBhcmFjacOzbiBJbnRIZ3JhbCBhIExhcyBW w61jdGltYXPlglvlglskaHR0cHM6Ly9jb2xhYm9yYWNp24uZG5wLmdvdi5jby9DRFQvQ29ucGVzL0Vjb27Ds21 pY29zLzQwMzEucGRmJC RodHRwczoV L2NvbGFib3JhY2lvbi5kb nAuZ292LmNvL0NEVC9Db25wZXMrWNv bsOzbWlj3MvUEFTIDQwMzEucGxzeA==> el 25/06/2024.





Tabla 154 Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART

Año	Línea base	Meta anual	Avance Acumulado	% de cumplimiento
	188			
2021		251	295	117,5
2022		271	402	148,3
2023		322	421	130,7
2024		388	491	126,5
2025 – 2031		768		

Elaboración propia. Consulta: 25/06/2025. Fecha de corte: 31/12/2024²⁷⁵Fuente: DNP.

De acuerdo con la información suministrada por la ART, el universo de las iniciativas PDET vinculadas a acciones de los PIRC es de 969²⁷⁶. La meta proyectada hasta 2031 es de 768 lo que corresponde al 79,25%, esto permite afirmar que, finalizando el periodo de prorrogación de la Ley 2078 de 2021, la meta no cubriría el 100% de las necesidades de este Universo.

Análisis cualitativo

Avances

La Comisión destaca tres avances en este periodo del Informe en lo que respecta a la reparación colectiva:

La modificación de la Ley 1448/11 mediante la Ley 2421/24.

Se observan disposiciones novedosas que fortalecen este componente de la política pública como: i. aquellas que refuerzan las obligaciones de las entidades del SNARIV en la formulación de políticas públicas para la atención, asistencia y reparación integral a víctimas²⁷⁷; II). Las orientadas al fortalecimiento del alcance de la reparación colectiva y en

²⁷⁵ DNP – SIS CONPES. Consultado en: <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb//AccesoPublico/Documento/?id=NDaZMSQxMS8wNi8yMDIxJF BvbMOtdGJjYSBOYWNPb25hbCBkZSBDbGVuY2nDs24geSBSZXBhcmFjacOzbiBjbRIZ3JhbCBhIExhcyBW w61jdGltYXPlglvlglskaHR0cHM6Ly9jb2xhYm9yYWNpb24uZG5wLmdvdi5jby9DRFQvQ29ucGVzL0Vjb27Ds21 pY29zLzQwMzEucGRmJC RodHRwczovL2NvbGFib3JhY2lvbi5kbmAuZ292LmNvL0NEVC9Db25wZX MvRWNv bsOzbWlj3MvUEFTIDQwMzEueGxzeA==> el 25/06/2024.

²⁷⁶ ART. Oficio Rad. No. 20242000074301 del 15/05/2024

²⁷⁷ Arts. 4 (Dignidad) y 65 (Oferta Institucional)



general de las medidas que la integran²⁷⁸ y III. su articulación con otras políticas públicas y marcos normativos²⁷⁹.

La expedición de la Resolución 3264 de 2024, que deroga la Resolución 1177 de 2021.

La Comisión realizó seguimiento a la Resolución 1177 de 2021²⁸⁰, con el fin de analizar si las problemáticas identificadas como barreras de acceso en informes anteriores de la Comisión, se modificarían acatando a las recomendaciones y advertencias mencionadas o si por el contrario las mismas se acentuarían.

Se evidencia entonces, que tal como se había advertido, la Unidad para las Víctimas identificó dificultades en su aplicación, que derivaron en la imposibilidad de otorgar el Mecanismo de Fortalecimiento Organizativo a los SRC²⁸¹, al punto de reducirse a cero el acceso a las resoluciones en los años 2022 y 2023²⁸².

En consecuencia, se expide la Resolución 3264 del 29 de agosto 2024²⁸³, la cual reconoce explícitamente en las consideraciones “Que la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas... *en el Noveno Informe al Congreso de la República "advirtió que los criterios establecidos en la Resolución 1177 de 2021 impiden el acceso a los actos administrativos de fortalecimiento de los SRC más afectados, lo cual no es coherente con los propósitos del programa e interrumpe la continuidad en la implementación de los PIRC". (CMSLV, 2021. Pág. 332 y 339)*”²⁸⁴

La nueva Resolución plantea cinco objetivos: eliminar criterios restrictivos de acceso, implementar cualquier acción concertada en el PIRC, simplificar el procedimiento de aprobación, ajustar el proceso ante incumplimientos y mejorar e incorporar criterios de asignación de montos. Lo que significa un avance para los sujetos en los siguientes aspectos:

Frente a la asignación de montos, se introducen ajustes para que, cuando haya diferencias entre lo pactado en el PIRC y el monto que se otorga según el Anexo Técnico, se realice

²⁷⁸ Art. 61. Estrategias de Fortalecimiento y Autonomía de los Sujetos Colectivos.

²⁷⁹ Arts. 12 (Coordinación Armónica y Articulación Interinstitucional), 60 (Complementariedad y Coherencia) y 66 (Priorización de Medidas de Reparación Colectiva y Planes de Retornos en la Reforma Rural Integral)

²⁸⁰ “Por la cual se establecen los lineamientos y criterios para la implementación de acciones para el fortalecimiento organizativo establecidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva de las organizaciones sociales y políticas incluidas en el Registro Único de Víctimas como sujetos de reparación colectiva.”

²⁸¹ Resolución 3264 de 2024. Pág 3

²⁸² UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Respuesta 355

²⁸³ “Por la cual se establece, desarrolla y reglamenta el mecanismo de fortalecimiento organizativo para la implementación de acciones de los planes integrales de reparación colectiva de los sujetos de reparación colectiva de la tipología grupo y organizaciones sociales y políticas.”

²⁸⁴ Resolución 3264 de 2024. Pág 3



una nueva concertación para la implementación de esta, por medio de una propuesta posterior de Plan Operativo de Implementación del Mecanismo.²⁸⁵

En la Resolución 1177 de 2021, se limitaba la implementación de acciones si, al momento de ejecutarlas, se superaban los montos previamente concertados en el PIRC. En tales casos, se priorizaba el monto acordado inicialmente en la cadena de valor del plan²⁸⁶.

A diferencia de las dificultades señaladas en informes anteriores, la Resolución 3264 de 2024, se destaca por abarcar la totalidad de acciones contenidas en el PIRC aprobado y que tengan el cumplimiento de los requisitos del artículo 6, más orientado al enfoque reparador.

Las etapas del mecanismo de fortalecimiento organizativo se redujeron de seis a tres pasos, desvaneciendo los cuellos de botella que alejaban a los SRC del restablecimiento de derechos por medio de la implementación de esta herramienta.²⁸⁷

Ahora, se implementa el manejo conjunto de los recursos entre el representante legal de la personería jurídica del sujeto y uno de la UARIV; si no hay acuerdo, se aplicará de igual manera la garantía equivalente al 20% del valor total de recursos entregados, por el tiempo de ejecución y 6 meses más.²⁸⁸

Se destaca que la expedición de la nueva Resolución atiende muchas de las recomendaciones referidas en beneficio de los Sujetos de Reparación Colectiva en los informes emitidos por la misma.

De acuerdo con la información remitida por la Unidad para las víctimas²⁸⁹, ocho sujetos accedieron a resoluciones de fortalecimiento en el año 2024; cuatro de ellos recibieron el pago en ese mismo año y las restantes fueron pagadas en el año 2025. Todas expedidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Resolución 3264 de 2024, lo que evidencia la superación de la barrera de acceso identificada por la Comisión frente al restablecimiento de derechos de los colectivos.

En definitiva, se presenta una tendencia de mejora de la implementación gracias a esta nueva resolución, ya que, respecto a los años 2022 y 2023, no se fortaleció a ningún sujeto a través de este mecanismo.

A continuación, las Resoluciones de Fortalecimiento entregadas por Sujeto desde que empezó la implementación de este mecanismo:

²⁸⁵ Parágrafo 3 del artículo 4 de la resolución 3264 de 2024

²⁸⁶ Parágrafo 3 del artículo 5 de la resolución 1177 de 2021

²⁸⁷ Comparación del artículo 7 de la resolución 3264, con el artículo 7 de la resolución 1177 de 2021.

²⁸⁸ Artículo 12 de la resolución 1177 de 2021.

²⁸⁹ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 343

Tabla 155 Resoluciones de Fortalecimiento por SRC

Src	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Tota l
Redepaz	1	1	1	1	1						5
Concejales y diputados	4	2									6
Anmucic nacional	2	1									3
Anuc	1	1	1	1					1		5
Periodistas									1		1
Organismos de acción comunal			1								1
Asfaddes									1		1
Asociación nacional de usuarios campesinos unidad y reconstrucción –anuc ur						1					1
Asociación central nacional provivienda-cenaprov									1		1
Corporación nuevo arco iris				1	1					1	3
Organización femenina popular-ofp	1	1									2
Instituto popular de capacitación-ipc	1	1	1	1					1		5
Corporación para el desarrollo integral de la mujer montemariana-narrar para vivir		1									1
Afromupaz			1	1		1					3



Universidad de córdoba	1											1
Fedecomunal	1											1
Grupo distrital auto 092-gdsia		1										1
Mesa LGTBIQ+ comuna 8		1										1
Asociación de campesinos del carare-atcc				1	1				1			3
Credhos					1							1
Diócesis de arauca									1			1
Corporación acción humanitaria por la convivencia y paz del nordeste antioqueño "cahucopana"									1			1
Total	10	8	7	7	3	4	0	0	8	1		48

Elaboración propia, marzo 2025.²⁹⁰ Fuente: UARIV.

Aumento de las acciones cuyo cumplimiento es competencia de las entidades del SNARIV.

Se observa el fortalecimiento de la base de datos de acciones a cargo de las entidades del SNARIV, liderado por la Unidad para las Víctimas. Este esfuerzo ha demostrado mejoras en el rol de coordinación de esa entidad, lo cual permitió una mayor identificación de acciones que aumentaron de 141 en 2022 a 2.403 en 2024, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 156 Acciones de PIRC a cargo de entidades del SNARIV*

Entidad	2024		2025	
	No. Acciones	No. SCR	No. Acciones	No. SCR
MinJusticia	27	20	68	53
MinTrabajo	45	28	49	34
CNMH	186	73	260	118
Artesanías	27	20	58	32
MinDeporte	33	24	116	73

²⁹⁰ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025.



MinSalud	181	86	168	74
MinCultura	155	74	237	128
MinInterior	309	118	416	170
SENA	50	39	119	88
ADR	77	48	142	91
Alta Consejería para la Mujer	37	27	0	0
Defensoría del Pueblo	57	40	2	2
DNP	7	6	2	2
Fiscalía	14	8	12	7
ICBF	2	2	5	5
MinEducación	18	11	30	23
MinComercio	15	14	37	27
MinDefensa	5	5	8	7
Minigualdad	50	40	108	77
Policía	5	4	5	4
MinTIC	31	20	37	25
Minvivienda	4	4	21	16
Prosperidad Social	21	20	22	19
UBPD	7	7	6	5
UNP	71	43	90	58
ANT	18	12	21	12
Minagricultura	91	57	119	75
RTVC	1	1	1	1
URT	6	4	4	3
ARN	1	1	1	1
DAPRE	3	3	3	3
ICETEX	3	3	2	2
Minambiente	46	32	72	50
CPEM	2	2	2	2
CCB	1	1	0	0
Mintransporte	1	1	1	1
INVIAS	1	1	17	11
AICMA	-	-	3	3
Consejería Presidencial de DDHH	-	-	2	1

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2025.

*Otras acciones en cabeza de otros entes del SNARIV para un total de 2403 reportadas por la UARIV

Esta relación de datos permite identificar que, a corte de marzo de 2025, el 14% del total de acciones previstas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva en fase de implementación (2.403 de las 17.168 acciones) correspondientes a 241 Sujetos de Reparación Colectiva - están a cargo de las entidades que conforman el Sistema.



En el marco del Plan Operativo Anual 2024, se priorizó la ejecución de 201 acciones bajo responsabilidad de estas entidades. Sin embargo, a la fecha del presente informe, no se registra ninguna de dichas acciones en estado de implementación o ejecución²⁹¹, lo que refleja un rezago significativo en el cumplimiento de compromisos interinstitucionales y en el avance real de la Reparación Colectiva.

Lo anterior, permite evidenciar una reducción en la ejecución de los planes para el restablecimiento de derechos de los SRC, pues la participación del SNARIV es reducida frente al gran número de acciones de los Sujetos, el cual periódicamente va en aumento debido a la cantidad de planes que ingresan a la fase de implementación.

De igual forma, la UARIV concentra la mayor proporción de acciones, lo cual limita su función de articulación y evidencia que los planes continúan con un alcance limitado respecto a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 sobre esta medida.

A pesar de que la Unidad ha tenido avances en la identificación de las entidades del SNARIV que son competentes de la implementación de acciones de los PIRC, esto aún no se refleja en avances del cierre de PIRC. En el periodo de este informe sólo se cerraron tres y, como se observa en el aparte cuantitativo, el indicador de la Acción 3.50 del CONPES 4031, presenta una tendencia decreciente en porcentaje de cumplimiento.

Es así, como se advierte el riesgo del aumento en el rezago de cumplimiento de acciones, tanto de acciones aprobadas como de las que ya están implementadas.

Dificultades:

En el XI informe, la Comisión presentó 12 recomendaciones relacionadas con el componente de reparación colectiva, dirigidas a 10 entidades²⁹², de las cuáles solo tres respondieron al respecto²⁹³.

En cuanto a la recomendación de diseñar e implementar estrategias específicas y la destinación presupuestal, en consideración de la transicionalidad de la Ley para el cumplimiento de las acciones de los PIRC, dirigida a varias entidades del SNARIV, el Minvivienda²⁹⁴ manifestó no acogerla pese a que, se identifican 21 acciones relacionadas

²⁹¹ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Pregunta 362

²⁹² UARIV (10), Agencia de Renovación del Territorio –ART- (1), Agencia Nacional de Tierras –ANT-(1), Ministerios de Salud, Agricultura, Educación y Vivienda (1), Agencia Desarrollo Rural –ADR- (1), Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (1) y Justicia Especial para la Paz –JEP- (1)

²⁹³ UARIV y Ministerios de Agricultura y Vivienda

²⁹⁴ MinVivienda. Oficio Rad. No. 2024EE0081641 del 28/10/2024.



con el derecho a la vivienda para 16 SRC²⁹⁵. El Minagricultura por su parte²⁹⁶, no especificó si la acogía o no, su respuesta es genérica y no presenta las gestiones ni los resultados para ejecutar las 119 acciones de 75 PIRC que, de acuerdo con la UARIV, son de su competencia²⁹⁷.

La UARIV en cambio²⁹⁸, manifestó que acogía las 10 recomendaciones a su cargo. Sin embargo, aunque la expedición de la Resolución 3264 de 2024 es un avance que logró reactivar el acceso de los SRC a las resoluciones de fortalecimiento, aún no se observan los efectos de la identificación de las acciones de las entidades del SNARIV en el cumplimiento de los PIRC y, por el contrario, preocupa la tendencia decreciente en el porcentaje de avance en el cumplimiento del indicador de la Acción 3.50 del CONPES 4031 de 2021²⁹⁹.

En definitiva, las respuestas del Gobierno Nacional a las recomendaciones en este componente continúan siendo imprecisas³⁰⁰ y no atienden las problemáticas que dieron lugar a cada recomendación. Los avances enunciados son insuficientes para superar las dificultades estructurales que ha identificado la Comisión a lo largo de estos años de seguimiento, como se observará a continuación:

Persiste la tendencia regresiva³⁰¹ en el alcance de la reparación colectiva puesto que:

No se ha ajustado la Resolución 3143 de 2018. La UARIV publicó un proyecto de Resolución, sobre el cual la PGN observó que no hacía referencia a las disposiciones de los marcos normativos vigentes, en particular aquellos relacionados con medidas de satisfacción³⁰², el deber de memoria del Estado³⁰³, archivos de violaciones a los DD.HH e

²⁹⁵ De acuerdo con el resultado del análisis del anexo 343 del oficio de la UARIV Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025 consignado en el cuadro Acciones de PIRC a cargo de entidades del SNARIV de este informe.

²⁹⁶ Minagricultura. Oficio sin radicado del 04/10/2024.

²⁹⁷ De acuerdo con el resultado del análisis del anexo 343 del oficio de la UARIV Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025 consignado en el cuadro Acciones de PIRC a cargo de entidades del SNARIV de este informe.

²⁹⁸ UARIV. Oficio Rad. No. 2024-1648211-1 del 22/10/2024.

²⁹⁹ Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC.

³⁰⁰ Al igual que en años anteriores, no informan, por ejemplo, cuántos espacios interinstitucionales de gestión y cuándo se realizaron.

³⁰¹ En informes anteriores la CSMLV identificó que actualmente este componente de la Política Pública no tiene el alcance que establece la norma. Esto como resultado de una interpretación restrictiva del enfoque transformador y restringida del enfoque reparador, que conllevó, entre otros, a que se eliminarán acciones de los PIRC formulados antes de la expedición de la Resolución 3143/18, como las de reconocimiento de responsabilidad y algunas con nexo causal y que, a partir de su expedición, en la formulación de los PIRC solo se incluyeran acciones que están en un catálogo de productos que no abarcan la extensión del derecho a la reparación colectiva ni las afectaciones del conflicto en los colectivos. Se ha identificado que esta tendencia se presenta en todas las fases de la ruta del Modelo de Reparación Colectiva: i. Inclusión (Octavo Informe), ii. elaboración del diagnóstico del daño (P. 325. Noveno Informe), iii. formulación y ajuste de los PIRC (P. 317 a 324. Séptimo Informe), iv. Implementación (p. 332. Noveno Informe) y v. cierre. En las p. 373 y 374 del X Informe la CSMLV desarrolla en términos generales cómo se manifiesta en cada fase esta situación.

³⁰² Art. 38 - Ley 2421 de 2024

³⁰³ Art. 143 - Ley 1448 de 2011



infracciones al DIH³⁰⁴ (), las acciones de memoria histórica³⁰⁵ (), el enfoque transformador de la reparación colectiva³⁰⁶ (), temporalidad de la ruta, entre otros.

No se han atendido las problemáticas al momento de la valoración para la inclusión en el RUV de sujetos colectivos, que la Comisión identificó desde el VII Informe³⁰⁷. Aunque para este periodo no se analizaron resoluciones de no inclusión, la UARIV informó que no ha terminado de actualizar el “Manual de Valoración”³⁰⁸, por lo tanto, tampoco ha revisado las Resoluciones de no inclusión que solicitó la Comisión desde el VIII Informe. Así las cosas, continúan excluidas colectividades que, según dicha entidad, no cumplen con todos los atributos, lo cual es contrario, inclusive, a la Resolución 3143 de 2018³⁰⁹.

Posiblemente, también continúan excluidas aquellas cuya decisión se basó en la extemporaneidad, las cuales, de acuerdo con el análisis realizado por esta Comisión para el VIII Informe³¹⁰, asciende a 24, lo cual implicaría un rezago en el cumplimiento de lo establecido en la Ley 2343 de 2023.

Se advierte que, del análisis de las valoraciones adelantado para el VII Informe, se concluye que no se está aplicando el Manual actualmente vigente³¹¹, pues este contiene, entre otros, las hipótesis de victimización que describen los daños ocasionados por los tres eventos a los que hace referencia el art. 151 de la Ley 1448 de 2011; así como el procedimiento de valoración, que contempla: “*Verificar hechos victimizantes, daño individual con impacto colectivo y vulneraciones colectivas declaradas*”, además de otros elementos como la narración de los hechos.

Así las cosas, esta Comisión considera que la revisión de las resoluciones en cuestión se debe realizar bajo los parámetros del Manual de Valoración actual y, en caso de su

³⁰⁴ Art. 144 - Ley 1448 de 2011

³⁰⁵ Art. 41 - Ley 2421 de 2024

³⁰⁶ párrafo Art. 2.2.7.8.1 - Decreto 1084/15

³⁰⁷ En ese Informe se concluyó que: “La manera como se está llevando a cabo el proceso de valoración de las declaraciones de los colectivos para la inclusión en el Registro Único de Víctimas, no corresponde a lo contemplado en el Manual de Valoración de la Unidad para las Víctimas, según el cual la valoración se debe realizar verificando el daño a derechos y no a atributos como sucede desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018.

³⁰⁸ UARIV. Oficio Rad. No. 2024-1648211-1 del 22/10/2024.

³⁰⁹ En su artículo segundo establece que, para la implementación del Programa, la UARIV “*verificará que los sujetos de reparación colectiva hayan sufrido afectaciones o impacto negativo como consecuencia del conflicto en alguno o la totalidad*” de los atributos. (subrayado fuera del texto).

³¹⁰ En el VIII Informe la CSMLV analizó 65 resoluciones de no inclusión en el RUV de sujetos colectivos, expedidas tras la entrada en vigencia de la Resolución 3143/18 y evidenció que: “*no hay concordancia frente a lo dispuesto por la Ley y en lo identificado en el proceso de valoración pues: (i) no se tienen en cuenta los tres eventos establecidos por el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011 y, (ii) sólo son incluidos aquellos colectivos que cumplen con la totalidad de los atributos.*” (P.316). También identificó que la negación de la inclusión en el RUV puede darse por cualquiera de los siguientes escenarios: a. extemporaneidad (37%); b. la no configuración de un SRC (57%), y c. la no determinación de un daño colectivo (6%).

³¹¹ Versión 2 del 01/09/2016. Consultado en:

unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/manualdevaloracionv2.pdf El 30/06/2025



modificación, que se mantenga una valoración enfocada en las afectaciones a los derechos y no en los atributos del colectivo.

El alcance de las acciones de los PIRC continúa siendo limitado frente a lo que se supone que debe ser la reparación colectiva, de conformidad con el marco normativo actual. Aunque se observa un aumento de las acciones que son competencia de entidades del SNARIV³¹², la mayoría de estas son del resorte de la UARIV y se ciñen a un catálogo de productos que, aunque ha mejorado³¹³, continúa sin contemplar todo el espectro de acciones posibles para atender los daños del conflicto en los colectivos o garantizar el enfoque transformador.³¹⁴

Adicionalmente, la UARIV no da cuenta de los correctivos que la Comisión le recomendó establecer, para garantizar la implementación de las acciones con nexo causal o con enfoque transformador, entre estas los reconocimientos de responsabilidad, que fueron eliminadas de los PIRC formulados antes de la expedición de la Resolución 3143 de 2018³¹⁵ y que, los formulados con posterioridad a esta, las incorporen.

En efecto, aunque se identifica que dos de los PIRC de sujetos no étnicos formulados en 2024 contienen acciones que no están en el catálogo de productos³¹⁶, ninguno incorpora actos de reconocimiento de responsabilidad y continúan presentando debilidades en su alcance reparador y transformador, como se observa con los PIRC de los SRC “Asociación Central Nacional PROVIVIENDA” - CENAPROV y “Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción – ANUC UR”³¹⁷.

³¹² Pasando de 1.430 en el periodo del informe anterior a 2.403 en el presente, las cuales equivalen al 14% del universo de acciones pendientes por implementar (13.428)

³¹³ Dentro de los 42 productos para SRC no étnicos, se evidencia que se han incorporado algunos que parecieran atender algunas falencias evidenciadas por la CSMLV en informes anteriores, dentro de los que se resaltan: educación informal sobre prevención de la violencia basada en género y la discriminación por diversidad sexual así como de resolución de conflictos, rehabilitación psicosocial, acciones de memoria y reconciliación, infraestructura educativa y productiva, incluyendo pos cosecha, infraestructura vial, entre otros. UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 369.

³¹⁴ El catálogo presentado por la UARIV no contiene productos relacionados con: Afectaciones a la infraestructura de salud y vivienda, ni condonación o refinanciación de pasivos (predial y servicios públicos), acceso y formalización de tierras y reconocimiento de responsabilidad.

³¹⁵ En informes anteriores la CSMLV detectó que en la implementación del denominado “Plan Mejora”, se eliminaron o sustituyeron acciones de los PIRC relacionadas con: infraestructura social, comunitaria, deportiva, vías, educación, salud y vivienda, que permitían un cambio en las condiciones socioeconómicas de los SRC. Igualmente, medidas de satisfacción como reconocimiento de responsabilidad, acceso a la verdad, peticiones de perdón, investigaciones judiciales y sanción de responsables, de las cuales, de acuerdo con el VII Informe, fueron eliminadas 15.

³¹⁶ Los PIRC de los SRC “Asociación Ecológica de Caño Clarín Viejo” y “Asociación de Pescadores de Chimichagua”, aprobados en 2024, contienen acciones relacionadas con la adquisición y entrega de predios para proyectos productivos.

³¹⁷ Estos dos sujetos han informado a la PGN que solicitan que en sus PIRC se incorporen al menos dos acciones que tienen nexo causal relacionadas con la condonación de deudas por impuestos prediales en predios que fueron abandonados por desplazamiento forzado y acceso a tierras para proyectos productivos de sus afiliados.



A consideración de la Comisión, la modificación del Art. 151 de la Ley 1448 de 2011 mediante la Ley 2421 de 2024, contiene disposiciones que fortalecen el alcance de la medida, no obstante, no se incorporaron disposiciones respecto al alcance de las acciones de los PIRC, para que estas sean acordes a los Arts. 139 (Medidas de Satisfacción) y 145 (Acciones en Materia de Memoria Histórica).

Continúan las debilidades de la UARIV en su rol de coordinadora del SNARIV para el cumplimiento de los PIRC, que se reflejan en los porcentajes avances en el cierre de PIRC; tres en el periodo del informe.

Se desconoce el nivel de cumplimiento de las metas del POA 2024 del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva, en particular la relacionada con el cumplimiento de acciones de los PIRC, que ascendía a 240, debido a que las entidades no le han entregado el reporte a la UARIV³¹⁸. La primera sesión de este espacio en 2025 se realizó hasta el mes de mayo y a junio no se han concertado las metas del POA 2025 en ese mismo indicador, pese a que la UARIV manifestó haber adelantado las reuniones bilaterales con entidades del SNARIV. Al igual que el anterior, tampoco incluyó alguna acción estratégica relacionada con el diseño de estrategias para superar los cuellos de botella en el cumplimiento de las acciones.

En dicho espacio la UARIV presentó la información de una forma tal que las entidades del SNARIV no logran determinar dónde confluyen o dónde se requiere focalizar su oferta, para avanzar en el cumplimiento de las 13.424 acciones pendientes por implementar, pues solo presentó, por región, el número de SRC focalizados por ella, pero no las acciones ni cuántas le competían a cada sector.

Adicionalmente, se advierte un enfoque limitado por parte de la UARIV en el ejercicio de su rol de coordinación para cierto tipo de acciones; por ejemplo, aquellas orientadas a restablecer las afectaciones al derecho a la vivienda, sobre las cuales dicha entidad manifestó no poder informar pues “no atiende acciones orientadas individualmente a restituir el derecho a la vivienda”. Sin embargo, esa misma entidad identificó que hay 16 PIRC con acciones de competencia de Minvivienda.

Lo anterior, también pone en evidencia debilidades en los sistemas de información para coordinar la implementación de las acciones de los PIRC, que sin duda afecta la capacidad de concertar acuerdos con las entidades del SNARIV para su cumplimiento, ya sea a partir del diseño de nuevas estrategias sectoriales o de la focalización de las existentes. En lo que respecta a acciones relacionadas con infraestructura de Salud, por ejemplo, mientras

³¹⁸ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Respuesta 362



la UARIV reporta sólo una³¹⁹, la Comisión identifica que actualmente hay 30 PIRC con acciones de este tipo³²⁰.

Lo mismo sucede con las acciones orientadas a restablecer el derecho a la generación de ingresos, la UARIV reporta nueve acciones³²¹, mientras que la Comisión identifica 158 Sujetos cuyos PIRC tienen alrededor de 390 acciones relacionadas con proyectos productivos³²². Igualmente, en lo que respecta a acciones dirigidas a atender afectaciones de infraestructura educativa, la Comisión identifica 104 PIRC con ese tipo de acciones³²³, mientras que la UARIV da cuenta solo de 10³²⁴.

A todo lo expuesto, se adicionan otras dificultades que, aunque no serán abordadas a profundidad en este informe, es necesario mencionarlas por su persistencia, entre estas: en primer término, las demoras en la contratación de operadores logísticos y de referentes de participación, en segundo lugar, la alta rotación de estos últimos y, por último, la inexistencia de gestión del conocimiento en la implementación de acciones de los PIRC³²⁵.

Desarticulación y falta de confluencia con otras políticas públicas, en especial con retornos y reubicaciones, generación de ingresos, acceso y legalización de tierras, vivienda, salud, educación y la de implementación del AFP, de manera que se acelere el cumplimiento de los PIRC y se alcance el enfoque reparador y transformador de la política pública. A consideración de la Comisión, esto persiste por las debilidades en el rol de coordinación de la UARIV ya enunciadas y también, por la ausencia de estrategias sectoriales específicas para atender las afectaciones del conflicto en las colectividades. A continuación, mencionamos algunas de ellas:

De las 2.403 acciones de las entidades del SNARIV del orden nacional, solo están priorizadas el 10,48%³²⁶ y se desconoce el avance en su implementación.

Como se ha advertido en informes anteriores, los tres indicadores del CONPES 4031 de 2021 relacionados con reparación colectiva y que son reportados por entidades distintas a la UARIV, tienen metas que resultan insuficientes frente al universo de acciones de los PIRC.

³¹⁹ Solo reporta el Centro de Salud de El Salado. UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 367.

³²⁰ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 329.

³²¹ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 365.

³²² UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 329.

³²³ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 329.

³²⁴ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 366.

³²⁵ La UARIV no registra las experiencias exitosas de coordinación para el cumplimiento de acciones.

³²⁶ UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 366. Pregunta 362.



Igualmente, no se observan avances en la articulación con la implementación del Acuerdo de Paz. La relación entre acciones de PIRC e iniciativas de los PATR continúa siendo reducida frente al universo. De las 10.268 acciones de PIRC en jurisdicción de municipios PDET, están pendientes de implementación 8.449, de las cuales solo 1.784 coinciden al menos con una iniciativa PDET.

La UARIV tampoco avanza en la identificación de los hechos victimizantes de los SRC, como desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento forzado y desplazamiento, para relacionarlos con los Macrocasos y, por esta vía, que las acciones de los PIRC sean contempladas en las providencias de la JEP y para los Trabajos Obras y Actividades Reparadoras (TOAR).

Por último, los Planes Sectoriales Nacionales continúan sin focalizar a los SRC y, por lo tanto, persiste el incumplimiento del Art. 15 del PND 2022-2026³²⁷.

Aunque la Ley 2421 de 2024 presenta disposiciones que promueven el fortalecimiento de la oferta institucional, la priorización y articulación, complementariedad y coherencia de la reparación colectiva con las políticas de atención, asistencia y reparación a víctimas, las soluciones duraderas, órdenes de sentencias judiciales, el SIVJRN, la RRI y otros instrumentos del AFP³²⁸, aun no se observan los efectos de su implementación.

Los avances que reporta la UARIV en la ruta de articulación interinstitucional establecida en el Art. 12 de la Ley 2421 de 2024³²⁹, resultan insuficientes si se tiene en cuenta que desde la expedición de la Ley a la fecha de la respuesta han transcurrido casi nueve meses.

Persisten los rezagos en la ruta del Modelo de Reparación Colectiva y la implementación de los PIRC.

De los 1.113 SRC en ruta, el 54,71% se encuentra en las tres primeras fases, 280 de estos fueron incluidos en el RUV antes de 2019. Se resalta que de los SRC no étnicos en ruta

³²⁷ “Las entidades del orden nacional responsables de la ejecución de los PNS de la Reforma Rural Integral impulsaran la implementación de las estrategias y acciones programadas para cada vigencia, así como acciones para que los departamentos y municipios implementen las disposiciones de los PNS y el PMI bajo su competencia. La ejecución de los Planes Nacionales Sectoriales deberá alinear sus intervenciones priorizando los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR-, los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- y los Planes de Retorno y Reubicación -PRR-, cuando aplique como instrumentos de planeación vinculados al Acuerdo Final para la terminación del conflicto.”

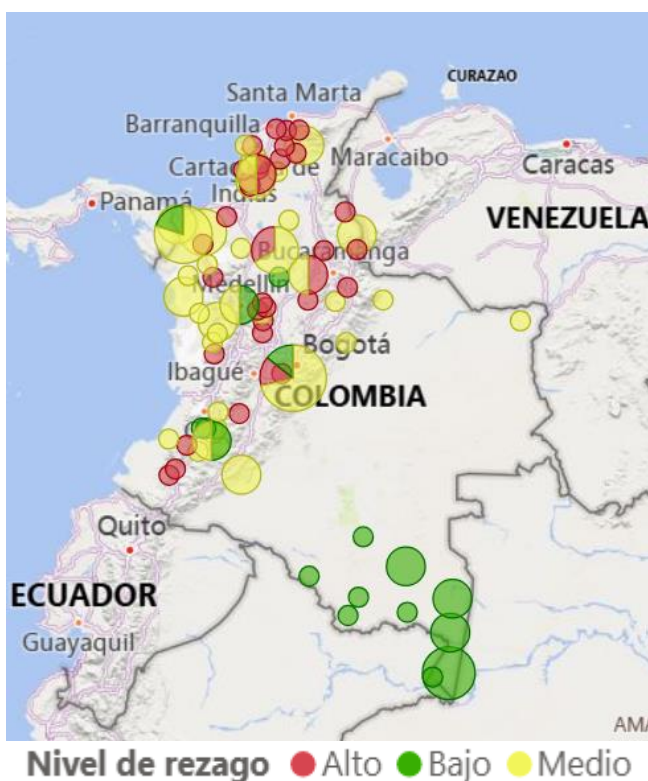
³²⁸ Arts. 4 (Dignidad), 12 (Coordinación Armónica y Articulación Interinstitucional), 60 (Complementariedad y Coherencia) y 65 (Oferta Institucional), 66 (Priorización de Medidas de Reparación Colectiva y Planes de Retornos en la Reforma Rural Integral)

³²⁹ Dan cuenta de la elaboración de una propuesta de la reglamentación de la Mesa Interinstitucional que crea el Art. 64 de dicha Ley, cuyo propósito es: “promover el diálogo con las entidades de Gobierno convocadas por la ley”, esto es, el DPS, CNMH y la UIAF, para consolidar una versión definitiva que será presentada a las entidades del SIVJRN (UBPD y JEP). Por la respuesta, pareciera que los espacios adelantados han sido sólo al interior de la UARIV. UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Pregunta 385.

(302), el 21,52% (65) está en las tres primeras fases de la ruta, el 15,23% en etapa de formulación del PIRC, el 44,37% en implementación y el 18,87% ya cerró el PIRC.

Respecto al rezago en la implementación de los PIRC, el 78,21% de las 17.168 acciones incluidas en los 358 PIRC formulados desde que se creó el programa de reparación colectiva, están pendientes de cumplimiento, de las cuales 991 son de planes formulados antes de 2019. La zona geográfica donde se concentran estos rezagos se muestra en el siguiente mapa:

Mapa 6 Nivel de rezago de cumplimiento



Elaboración propia. marzo 2025 Fuente: UARIV,

Se advierte el riesgo de ampliación de este rezago, teniendo en cuenta que el Gobierno nacional se está enfocando en formulación de PIRC para cumplir con la meta del indicador ID. 37 del PND 2022-2026, lo cual implica un aumento en las acciones, sin que se superen las debilidades para su implementación. La tendencia decreciente en el porcentaje de cumplimiento del indicador del CONPES 4031 del 2021: “Número de sujetos de reparación colectiva no étnicos con resolución de cierre de PIRC” (acción 3.50), puede ser una evidencia de esta situación.



Para cerrar este aparte, la Comisión reitera algunas problemáticas identificadas en informes anteriores, las cuales no se logran abordar a profundidad, pero persisten debido a que no se han aplicado los ajustes adecuados en la política pública, entre estas se destacan:

Los cuellos de botella y barreras de acceso³³⁰ como: ausencia de estrategias para superarlos³³¹ y la no identificación de experiencias exitosas o lecciones aprendidas en la gestión para el cumplimiento de acciones complejas. En 2024 se repitieron situaciones que la Unidad se había comprometido a superar, como la no realización del ADINKRA Fest del SRC de AFROMUPAZ por segundo año consecutivo por fallas en la planeación por parte de la UARIV.

Las debilidades de los EE.TT, aunque el Gobierno nacional presentó la propuesta de modificación a la estrategia de corresponsabilidad³³², se insiste en que esta no atiende la dimensión de las debilidades de los EE.TT categorías de la cuarta a la sexta, que es en cuya jurisdicción que se concentran los SRC.³³³

El enfoque de género no se transversaliza debido a que la UARIV no ha ajustado el instructivo para tal fin³³⁴. Tampoco se observan avances en la identificación de los sujetos que tienen el hecho de violencia contra la libertad y la identidad sexual. De hecho, la Unidad no ha dado cumplimiento a la Sentencia T-718/17 mediante la cual se le ordena que diseñe un plan y un cronograma para garantizar la participación de las víctimas de ese hecho en la identificación del daño y las medidas de reparación colectiva. No obstante, se resalta que el catálogo de productos contiene uno relacionado con la prevención de la violencia basada en género y de discriminación por diversidad sexual.

³³⁰ Dificultades en la contratación de operadores y referentes y enlaces de reparación, debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV, situación jurídica de los predios en los que se van a implementar las medidas, falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales, así como debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad, ausencia de estrategias sectoriales específicas para atender las afectaciones del conflicto en las colectividades.

³³¹ Por ejemplo, la UARIV no ha replicado ni ha asumido el liderazgo de espacios para atender la situación jurídica de predios sobre los cuales se deben implementar proyectos para dar cumplimiento a las acciones de los PIRC, en especial aquellas relacionadas con infraestructura educativa, de salud, vivienda, generación de ingresos, social y comunitaria y acceso al agua.

³³² En la Primera Sesión de 2024 del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva realizado el 23/05/2024.

³³³ En el XI Informe la CSML consideró que la propuesta de modificación de la Estrategia de Corresponsabilidad (Decreto 2460/15) “no resuelve la ausencia de acompañamiento técnico por parte de las entidades del SNARIV del nivel nacional y del DNP en la formulación de proyectos de las EETT, en especial las de categoría de la 4ta a la 6ta. Esto teniendo en cuenta que se ha evidenciado que hay EETT, que no logran gestionar adecuadamente a través de la Metodología General Ajustada - MGA los proyectos para acceder a recursos y, por esta vía dar cumplimiento a acciones de los PIRC”.

³³⁴ Sobre el “Instructivo para la Transversalización del Enfoque Diferencial y de Género en el Modelo de Reparación Colectiva”, en el X informe la CSMLV manifestó que este: “no fue elaborado de manera participativa con los SRC, ni fue socializado oportunamente con éstos, tampoco establece una postura clara frente a participación paritaria o incluso mayoritaria de las mujeres cuando sea necesario en razón de las afectaciones, con el fin de cerrar las brechas de género y discriminaciones históricas, no es clara su incorporación en todas las fases de la ruta y no contempla el proceso de inclusión, por lo que requiere ser ajustado.”



Las dificultades con los operadores enunciadas en informes anteriores³³⁵ de la CSMLV, a las cuales se agrega que, para este periodo del informe se tuvo conocimiento de operadores que no han realizado los pagos a los SRC pese a que ya recibieron el giro de la UARIV. Ante los incumplimientos contractuales, dicha entidad informó que ha iniciado procesos legales³³⁶.

Presupuesto

Proyectos de Inversión (2013 a 2025)

Para el presente capítulo se detalla cada uno de los proyectos de inversión a cargo de la UARIV, en donde se observa que, del 2013 al 2025 ha tenido 19 proyectos con marcación en el trazador de víctimas de reparación colectiva, con un total de pagos de \$ 424.805 millones. A continuación, se enuncian con código, proyecto, valor del compromiso y pago.

Tabla 157 Proyectos de Inversión para Reparación colectiva (en millones de pesos)

Año	Proyecto	Nombre Proyecto	Suma de Compromisos	Suma de Pagos
2012	2012011000173	Diseño e implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica en Colombia	7.096	6.084
2012	2012011000418	Implementación de las medidas de reparación colectiva a nivel nacional	103.540	72.513
2014	2014011000056	Apoyo a la consolidación de los derechos de las víctimas en el marco de la ley de víctimas y restitución de tierras a nivel nacional	148	73
2014	2014011000104	Reparación restitución de las capacidades laborales y productivas de los sujetos de reparación colectiva Cocorná, Antioquia, occidente	0	0

³³⁵ i. posibles sobrecostos, ii. ausencia de enfoque reparador del operador (SRC AFROMUPAZ y Mesa LGBTI Comuna 8), iii. entrega de bienes de uso colectivo presuntamente de mala calidad (En el marco del acompañamiento que adelanta la PGN a los SRC de “Corregimientos Flor del Monte y la Peña” y “Seis Veredas: Medellín, La Coquera, Borrachera, Nueva Colombia, El Palmar, San Francisco”, se tuvo conocimiento de la entrega de unos tractores de mala calidad.

³³⁶ Como resultado de las acciones legales emprendidas por la UARIV, se llevó a cabo un proceso de conciliación con el operador logístico que incumplió con los pagos correspondientes al evento realizado en Cartagena, a pesar de haber recibido los desembolsos pertinentes por parte de la Unidad. No obstante, hasta la fecha, el pago adeudado al SRC CENAPROV no ha sido efectuado.



2014	2014011000297	Apoyo a la implementación de medidas de reparación colectiva y reconstrucción social a nivel nacional	10.881	10.016

Elaboración propia. Fuente: Contraloría General de la República, 2025. Base de proyectos de Inversión

En este sentido, se realizó un análisis por año según la información enviada por la UARIV³³⁷, de la inversión realizada para el componente de reparación colectiva en el que se evidenció que el año en que más se ejecutó presupuesto para este componente fue el 2024 con \$99.194 millones, seguido de 2022 con \$ 87.694 millones y 2023 con \$56.961 millones y los años en que menos se ejecutó fue el 2013 con \$1.236 millones y 2014 con \$8.543 millones. El total de presupuesto ejecutado reportado por la Unidad desde el 2013 a marzo de 2025, es de \$ 468.801 millones, que incluye fuentes de financiación como el Banco Mundial, Estados Iberoamericanos, OIM y la SAE. A continuación, se presenta la información:

Gráfica 43 Inversión por años presupuesto ejecutado reparación colectiva cifras en millones de pesos



Elaboración propia. marzo 2025. Fuente: UARIV,

³³⁷ UARIV, correo electrónico del 02/07/2025 que da alcance de respuesta del Rad. No. 2025-0523271-1, del 07/05/2025.



A continuación, se presenta el reporte del presupuesto ejecutado por cada una de las fases, en donde se observa que la fase de implementación es la que más presupuesto ha ejecutado con un 76%, y las fases de identificación y diagnóstico del daño han tenido un 2% de ejecución cada una frente al total invertido (\$ 468.802 millones).

Tabla 158 Presupuesto ejecutado por fases cifras en millones de pesos.

Fase	Total ejecutado	%
Identificación	\$ 10.139	2
Alistamiento	\$ 27.393	6
Caracterización del Daño	\$ 43.775	9
Diagnóstico del Daño	\$ 10.638	2
Diseño y Formulación	\$ 19.927	4
implementación	\$ 356.929	76
Total	\$ 468.802	

Fuente: UARIV, Elaboración propia, marzo 2025

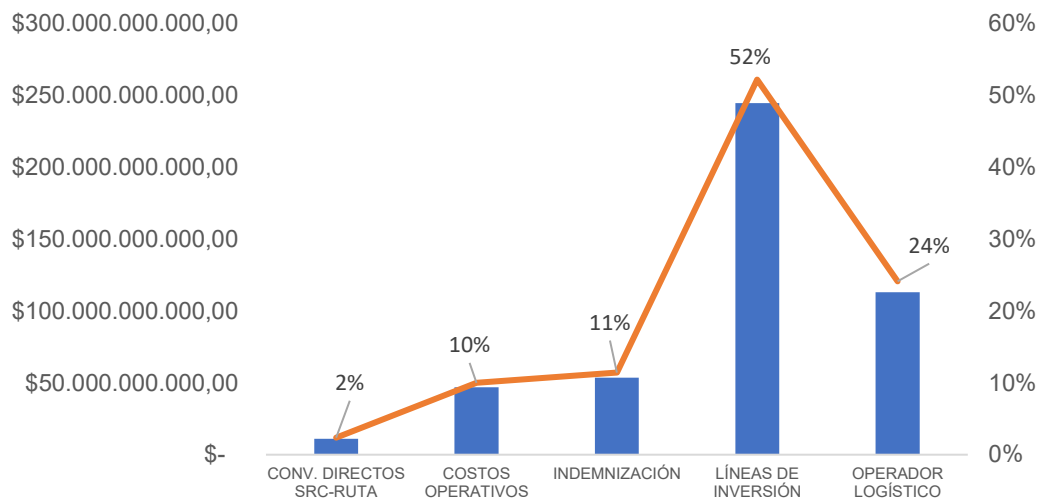
Así mismo, cada una de las fases cuenta con líneas de ejecución específicas. Para las de identificación, alistamiento, caracterización/diagnóstico del daño, diseño y formulación de PIRC, son: convenios directos con Sujetos de Reparación Colectiva, costos operativos y operadores logísticos. Mientras que, para la fase de ejecución, las líneas son: operadores logísticos, indemnizaciones³³⁸ y unas de inversión como, dotaciones escolares, agropecuarios, biomédicos, culturales y deportivos, emprendimientos, equipos tecnológicos y periféricos³³⁹, infraestructura social y comunitaria, maquinaria agrícola, vehículos, equipos náuticos, maquinaria amarilla, entre otros.

Al respecto, se puede observar que, en todas las fases, incluyendo la de implementación, las líneas de inversión representaron un 52% del presupuesto ejecutado, seguido de operadores logísticos con un 24%, indemnización con 11% y costos operativos con el 10%.

³³⁸ La medida de indemnización para sujetos colectivos solo aplica para étnicos.

³³⁹ Se refiere a dispositivos que amplían capacidades de la computadora

Gráfica 44 Inversión por líneas de ejecución en la implementación reparación colectiva



Elaboración propia, marzo 2025. Fuente: UARIV,

Finalmente, se presenta un análisis de la información por fuente de financiamiento, tanto del Presupuesto General de la Nación como de otras fuentes por cada una de las fases, en donde se observa que, del total de recursos de implementación de \$468.802 millones, el presupuesto general de la Nación representó el 88% con un total de \$ 414.726 millones.

Tabla 159 Ejecución presupuestal por fase y fuente de financiamiento cifras en millones de pesos

Etiquetas de fases y fuentes	Total (2013 - 2025)
Alistamiento	27.393
Presupuesto General de la Nación	27.393
Caracterización del Daño	43.774
Presupuesto General de la Nación	43.774
Diagnóstico del Daño	10.638
Presupuesto General de la Nación	10.556
U. Santo Tomas – Bucaramanga	81
Diseño y Formulación	19.927
Presupuesto General de la Nación	19.927
Identificación	10.139
Presupuesto General de la Nación	10.139
Implementación	356.928
Banco Mundial	5.557
O. Estados Iberoamericanos	22.975
O. Internacional para Las Migraciones-OIM	1.139
Presupuesto General de la Nación	302.934
SAE (Sociedad de activos especiales)	24.321



- Recursos FARC)

Total, general

468.801

Elaboración propia, marzo 2025, Fuente: UARIV,

Es importante resaltar que, dentro de la información presentada por la UARIV, en la ejecución de los recursos para el componente de reparación colectiva no se observó en detalle la ejecución de los proyectos BPIN No. 2012011000173³⁴⁰, 2015011000106³⁴¹, 2018011000487³⁴², 2021011000086³⁴³, que están relacionados con la Implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica, por un valor total de \$ 14.274 millones. Para el proyecto BPIN No. 202400000000160, no se tiene reporte de compromiso ni pago, según información del PIIP.

Conclusiones

Las modificaciones a la Ley 1448 de 2011 mediante la expedición de la Ley 2421 de 2024, aunque fortalecen el componente de reparación colectiva, aún son recientes para que sus efectos sean perceptibles frente a la magnitud de las problemáticas que se deben resolver. Los avances en su implementación y reglamentación son incipientes y, por lo tanto, la tendencia regresiva en este componente persiste.

Se resalta que las disposiciones de la Ley 2421 de 2024 refuerzan las obligaciones de las entidades del SNARIV con el cumplimiento de acciones de los PIRC, su priorización y articulación con otras políticas públicas, en particular con las relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.

Como lo advirtió la Comisión, la expedición de la Resolución 1177 de 2021, redujo a cero el acceso a las resoluciones de fortalecimiento organizativo para los años 2022 y 2023. Sin embargo, el ajuste realizado a través de la Resolución 3462 de 2024, permitió que nuevamente los sujetos accedieran a recursos para su fortalecimiento.

Los indicadores en el componente de reparación colectiva no reflejan un incremento en la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la reparación colectiva, pues solo se cerraron tres procesos para el periodo de este informe.

Existe el riesgo que se aumenten los rezagos debido al aumento de Planes Integrales de Reparación Colectiva formulados sin que se hayan superado las problemáticas para su implementación.

³⁴⁰ Diseño e implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica en Colombia

³⁴¹ Implementación del programa nacional de derechos humanos y memoria histórica en Colombia

³⁴² Implementación de las acciones de memoria histórica y archivo de derechos humanos a nivel nacional

³⁴³ Implementación de las acciones de memoria histórica a nivel Nacional.



Tampoco se observa un incremento en las capacidades de todas las entidades del SNARIV, incluidas la Unidad para las Víctimas y las EE.TT., para cumplir con las acciones de dichos planes.

Los rezagos en el cumplimiento de los Planes Integrales de Reparación Colectiva persisten. La cifra de acciones pendientes por implementar asciende a 13.428, que equivalen al 78,44% del universo de acciones (17.168).

La Unidad sujeta la revisión de las resoluciones de no inclusión en el RUV de sujetos de reparación colectiva a la modificación del “Manual de Valoración”, sin embargo, hay 24 declaraciones que deben ser revaloradas a la luz de lo dispuesto en la Ley 2343 de 2023, pues se rechazó la inclusión en el RUV por extemporaneidad.

Aunque se han adelantado correctivos para mejorar el alcance de los PIRC, como el “Catálogo de Productos” de la Unidad, este aún no abarca todas las afectaciones en los colectivos, como aquellas contra la infraestructura de salud y vivienda, ni de condonación o refinanciación de pasivos (predial y servicios públicos), acceso y formalización de tierras y reconocimiento de responsabilidad. Así las cosas, los planes continúan sin tener acciones que abarquen el enfoque reparador y transformador que establece la Ley.

La Unidad para las Víctimas no ha logrado superar sus debilidades como coordinadora del SNARIV, pues no cuenta con un sistema de información que le permita gestionar el cumplimiento de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva con los líderes sectoriales de las políticas sociales.

Persisten los tres retos que ha identificado esta Comisión en el componente de reparación colectiva: (i) Lograr que el Modelo de Reparación Colectiva garantice el alcance establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015; (ii) Atender los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los PIRC y, (iii) Articulación con las políticas públicas, en especial la de generación de ingresos, acceso a tierras, vivienda, salud, educación y la de implementación del AFP.

Del total ejecutado (\$468.802 millones), el 76% se ha destinado a la fase de implementación, mientras que las fases de identificación y diagnóstico del daño apenas alcanzan el 2% cada una.

La Comisión advierte que cinco (5) proyectos de inversión relacionados con la reparación colectiva, que suman más de \$14.274 millones no cuentan con reportes detallados de ejecución ni compromisos de pago, especialmente aquellos vinculados al Programa Nacional de Derechos Humanos y Memoria Histórica.



Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas, se insiste en la necesidad de modificar la Resolución 3143 de 2018 para recomponer los enfoques reparador y transformador de la Reparación Colectiva. Dicha modificación debe incorporar las disposiciones de la Ley 2421 de 2024 respecto a este componente de la política pública, en particular aquellas relacionados con medidas de satisfacción (Art. 38 - Ley 2421 de 2024), el deber de memoria del Estado (Art. 143 - Ley 1448 de 2011), archivos de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH (Art. 144 - Ley 1448 de 2011), las acciones de memoria histórica (Art. 41 - Ley 2421 de 2024). Igualmente, el enfoque transformador de la reparación colectiva (parágrafo Art. 2.2.7.8.1 - Decreto 1084 de 2015) y la temporalidad de la ruta, entre otros.

A la Unidad para las Víctimas, teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 2343 de 2023, acelerar la revisión de todas las resoluciones de no inclusión de sujetos de reparación colectiva por extemporaneidad. Además, se insiste en la revisión de las resoluciones de no inclusión expedidas con posterioridad a la Resolución 3143 de 2018 y que esta se haga basada en los daños a los derechos, como está estipulado en el “Manual de valoración” actual y no en los atributos de los colectivos.

A la Unidad para las víctimas que, en el proceso de revisión del “Manual de Valoración”, se mantenga el enfoque basado en los daños a los derechos y no en los atributos de los colectivos.

A la Unidad para las Víctimas, en el marco de la reglamentación de la Ley 2421 de 2024, desarrollar los elementos necesarios para que este nuevo marco normativo efectivamente atienda los problemas estructurales que han impedido la garantía del derecho de los sujetos de reparación colectiva.

A la Unidad para las Víctimas, teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 2421 de 2024, establecer los correctivos para garantizar la implementación de aquellas acciones que fueron eliminadas de los planes formulados antes de la expedición de la Resolución 3143 de 2018 y que los formulados con posterioridad a esta las incorporen, en particular aquellas con nexo causal y los reconocimientos de responsabilidad.

A la Unidad para las Víctimas, realizar un análisis técnico del Plan Operativo Anual del Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva, con anterioridad al inicio de la vigencia, es decir, del año de su implementación, para ajustar sus metas y acciones acorde con el universo de acciones pendientes por implementar, priorizando intervenciones de alto impacto y viabilidad inmediata.

A la Unidad para las Víctimas, diseñar una estrategia que permita fortalecer la articulación interna para el acompañamiento en los procesos de reparación colectiva y retornos y



reubicaciones, cuando se trata de sujetos que también son víctimas de desplazamiento forzado.

Al Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas, en el marco del cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 4 del Artículo 152 de la Ley 1448 de 2011 (adicionado mediante el Artículo 46 de la Ley 2421 de 2024), acelere el diseño del “sistema de seguimiento y monitoreo de las medidas de reparación colectiva, así como de su ejecución por parte de las entidades del gobierno nacional, los departamentos, municipios y distritos, conforme a sus competencias”, de tal forma que permita la interoperabilidad con otros sistemas de entidades del SNARIV, y asegure la trazabilidad de cada acción, permitiendo un reporte más ágil, transparente y actualizado del avance en la implementación.

A la Unidad para las Víctimas, identificar afectaciones individuales de miembros del colectivo, como, por ejemplo: violencia sexual, incluidos los hijos e hijas nacidos (as) bajo este hecho, desplazamiento forzado, desaparición o reclutamiento forzados, para promover su atención en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz; en particular la relación de los colectivos y los macrocasos de la Jurisdicción Especial para la Paz.

A la Unidad para las Víctimas y a la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera, a la luz de las disposiciones de la Ley 2421 de 2024, fortalecer y acelerar las gestiones para garantizar la focalización de los Sujetos de Reparación Colectiva y la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, así como los Planes Sectoriales Nacionales.

A la Unidad para las Víctimas y la Jurisdicción Especial para la Paz, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2421 de 2024, promover la acreditación de los Sujetos de Reparación Colectiva ante dicha Jurisdicción.

Al Ministerio de Salud, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Vivienda, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Agricultura, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural, en atención a lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024, diseñar e implementar estrategias específicas, en consideración de la transicionalidad de la Ley y sus medidas, para el cumplimiento de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y la destinación presupuestal para su cumplimiento.

A la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, priorizar a los Sujetos de Reparación Colectiva que tiene acciones en sus Planes Integrales de Reparación Colectiva relacionadas con el hecho victimizante de desaparición forzada en los Planes Nacional y Regionales de Búsqueda.



MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Las medidas de satisfacción hacen parte del conjunto de acciones orientadas a reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Su objetivo principal es restituir la dignidad de quienes han sufrido violaciones a sus derechos y aportar a la reconstrucción de la verdad histórica sobre lo ocurrido. Estas medidas, de carácter simbólico y moral, buscan aliviar el sufrimiento causado por los hechos victimizantes y generar garantías de no repetición. Se implementan tanto en el ámbito individual como en el colectivo, ya que atienden las afectaciones personales y, al mismo tiempo, contribuyen a recomponer los lazos sociales fracturados por la violencia.

Dentro de la ruta de reparación individual, las medidas de satisfacción incluyen el mensaje estatal de reconocimiento y dignificación, la exención del servicio militar, los actos de aceptación de responsabilidad y solicitud de perdón por parte de los responsables y el acompañamiento en la entrega de restos de personas desaparecidas.

Estas acciones se complementan con conmemoraciones y ejercicios de memoria contruidos junto con las víctimas, que pueden tener una dimensión tanto individual como comunitaria, incluso cuando no se trata formalmente de sujetos colectivos. Por su parte, en el marco de la reparación colectiva, se han impulsado medidas orientadas al reconocimiento público, la reconstrucción de la memoria histórica y el fortalecimiento del tejido social en comunidades afectadas por la violencia.

Aunque su marco legal está definido en el artículo 139 de la Ley 1448 de 2011, recientemente modificado por la Ley 2421 de 2024, estas medidas no se limitan a un listado cerrado, pues su aplicación debe adaptarse a las necesidades y contextos específicos de las víctimas. La Ley 2421 de 2024 igualmente reafirma el enfoque de derechos humanos y establece nuevas disposiciones para garantizar una reparación integral más articulada, diferencial y efectiva, incluyendo aspectos como la coordinación interinstitucional, la protección integral y el principio de seguridad humana.

Este capítulo se centra en el análisis detallado del cumplimiento de metas y avance de indicadores relacionados con las medidas de satisfacción en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus modificaciones. A partir del seguimiento realizado por la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas (CSMLV) y los indicadores establecidos en el CONPES 4031 de 2021, se busca identificar los progresos y los retos presentes en la implementación de estas medidas. Su propósito es evaluar de manera cuanti-cualitativa resultados alcanzados en áreas específicas como la entrega de libretas militares, el acceso a medidas de satisfacción individual, las investigaciones sobre memoria histórica y los apoyos en los procesos de búsqueda humanitaria. Este seguimiento permite identificar avances en la implementación de estas medidas, así como los retos persistentes en su desarrollo y cumplimiento.

MEDIDAS DE REPARACIÓN SIMBÓLICA



Indicador: “Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual” CONPES 4031 de 2021.

Este indicador mide la cantidad de víctimas del conflicto armado que, de forma individual, acceden a por lo menos dos acciones comprendidas dentro del componente de satisfacción, como parte de la Estrategia de Reparación Integral liderada por la Unidad para las Víctimas. La fórmula de cálculo corresponde a la *sumatoria del número de víctimas que acceden individualmente a las medidas de satisfacción*, entendiendo dicho acceso como la participación en dos o más instancias dentro de las acciones que integran este componente. Estas acciones pueden incluir procesos de dignificación, recuperación de prácticas sociales o participación en actividades de memoria. Según el CONPES 4031 de 2021, la meta proyectada es alcanzar a 165.899 víctimas entre 2022 y 2031.

Tabla 160 Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual

Año	Hombre	Mujer	OSIEGD	S. I*	Total
2020	35.912	46.108	167	1.311	83.498
2021	21.812	40.808	190	73.581	136.391
2022	37.455	51.228	289	53.116	142.088
2023	52.823	68.870	88	395	122.176
2024	48.755	59.825	146	45	108.771

Fuente: Elaboración propia. mayo 2025. UARIV

El número acumulado de víctimas que accedieron a medidas de satisfacción a nivel individual entre 2020 y 2024 asciende a 592.478. Para 2024, el total de personas atendidas fue de 108.771, lo que representa una disminución del 10,97 % respecto a 2023. Esta variación permite identificar una tendencia a la baja en el acceso a estas medidas en el último año del periodo analizado. Las desagregaciones por sexo y orientación sexual refuerzan esta tendencia: la atención a hombres disminuyó en 7,70 %, a mujeres en 13,13 %, mientras que la atención a personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIEGD) aumentó en 65,91 %. La categoría “sin información reportada” se redujo en 88,61 %, lo cual sugiere una mejora en la calidad del registro institucional.

A nivel territorial, entre 2020 y 2024 se identifican comportamientos diferenciados. Algunos departamentos experimentan aumentos sostenidos, mientras otros presentan caídas abruptas. Por ejemplo, Valle del Cauca pasó de 4.759 víctimas atendidas en 2020 a 13.119 en 2023, seguido de una reducción a 6.559 en 2024, lo que representa una disminución del **50,0 %** frente al año anterior. Antioquia alcanzó su punto más alto en 2022 con 22.512 víctimas y bajó a 20.296 en 2024, lo que representa una disminución del **9,8 %**. Bogotá D.C. pasó de 19.332 en 2021 a 4.465 en 2024, lo que representa una disminución del **76,9**

* Sin Información.



%. Bolívar también cayó de 11.144 en 2022 a 6.725 en 2024, lo que equivale a una disminución del **39,6 %**. Nariño alcanzó 11.020 en 2023 y bajó a 6.308 en 2024, es decir, una disminución del **42,7 %**. Chocó descendió de 5.485 a 3.441 entre 2023 y 2024, lo que representa una disminución del **37,3 %**. Córdoba disminuyó en los últimos dos años. Meta, La Guajira y Putumayo han mostrado reducciones progresivas en el número de personas atendidas, lo que podría reflejar cambios en la cobertura o en las dinámicas de implementación territorial.

En contraste, Santander creció de 2.153 en 2020 a 3.475 en 2024; Risaralda de 729 a 1.885; y Cauca se ha mantenido con cifras estables por encima de 2.700 víctimas anuales. Este panorama territorial evidencia una implementación desigual: mientras algunos departamentos consolidan una cobertura constante, otros muestran retrocesos que requieren ajustes operativos o un mayor seguimiento institucional.

Al comparar 2023 y 2024 se observan tres patrones territoriales: primero, caídas marcadas en departamentos con cifras históricamente altas, como Valle del Cauca, con una disminución del 50 %; Antioquia, que pasó de 21.234 a 20.296, lo que representa una disminución del 4,4 %; y Bolívar, que bajó de 6.889 a 6.725, una disminución del 2,4 %. Segundo, incrementos moderados o variaciones leves en departamentos como Cauca, Putumayo y Santander; y tercero, coberturas persistentemente bajas en territorios como Vaupés, Vichada, Boyacá y San Andrés, todos por debajo de las 600 víctimas anuales. Reducciones significativas se observan en Nariño, con 4.712 víctimas menos que el año anterior, lo que equivale a una disminución del 42,7 %; Chocó, con 1.858 menos, equivalente al 35,1 %; Córdoba, con una disminución de 1.619 personas, es decir, un 25,7 %; y Meta, con 538 menos, una disminución del 16,8 %.

Aunque algunos incrementos se registran en Putumayo, Santander y Risaralda, estos no compensan la caída general en los territorios con mayores volúmenes históricos. Quindío, por su parte, mantiene su rango habitual pese a una ligera disminución. En conjunto, estos datos subrayan la necesidad de garantizar condiciones sostenidas para la implementación de esta medida en los departamentos con cobertura consolidada.

Tabla 161 Víctimas en el exterior que accedieron a medidas de satisfacción individual (2020–2024)

País	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Argentina	0	0	24	0	0	24
Canadá	0	0	21	0	0	21
Chile	0	0	0	0	0	0
Costa Rica	20	39	36	0	0	95
Ecuador	0	233	249	0	0	482
España	1	51	79	0	0	131
Estados Unidos	0	0	13	0	0	13
Panamá	1	0	7	0	0	8
Portugal	0	0	12	0	0	12



Fuente: Elaboración propia. mayo 2025. UARIV

Entre 2020 y 2024, la implementación de medidas de satisfacción individual para víctimas del conflicto armado en el exterior ha sido limitada y con comportamientos irregulares. En total, se reportan casos en apenas diez países, con cifras bajas y concentradas en unos pocos años. Ecuador es uno de los países con mayor volumen acumulado, con 233 víctimas atendidas en 2021 y 249 en 2022, lo que representa más del 40 % del total registrado fuera del país en ese periodo.

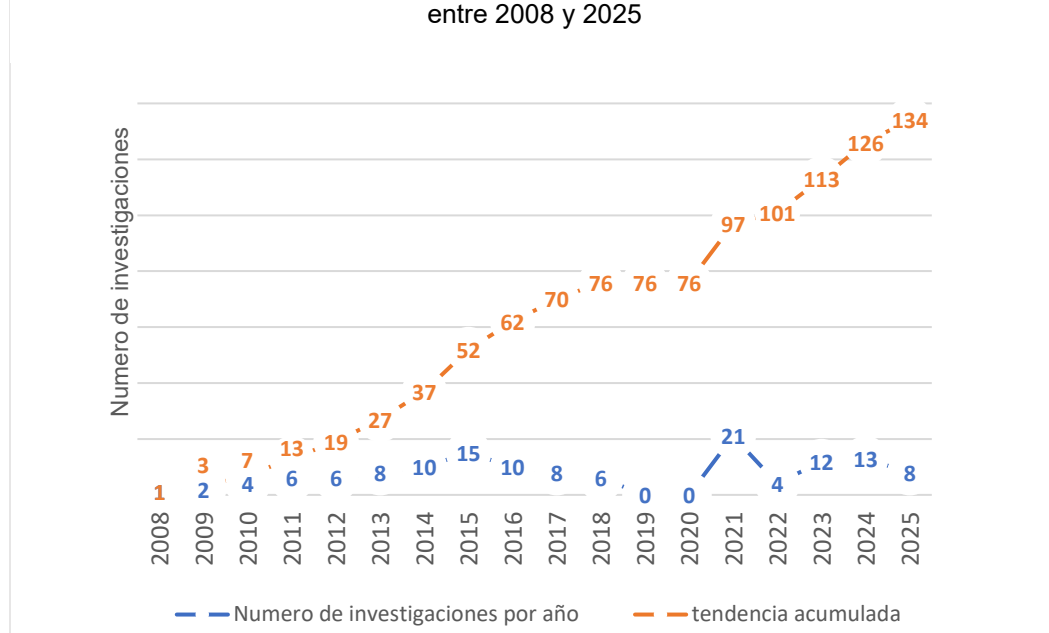
España también reporta atención en tres años consecutivos, con una víctima en 2020, 51 en 2021 y 79 en 2022, aunque sin continuidad en los años siguientes. Costa Rica presenta datos para los años 2020, 2021 y 2022, con 20, 39 y 36 víctimas respectivamente, pero no se reporta atención en 2023 ni 2024. Otros países como Canadá, Argentina, Panamá y Portugal sólo registran atención en un único año, mientras que en Venezuela, Chile y Estados Unidos (Florida) se evidencia una inactividad total o casi total en el periodo analizado.

La atención a víctimas del conflicto armado en el exterior, en relación con las medidas de satisfacción individual, presenta un rezago estructural evidente. Tras picos moderados de atención en países como Ecuador y España entre 2021 y 2022, no se registran casos en 2023 ni en 2024, lo que sugiere la inexistencia de una estrategia institucional activa o la ausencia de reportes consolidados que permitan su seguimiento. Esta interrupción prolongada refleja fallas persistentes en la operación institucional fuera del país, posiblemente asociadas a la falta de formación del personal consular, la débil articulación con la Cancillería o los obstáculos administrativos en la asignación de recursos y funcionarios.

Indicador: “Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado” CONPES 4031 de 2021.

Este indicador mide el número de investigaciones desarrolladas y publicadas anualmente por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), orientadas al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado. Su medición consiste en el conteo acumulado de las investigaciones concluidas en cada vigencia, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la entidad. En el marco del CONPES 4031 de 2021, se fijó como meta la realización de 173 investigaciones totales hasta 2031 en articulación con los objetivos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Gráfica 45 Investigaciones desarrolladas conducentes al esclarecimiento de la verdad entre 2008 y 2025

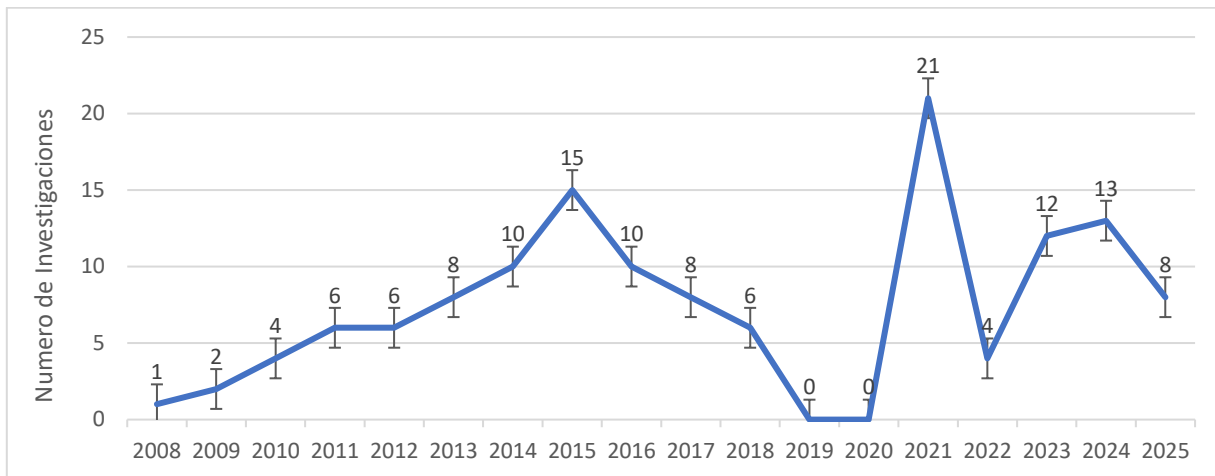


Elaboración propia. Fuente CNMH, mayo 2025.

El análisis del avance en las investigaciones desarrolladas por el CNMH muestra un progreso sostenido y significativo en relación con la meta establecida en el CONPES 4031 de 2021. A 2025, se contabilizan 134 investigaciones, lo que equivale al 77,5 % del total proyectado de 173 investigaciones a ser alcanzadas para 2031. Si bien aún resta un 22,5 % por cumplir, la producción investigativa ha mostrado una aceleración a partir de 2021, especialmente gracias a la articulación con universidades en el marco de convocatorias promovidas por Minciencias.

Si bien, se han logrado avances, los hallazgos permiten identificar áreas que requieren atención prioritaria para alcanzar la meta al 2031, como el fortalecimiento técnico, financiero e interinstitucional especialmente en territorios con menor desarrollo de procesos oficiales de memoria, donde la producción y publicación de investigaciones ha sido más limitada.

Gráfica 46 Publicaciones conducentes al esclarecimiento de la verdad entre 2008 y 2025



Elaboración propia, mayo 2025. Fuente CNMH

Al comparar el número de investigaciones desarrolladas por el CNMH con las que han sido efectivamente publicadas, se observa una diferencia considerable. A 2025, se han desarrollado 134 investigaciones orientadas al esclarecimiento de la verdad, mientras que el número acumulado de publicaciones llega a 83 a mayo de 2024, lo que representa una diferencia de 51 productos.

Esta diferencia indica una brecha entre los procesos de producción y la divulgación de resultados, lo que limita el acceso público a estos insumos. Aunque la producción investigativa ha mostrado una tendencia creciente, especialmente desde 2021, con el impulso de alianzas académicas promovidas por Minciencias, la publicación de los informes no ha mantenido ese ritmo. Esta situación resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos internos del CNMH para garantizar que los productos finalizados se conviertan en insumos accesibles para las víctimas, las instituciones del Estado y la ciudadanía en general.

Además, de los avances cuantitativos, el enfoque étnico ha sido un componente clave en la producción de investigaciones del CNMH. Entre 2010 y 2024, se han publicado cinco investigaciones con este enfoque, entre ellas *La masacre de Bahía Portete: mujeres Wayuu en la mira* (2010), *Nuestra vida ha sido nuestra lucha: resistencia y memoria en el Cauca indígena* (2012), *Desafíos para la reintegración: enfoques de género, edad y etnia* (2013), y *Putumayo: la vorágine de las caucherías* (2014); además, de *Crónicas de violencia sexual afro* (2022), que cruza las categorías de género y pertenencia étnica.

A estas se suman actualmente tres investigaciones en desarrollo: *Pueblo Rrom, Pueblos Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros*, y el informe entregado en 2023 titulado *Jauriperabu. La enfermedad del susto*, centrado en las violencias del ERG (Ejército Revolucionario Guevarista) y las resistencias triétnicas en Chocó, Risaralda y Antioquia. Este último incluye un capítulo exclusivo sobre tres resguardos indígenas Emberá Chamí y Katío del municipio de El Carmen de Atrato (Chocó): La Puria, El Doce Quebrada Borbollón y Sabaleta.



Estas investigaciones representan avances relevantes en la inclusión de memorias de pueblos étnicos históricamente marginados y evidencian la importancia de priorizar líneas temáticas y metodologías que reconozcan la diversidad cultural, territorial y organizativa de las comunidades afectadas por el conflicto armado. Su continuidad y fortalecimiento son esenciales para garantizar un enfoque diferencial robusto en la política de memoria histórica del Estado colombiano.

En relación con la inclusión del enfoque de género y de Orientación Sexual, Identidad y Expresión de Género Diversas (OSIEGD), el CNMH ha publicado **nueve investigaciones** centradas en las experiencias de mujeres, personas LGTBIQ+IQ+ y víctimas de violencia sexual. Entre ellas se destacan *Mujeres que hacen historia* (2011), *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo* (2012), *Aniquilar la diferencia* (2015), *La guerra inscrita en el cuerpo* (2017) y, más recientemente, *Crónicas de violencia sexual afro* (2024). Estas investigaciones abordan desde múltiples perspectivas la violencia basada en género durante el conflicto armado, así como las formas de resistencia de las mujeres y personas OSIEGD. Adicionalmente, en 2022, la Dirección de Acuerdos de la Verdad del CNMH publicó *Leer para escribir: memorias de mujeres en la guerra*.

Indicador: “Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo” CONPES 4031 de 2021.

Este indicador da cuenta del número de investigaciones que, de manera anual, adelanta el CNMH con el propósito de aportar al análisis, comprensión y visibilización de los hechos vinculados al conflicto armado en Colombia. Desde el segundo semestre de 2021, se proyecta desarrollar aproximadamente diez investigaciones cada año, con la meta de alcanzar un acumulado de 173 investigaciones finalizadas para el año 2031.

Durante el año 2025, el CNMH reportó un total de 17 investigaciones de memoria histórica en desarrollo, lo que representa un incremento frente a las 14 investigaciones registradas en 2024. Este avance incluye 15 informes liderados por diferentes direcciones del CNMH y dos investigaciones adicionales desarrolladas por la Dirección de Acuerdos de la Verdad (DAV), como parte del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica.

En términos cualitativos, las investigaciones desarrolladas en 2025 reflejan una ampliación temática y territorial en comparación con el año anterior. En 2024, las líneas de trabajo se centraron en memorias asociadas a organizaciones insurgentes, víctimas del sistema judicial, compromisos del Plan Nacional de Desarrollo con pueblos étnicos y medios de comunicación.

En 2025, se da un giro hacia el análisis de las causas estructurales del conflicto armado, el reconocimiento de la naturaleza y los territorios como víctimas, y la memoria histórica en departamentos como Cesar, Tolima, Antioquia y Boyacá. También se abordan fenómenos armados contemporáneos como el Clan del Golfo, las tomas paramilitares y expresiones como el gaitanismo y el grupo Esperanza Paz y Libertad.

Dentro del conjunto de investigaciones priorizadas a corte de marzo de 2025 se incluyen temas como el Pueblo Rrom, los Pueblos Negros, Afrodescendientes, Raizales y



Palenqueros, las víctimas del sistema judicial, las fuerzas militares, los medios de comunicación y el Frente Popular. Algunas de estas investigaciones ya han sido entregadas al Comité Institucional de Evaluación de Productos Editoriales (CIEPE) y se encuentran en proceso editorial, mientras que otras están en fase de desarrollo inicial. Este conjunto confirma la ampliación temática y la incorporación progresiva de enfoques diferenciales y poblacionales al trabajo investigativo del CNMH.

Se destaca una creciente articulación interinstitucional mediante alianzas con universidades públicas como la Universidad Nacional (sede Antioquia), la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad del Tolima. Adicionalmente, el CNMH, a través de la Dirección de Acuerdos de la Verdad, tiene a su cargo la implementación del Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica, establecido en el artículo 4° de la Ley 1424 de 2010.

Este mecanismo ha sido implementado como parte de los compromisos asumidos por los firmantes de los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación, dirigidos a personas desmovilizadas individual y colectivamente entre los años 2003 y 2006, pertenecientes a estructuras armadas paramilitares, y que, en razón de su pertenencia, hubieran incurrido únicamente en delitos como concierto para delinquir, porte ilegal de armas, utilización ilegal de uniformes e insignias, y uso ilícito de equipos transmisores.

Con el fin de ampliar su alcance, la DAV diseñó la Estrategia Nacional de Contribuciones Voluntarias, mediante la cual se incorporan testimonios de personas no firmantes de los Acuerdos de la Verdad que desean aportar voluntariamente información relevante. Esta estrategia, fundamentada en el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011 (modificado por el Decreto 2244 del mismo año), permite recoger los aportes de víctimas, organizaciones sociales, universidades, centros de pensamiento, grupos de investigación y organismos internacionales.

Se destaca también la adición al artículo 4° de la Ley 1424 introducida por el artículo 13 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”), que faculta al CNMH para adecuar e implementar el mecanismo en nuevos procesos de paz y sometimiento a la justicia, en el marco de la política de Paz Total. En desarrollo de esta disposición, la DAV ha formulado una Estrategia de Adaptabilidad del Mecanismo No Judicial, que permite su aplicación en escenarios jurídicos diferentes a los previstos originalmente por la Ley 1424.

Como parte de esta ampliación, en 2025 la DAV desarrolla dos investigaciones vinculadas a la serie sobre el origen y actuación de las agrupaciones paramilitares en las regiones. La primera corresponde a las Autodefensas Campesinas de Ortega (ACO), y se enfoca en municipios del Cauca como Cajibío, Morales, Piendamó, Popayán, El Tambo, Buenos Aires y Santander de Quilichao, trabajando con población campesina, indígena Nasa y Misa, negra y afrocolombiana. La segunda aborda el caso de las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC), con una región de estudio que incluye el oriente de Boyacá, el sur de Casanare, varios municipios del Meta, el oriente de Cundinamarca y algunos barrios de



Bogotá. Esta investigación ha identificado como población objeto a comunidades campesinas, población urbana civil, movimientos sociales y políticos.

En conjunto, los resultados alcanzados en 2025 superan la meta proyectada de 10 investigaciones anuales, contribuyendo de manera significativa al cumplimiento progresivo del objetivo de 173 investigaciones para el año 2031.

Tabla 162 Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo

Número	Nombre del proyecto	Territorio
1	Orígenes y causas del conflicto armado interno	Nacional
2	Naturaleza y Territorio como víctimas	Estudio de Caso: Guajira, Canal del Dique y Sumapaz
3	Dinámicas de violencia en el departamento de Cesar	Departamento del Cesar
4	Pueblo Rrom	Nueve Kumpaños
5	Pueblos Negros Afrodescendientes Raizales y Palenqueros	Nacional
6	Víctimas del Sistema Judicial.	Nacional
7	Fuerza Militares	Nacional
8	Gaitanismo	Nacional
9	Clan del Golfo	Nacional
10	Esperanza Paz y Libertad	Departamento de Antioquia
11	Violencia Conflicto y Acuerdos de Paz, Zona Esmeraldifera	Departamento de Boyacá
12	Memoria histórica casos emblemáticos con la Universidad pedagógica Nacional	Nacional
13	Narrativas del Conflicto en el Sur del Tolima con la Universidad del Tolima	Departamento del Tolima
14	Sur Oeste Antioqueño con la Universidad Nacional - Seccional Antioquia	Región del Sur Oeste Antioqueño
15	Tomas Paramilitares	Nacional

Fuente CNMH, mayo de 2025.

Indicador: “Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas” CONPES 4031 de 2021.



La Estrategia de *Iniciativas de Memoria Histórica* brinda apoyo a procesos colectivos de reconstrucción y representación de memorias del conflicto armado que provengan de víctimas, organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos y organizaciones sociales, con un sentido dignificante en el marco de su proceso de reparación integral. Este indicador registra el número de iniciativas acompañadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), entendidas como ejercicios autónomos, territoriales y participativos que buscan preservar, resignificar y difundir las memorias de los hechos victimizantes, así como las resistencias y apuestas de transformación social impulsadas por las comunidades afectadas por el conflicto armado.

El acompañamiento por parte del CNMH incluye asistencia metodológica, conceptual, técnica y comunicativa. Su medición se realiza con base en el número de procesos priorizados y acompañados en un año, así como el acumulado histórico desde la implementación de la estrategia en 2014.

Tabla 163 Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas

Año	Número de Iniciativas Acompañadas
2020	5
2021	10
2022	13
2023	12
2024	40
Total	80

Elaboración propia. Fuente CNMH, mayo de 2025.

Durante el periodo 2020–2024, el número de iniciativas anuales acompañadas por el CNMH mostró una tendencia creciente, pasando de 5 iniciativas en 2020 a un máximo de 40 en 2024. Este crecimiento reflejó un fortalecimiento progresivo de la estrategia, tanto en su cobertura territorial como en la diversidad de expresiones de memoria respaldadas por la entidad. A lo largo de esos cinco años, se acompañaron 80 iniciativas nuevas, además de continuar con el seguimiento a procesos iniciados en años anteriores.

Para la vigencia 2025, el CNMH reportó 28 iniciativas de memoria histórica previstas para acompañamiento en distintos territorios del país. Estas incluyen experiencias diversas como murales conmemorativos en Bogotá, Solita (Caquetá) e Istmina (Chocó); documentales en Puerto Rico (Caquetá), Carmen del Darién (Chocó), Catatumbo (Norte de Santander), Anserma (Caldas), Soacha (Cundinamarca) y Cajamarca (Tolima); libros con enfoques investigativos en Medellín, Capitanejo (Santander), Catatumbo, Saravena (Arauca), Ovejas (Sucre) y Necoclí (Antioquia); festivales de memoria y acciones en el espacio público en Bogotá, Buenaventura y Manizales; exposiciones fotográficas y de bordado en Manizales; piezas comunicativas como podcasts, revistas digitales o cartillas en Medellín, Tumaco, Carepa y en el exilio.

Es de anotar que, pese al reporte de 28 nuevas iniciativas previstas para acompañamiento en 2025, la cifra acumulada entregada por el CNMH para ese mismo año, 271 iniciativas,



sea inferior al acumulado reportado en 2024, 277. Esta incongruencia sugiere posibles inconsistencias en los registros institucionales o en la actualización de la información disponible. Dado que este indicador es fundamental para valorar el alcance de las acciones del CNMH en la construcción de memoria desde los territorios, resulta prioritario fortalecer los sistemas de seguimiento, garantizar la trazabilidad de los procesos y asegurar una consolidación adecuada de los datos, que refleje de manera clara y transparente los avances reales de la estrategia.

Indicador: “Número de actos simbólicos y de dignificación implementados” CONPES 4031 de 2021.

Este indicador registra anualmente la cantidad de eventos realizados por la Unidad para las Víctimas como parte de las medidas de satisfacción contempladas en la Ley 1448 de 2011. Estos actos se clasifican en tres tipos: actos de dignificación, actos simbólicos y conmemoraciones, y tienen como finalidad reconocer públicamente a las víctimas, resignificar los hechos vividos y aportar a la construcción de memoria colectiva, la no repetición y el restablecimiento del tejido social. Su seguimiento, incorporado en el CONPES 4031 de 2021 como parte del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se basa en el conteo consolidado de actos implementados en cada vigencia como medición del avance institucional en la reparación simbólica.

La implementación de este indicador corresponde a la Línea de Memorias Vivas del Equipo de Contribuciones a la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de la Unidad para las Víctimas. Esta dependencia diseña y ejecuta actividades orientadas al reconocimiento público de las memorias de las víctimas, mediante metodologías que articulan enfoques diferenciales y territoriales. Las acciones desarrolladas incluyen eventos conmemorativos, actos simbólicos y procesos participativos de construcción de memoria, concebidos como mecanismos para garantizar derechos, esclarecer hechos del conflicto armado y prevenir nuevas violencias.

Tabla 164 No. de actos simbólicos y de dignificación implementados desde 2020- 2025

Año	Actos simbólicos y de dignificación
2020	361
2021	311
2022	242
2023	241
2024	275
2025 primer trimestre	54
Total	1.484

Elaboración propia, mayo 2025 Fuente: UARIV

Entre 2020 y el primer trimestre de 2025, las acciones asociadas a este indicador muestran variaciones anuales significativas, con periodos de incremento seguidos de reducciones y

estabilidad relativa. En 2020 se alcanzó un punto máximo con 361 actos reportados, el mayor volumen registrado desde el inicio del periodo de observación. Esta alza podría estar relacionada con estrategias de visibilización desarrolladas durante la pandemia, y fue seguida por una reducción del 13,8 % en 2021, con 311 actos reportados.

Para 2022, el número de actos simbólicos implementados se redujo a 242, lo que equivale a una disminución del **22,2 %** frente a 2021, y se mantuvo en un nivel similar en 2023, con 241 actos. Esta estabilidad en dos años consecutivos indica una reducción sostenida respecto al volumen alcanzado en 2020, cuando se reportaron 361 actos, con una disminución acumulada del **33,2 %**. No obstante, en 2024 se registra un repunte con 275 actos simbólicos, lo que representa un crecimiento del 14,1 % frente al año anterior y sugiere un renovado esfuerzo institucional en la aplicación de estas medidas.

En contraste, el reporte parcial de 2025, que registra 54 actos en el primer trimestre, indica una reducción significativa en las acciones si se proyecta esta tendencia sobre todo el año. No obstante, con los datos disponibles solo es posible hacer una inferencia preliminar, ya que para confirmar una disminución real será necesario esperar el reporte completo del año. Con base en los datos consolidados hasta el primer trimestre de 2025, se reporta un total de 1.484 actos simbólicos y de dignificación implementados desde 2020.

La Unidad para las Víctimas reporta 2.060 actos simbólicos y de dignificación entre 2011 y abril de 2025, correspondientes únicamente a conmemoraciones. Al sumar otras categorías reportadas; acciones simbólicas (88), actos de reconocimiento (12), iniciativas locales (12) e implementaciones de sentencias (9), el total asciende a 2.181 actos. Estas acciones buscan contribuir a la recuperación de la dignidad de las víctimas, visibilizar el daño sufrido, promover la no repetición y facilitar procesos colectivos de memoria y reparación simbólica, tanto en escenarios institucionales como comunitarios.

Tabla 165). Tipos de actos simbólicos y de dignificación implementados desde 2020- 2025

Tipo de acto	Cantidad
Conmemoraciones	1,592
Acciones simbólicas	99
Actos de reconocimiento	22
Iniciativas locales	17
Implementación de sentencias	15
Mural de la Esperanza	1

Elaboración propia. mayo 2025 Fuente: UARIV,

En cuanto a la distribución territorial de los actos simbólicos y de dignificación implementados entre 2020 y el primer trimestre de 2025, se evidencian diferencias notorias entre regiones y departamentos. La mayor cantidad de actos se reporta en Santander (156), seguido por Sucre (116), Bogotá D.C. (98), Valle del Cauca (94) y Atlántico (68). En contraste, departamentos como Guainía, Vichada y San Andrés registran solo una actividad



cada uno durante todo el periodo, lo que refleja una implementación significativamente limitada.

Si bien en 2024 se registró un aumento general en el número de actos simbólicos y de dignificación implementados frente a los dos años anteriores, esta mejora no se tradujo en una expansión territorial sostenida. Departamentos históricamente rezagados, como Guainía, Vichada y San Andrés, continúan con niveles de implementación mínimos, lo cual sugiere que persisten brechas significativas en materia de cobertura territorial. Esta tendencia también se refleja en el reporte parcial de 2025, que, aunque preliminar, no muestra señales de corrección en estos territorios. Lo anterior indica que los avances institucionales en volumen general de actos aún no se traducen en una distribución equitativa de las medidas, lo cual representa un desafío persistente para garantizar el acceso efectivo a la reparación simbólica en contextos con débil presencia estatal.

Esta desigualdad territorial también se manifiesta en la existencia de 70 actividades sin asignación geográfica clara, clasificadas como “sin información”. De estas, 47 son conmemoraciones, 19 acciones simbólicas y 4 iniciativas locales. Esta falta de trazabilidad limita la posibilidad de evaluación precisa y subraya la necesidad de mejorar los sistemas de registro y seguimiento institucional.

El XI Informe de la CSMLV incluyó una recomendación puntual a la Unidad para las Víctimas orientada a ampliar la cobertura de las medidas de satisfacción a nivel individual, lo cual abarca también el fortalecimiento del registro y la trazabilidad de las acciones implementadas. Esta recomendación responde a las brechas territoriales identificadas y a la necesidad de superar limitaciones como la ausencia de información geográfica en parte de los actos reportados.

Además de los desafíos en el registro, este panorama evidencia la necesidad de avanzar hacia una mayor equidad territorial, garantizando que las acciones de reparación simbólica lleguen también a los departamentos más alejados o históricamente rezagados, donde el impacto de estas intervenciones puede ser clave para fortalecer la cohesión comunitaria y el reconocimiento de los derechos de las víctimas.

Por otra parte, además de los actos simbólicos y de dignificación registrados en el marco del indicador, se han desarrollado acciones específicas orientadas al reconocimiento de responsabilidad y la solicitud pública de perdón. Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y hasta 2025, se han implementado 26 actos de esta naturaleza. De estos, la mayoría (22) corresponden al cumplimiento de sentencias dictadas en el marco de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), dirigidas a responsables pertenecientes a actores armados irregulares que se acogieron a este modelo de justicia transicional. Tres actos adicionales se han realizado en el contexto de acuerdos de solución amistosa tramitados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y uno más ha sido ordenado como medida cautelar por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), específicamente dentro del macrocaso 03, en beneficio de comunidades de San Onofre y Rincón del Mar. Estas acciones, aunque no hacen parte del conteo central del indicador, fortalecen el enfoque restaurativo de la política pública, al reconocer públicamente el daño causado y contribuir a procesos locales de verdad, reparación y no repetición.



Indicador: “Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género implementadas” CONPES 4031 de 2021.

Este indicador está incluido en el CONPES 4031 de 2021 como parte de las acciones orientadas a fortalecer el proceso de búsqueda humanitaria con enfoque diferencial y de género. Mide el número de actividades pedagógicas realizadas anualmente por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), en coordinación con entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Estas acciones tienen como objetivo ampliar el conocimiento público sobre los mecanismos de participación en dicho proceso. Su medición se basa en la suma de las actividades implementadas por vigencia.

Las actividades pedagógicas incluyen talleres territoriales, espacios de socialización sobre el mandato del SIVJRNR y mesas técnicas e interinstitucionales. En su desarrollo, se han incorporado enfoques diferenciales por género, pertenencia étnica y condición territorial, buscando una apropiación amplia y contextualizada de los mecanismos de búsqueda humanitaria.

En este marco, la UBPD ha desarrollado una serie de estrategias estructuradas para garantizar el enfoque diferencial y de género en sus actividades. Una de ellas es la “Línea de participación integral con enfoque diferencial: Plataforma de acción para la búsqueda”, que incluye herramientas como la Estrategia de Contacto Permanente y Diferenciado, la Red de Apoyo Operativo para la Búsqueda y un Plan Integral de implementación para la transversalización de los enfoques diferenciales, étnicos y de género.

Estas acciones han contribuido a generar condiciones para el restablecimiento de la confianza con las personas buscadoras, la creación de espacios seguros y el fortalecimiento progresivo del derecho a la participación, en particular de mujeres, personas LGTBQI+ y comunidades étnicas. En 2024, a través de estas estrategias, se realizaron más de 6.900 contactos efectivos y se consolidó la Red de Apoyo con más de 700 personas inscritas, de las cuales el 60 % son mujeres.

Tabla 166 Avance Metas pedagógicas reportadas

Año	Línea base	Meta	Avance
2020	0	1	0
2021	0	2	1
2022	0	3	27
2023	0	4	36
2024	0	5	29
2025 (21 marzo)	0	n/a	n/a
Total	0	15	93

Elaboración propia. mayo 2025. Fuente: UBPD

Estos resultados cualitativos se complementan con un cumplimiento sostenido de las metas anuales establecidas. Como se observa en la tabla, en 2024 se reportaron 29 actividades,



una leve disminución frente a las 36 de 2023, pero aún por encima de la meta anual (5 actividades). Esto confirma una tendencia de cumplimiento iniciada en 2022, cuando se reportaron 27 actividades. Los datos registrados reflejan una capacidad operativa estable para desarrollar estrategias pedagógicas con cobertura territorial, incluyendo contextos de difícil acceso, y sugieren que este componente sigue siendo un instrumento relevante en el marco de la participación informada y el ejercicio de derechos durante el proceso de búsqueda humanitaria.

Esta tendencia se enmarca en un crecimiento sostenido desde el inicio de la medición. En 2021 se reportó la primera actividad, y en los años siguientes se consolidó una expansión progresiva en el número de acciones implementadas: 27 en 2022, 36 en 2023 y 29 en 2024. Aunque la meta anual establecida en SISCONPES fue incrementándose gradualmente (de 1 a 5 actividades), los resultados obtenidos superaron esas proyecciones.

Es importante tener en cuenta que, conforme a los lineamientos del sistema de seguimiento, el porcentaje de cumplimiento del indicador se ajusta administrativamente al 100 % una vez se alcanza la meta definida. Esto implica que, aunque en 2022 la meta era de 3 actividades y se realizaron 27, el reporte oficial registra únicamente un cumplimiento del 100 %. Este procedimiento, si bien facilita la comparación interanual y la consolidación de resultados en términos administrativos, limita la visibilidad del volumen real de actividades ejecutadas frente a las metas previstas.

Para el primer trimestre de 2025, aún no se ha reportado información, debido a que el corte en SISCONPES se realiza de manera semestral. Se espera que el consolidado del primer semestre esté disponible en la siguiente actualización oficial. Además del registro cuantitativo, la estrategia pedagógica también ha incluido componentes comunicativos y culturales orientados a visibilizar los impactos diferenciados de la desaparición forzada.

Entre estos componentes se encuentran el documental “Por Cielo y Tierra”, el programa radial “La Búsqueda Repara”, y la participación institucional en espacios como la Feria Internacional del Libro de Bogotá, donde se realizaron más de 21.000 mediaciones pedagógicas dirigidas especialmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes. Estas acciones han contribuido a promover una comprensión más amplia del mandato humanitario de búsqueda, así como a fortalecer el reconocimiento social de las personas buscadoras y la centralidad de sus voces en los procesos de memoria y verdad.

Indicador: “Porcentaje de archivos dentro del CNMH entregados por colectivos de víctimas”
CONPES 4031 de 2021

Este indicador forma parte del CONPES 4031 de 2021 y mide el nivel de participación directa de las víctimas del conflicto armado en la construcción de memoria histórica a través de la entrega de archivos documentales. Su fórmula consiste en dividir el número de fondos documentales entregados por colectivos de víctimas entre el total de fondos documentales que integran el Archivo de Derechos Humanos del CNMH, y multiplicar este resultado por 100. El indicador busca visibilizar el aporte autónomo de las víctimas en la preservación del relato histórico del conflicto y tiene como meta alcanzar un 15 % de participación para el año 2031. A corte de mayo de 2025, el Archivo de Derechos Humanos del CNMH está



compuesto por 146 fondos documentales: 77 de naturaleza jurídica pública, 69 privada y ninguno de carácter mixto.

Entre 2024 y 2025, el CNMH modificó su metodología de clasificación de los fondos documentales, lo cual produjo un cambio significativo en la forma de reportar este indicador. Mientras que en el informe CSMLV anterior se afirmaba que el 72 % de los fondos documentales del Archivo de Derechos Humanos habían sido entregados por colectivos de víctimas (72 de 100 fondos), el reporte más reciente de 2025 señala que solo 14 de los 146 fondos corresponden específicamente a Organizaciones de Víctimas y Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas, lo que representa el 9,5 % del total.

Esta diferencia respecto al dato reportado en 2024 se debe a una depuración metodológica en la clasificación institucional, que ahora distingue de manera más precisa entre naturaleza jurídica y pertenencia a colectivos de víctimas. No obstante, la respuesta del CNMH aclara que otros tipos de organizaciones, como las de derechos humanos o grupos étnicos, pueden estar conformados por personas que han sido víctimas del conflicto, lo cual ampliaría la participación a 75 fondos, equivalentes al 51,3 % del total.

Tabla 167 Fondos documentales acumulados en el Archivo de Derechos Humanos del CNMH

Categoría	Número Fondos	de Porcentaje (%)
Fondos de Organizaciones de Víctimas y Defensoras de DDHH	14	9.5%
Fondos con participación de víctimas	75	51.3%
Total de fondos del Archivo de DDHH	146	100%

Elaboración propia. Fuente: CNMH mayo 2025.

Este ajuste en la categorización permite una mayor precisión técnica en el seguimiento del indicador, aunque plantea nuevos desafíos para evaluar la participación real de los colectivos de víctimas en la construcción del Archivo de Derechos Humanos. La reducción aparente del porcentaje al pasar del 72 % al 9,5 % debe entenderse no como un retroceso, sino como una mejora en la trazabilidad y especificidad de la fuente de origen de los fondos.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de que muchas organizaciones de derechos humanos o grupos étnicos pueden estar integradas por víctimas subraya la importancia de no limitar el análisis a categorías jurídicas formales. En conjunto, los datos de 2025 permiten **una comprensión más precisa y diferenciada** de la contribución de las víctimas al acervo documental del CNMH, y refuerzan la necesidad de fortalecer mecanismos de identificación y clasificación participativa, recomendación que se desprende del análisis actual, con el fin de reflejar fielmente la diversidad de actores que han aportado a la memoria histórica del conflicto armado.

Indicador: “número de municipios con procesos de memoria documental preservada” CONPES 4031 de 2021.



Este indicador, incluido en el CONPES 4031 de 2021, mide la cantidad de municipios en los que se han desarrollado procesos orientados a preservar la memoria documental relacionada con el conflicto armado, mediante acciones de identificación, registro, fortalecimiento y acopio de archivos de derechos humanos. Su finalidad es garantizar la protección y conservación de documentos relevantes como parte del patrimonio documental del país y como insumo para la construcción de memoria histórica, la garantía de derechos y la no repetición. La meta trazada en el CONPES es alcanzar un total de 242 municipios con procesos de memoria documental preservada para el año 2031.

Según información reportada por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), entre 2014 y 2024 se han implementado procesos de memoria documental en 144 municipios no repetidos del país. Esto representa un aumento significativo frente al dato reportado hasta junio de 2024, cuando se registraban 97 municipios intervenidos. El incremento de 47 municipios en menos de un año, equivalente a un **aumento del 48,5 %**, refleja un avance importante en la cobertura territorial del indicador, aunque deben tenerse en cuenta las variaciones anuales y los criterios aplicados para el conteo de municipios no repetidos.

El desglose por periodos, según la última información enviada por el CNMH, revela una expansión territorial relevante en los años 2023 y 2024. Durante el segundo semestre de 2023 se identificaron intervenciones en municipios de Atlántico (Baranoa, Puerto Colombia), Caldas (Supía), Chocó (Curbaradó), Cundinamarca (La Calera, Tocancipá), Huila (Baraya), Nariño (Aldana, Pupiales) y Tolima (Icononzo).

En 2024 se incorporaron nuevos municipios en departamentos como Boyacá (Cómbita), Huila (Aipe, Iquira, Palermo, Rivera, Santa María, Teruel), Nariño (Potosí, Puerres, Túquerres, Buesaco), Norte de Santander (Ocaña) y Santander (Cimitarra, Piedecuesta). Esta ampliación muestra una mayor diversificación territorial, con presencia en zonas andinas y del suroccidente del país, aunque persisten vacíos en departamentos como Vaupés, Vichada, Guainía, San Andrés y Arauca, donde no se reportan procesos de este tipo hasta la fecha.

Si bien el aumento reciente en el número de municipios intervenidos representa un avance relevante, las acciones desarrolladas hasta la fecha cubren el 59,5 % de la meta establecida en el CONPES 4031 de 2021, que contempla procesos de memoria documental en 242 municipios para el año 2031. El incremento de 47 municipios en menos de un año sugiere un ritmo de implementación más dinámico que en años anteriores. Mantener esa tendencia será clave para lograr la meta proyectada, especialmente si se acompaña de una estrategia de expansión territorial sostenida, con criterios de priorización diferenciados que permitan llegar a municipios históricamente excluidos o con baja presencia institucional.

Pese al progreso alcanzado hasta 2024, la respuesta limitada del CNMH en 2025 evidencia la necesidad de contar con mecanismos estables y periódicos de reporte del indicador, que permitan disponer de información completa y actualizada para monitorear la efectividad de las estrategias implementadas y avanzar hacia el cumplimiento de la meta trazada al 2031.

Indicador: “Entregar auxilio para transporte, alimentación y hospedaje, y subsidio funerario a hogares en los procesos de búsqueda, exhumación, y entrega de cuerpos o restos óseos.” CONPES 4031 de 2021.

El indicador hace parte del CONPES 4031 de 2021 y busca medir la entrega oportuna y adecuada de apoyo logístico y financiero a los hogares de personas desaparecidas en el marco del conflicto armado. Su finalidad es garantizar la participación digna y efectiva de las familias en las distintas etapas del proceso humanitario de búsqueda, incluyendo entrevistas, diligencias de prospección, recuperación de cuerpos y actos de entrega digna. La medición del indicador se basa en el número de personas participantes y en los recursos invertidos anualmente en cuatro componentes clave: transporte, alimentación, alojamiento y servicios funerarios. La implementación está a cargo de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), que canaliza estos apoyos bien sea mediante la contratación directa de servicios en los territorios, o a través del reembolso de gastos asumidos por los participantes.

Tabla 168 Apoyo en transporte y alimentación alojamiento y elementos fúnebres 2021- mayo 2025

Año	Participantes	Alimentación	Alojamiento	Servicios funerarios	Transporte	TOTAL
2021	5.931	\$ 216.517.646,06	\$ 124.942.728,00	\$ 32.929.805,68	\$ 501.746.021,64	\$ 876.136.201,38
2022	7.331	\$ 379.775.834,00	\$ 296.467.282,00	\$ 88.280.710,00	\$ 393.526.130,88	\$ 1.158.049.956,88
2023	11.355	\$ 574.194.973,00	\$ 259.149.900,00	\$ 84.343.600,00	\$ 944.844.025,47	\$ 1.862.532.498,47
2024	9.564	\$ 539.196.205,15	\$ 202.399.657,07	\$ 249.249.480,91	\$ 918.771.108,44	\$ 1.909.616.451,57
2025	1.361	\$ 46.127.610,31	\$ 15.977.267,31	\$ 117.575.319,26	\$ 149.346.884,90	\$ 329.027.081,78
Total	35.542	\$ 1.755.812.268,52	\$ 898.936.834,38	\$ 572.378.915,85	\$ 2.908.234.171,33	\$ 6.135.362.190,08

Elaboración propia. mayo 2025. Fuente: UBPD

A partir de los datos reportados, se observa que el año 2023 registró el mayor número de personas beneficiadas (11.355) y una ejecución presupuestal de \$1.862.532.498,47. En 2024, la cantidad de participantes disminuyó a 9.564, lo que representa una reducción del **15,8 %**, aunque el gasto total aumentó levemente a \$1.909.616.451,57, es decir, un incremento del **2,5 %**. Aunque la diferencia entre cobertura y ejecución presupuestal puede deberse a variaciones en los costos unitarios, se requiere información desagregada (por



tipo de servicio, duración y ubicación geográfica) para identificar con mayor precisión las causas de estas fluctuaciones.

Durante el primer cuatrimestre de 2025, se reportan 1.361 personas beneficiadas y una ejecución de \$329.027.081,78. Si bien estos datos corresponden solo a los primeros meses del año, reflejan una reducción en la ejecución respecto a los años anteriores. La información disponible no especifica si esta tendencia obedece a razones operativas, presupuestales o a una menor demanda de servicios en esta etapa del año.

En total, entre 2021 y abril de 2025, se han atendido 35.542 personas y se han ejecutado \$6.135.362.190,08 por concepto de alimentación, alojamiento, transporte y servicios funerarios. Esta información permite cuantificar el volumen de recursos movilizados y el alcance logrado en términos de participación de familiares en las distintas etapas del proceso de búsqueda humanitaria y extrajudicial.

La atención prestada a más de 35.000 personas y la ejecución acumulada de más de seis mil millones de pesos entre 2021 y abril de 2025 evidencian una dimensión operativa relevante en la implementación de estos apoyos. Esta magnitud, reflejada en el número de beneficiarios y en la inversión sostenida en distintos componentes logísticos y funerarios, permite inferir que el programa tiene un alcance significativo en términos de cobertura nacional. Sin embargo, la información suministrada por la UBPD no incluye detalles que permitan analizar con mayor precisión las variaciones anuales en la relación entre gasto y cobertura, ni ofrece elementos cualitativos sobre la adecuación, oportunidad o pertinencia de los apoyos entregados. Esta limitación dificulta una lectura integral sobre el impacto del programa y subraya la necesidad de fortalecer los mecanismos de trazabilidad y análisis cualitativo, especialmente en contextos territoriales diversos y con necesidades diferenciadas.

EXCENCIÓN DEL SERVICIO MILITAR

Indicador: “Porcentaje de solicitudes otorgadas de libretas militares a víctimas mayores de 18 años” CONPES 4031 de 2021

En el artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, consagra la exención en la prestación del servicio militar como una medida de satisfacción con la que cuentan las víctimas en edad para definir su situación militar, con el objeto de garantizar que estas no participen en escenarios de conflicto.

Con el Decreto 1084 de 2015, se determinó la suspensión de la obligación de las víctimas a prestar el servicio militar y se suscribió el protocolo de intercambio de información entre la UARIV y el Ministerio de Defensa, así como la ruta para el desacuartelamiento. Consecuente con lo anterior, con la expedición de la Ley 1861 de 2017, se proporcionaron garantías para la materialización de la medida de beneficio a las víctimas, determinando la exoneración del servicio militar obligatorio a las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas y la exoneración del pago de cuotas de compensación militar.



La Ley 1861 de 2017 contempla la exoneración al servicio militar obligatorio, mas no así la exención del servicio, que se aplica para los ciudadanos en condición de incorporados (ver el parágrafo 5 de la Ley 2384 de 2024). En este sentido, la Ruta Operativa para la Definición de la Situación Militar de las Víctimas del Conflicto, no consagra ningún subregistro, para la definición de la situación militar de dichos ciudadanos.

Tenido en cuenta el indicador previsto en el CONPES 4031 de 2021, La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas envió los listados de los ciudadanos víctimas a las zonas de reclutamiento y control de reservas. Conforme a lo indicado por la Dirección de Informática y Comunicaciones del COREC, desde el primero de enero de 2024 hasta el 30 de abril de 2025, 5.576 personas han sido beneficiadas.

Con la aprobación de la nueva Ruta Operativa para la definición de la situación militar a víctimas, suscrita entre el Ministerio de Defensa y la Unidad para las Víctimas, aprobada en diciembre de 2023, se viene avanzando significativamente en el cumplimiento de dicha medida, brindando capacitación a los funcionarios de los Centro Regionales de Atención Víctimas sobre el proceso de inscripción de los ciudadanos en la plataforma www.libretamilitar.mil.co, así como se vienen adelantando jornadas de definición de situación militar a la población vulnerable y la entrega de las tarjetas militares.

Para la correcta implementación de la ruta y el seguimiento al proceso de los gestores de la misma, se dio cumplimiento a las reuniones bimensuales con participación del Ministerio de Defensa, El Comando de Reclutamiento y la Unidad para las víctimas, realizado el 11 de diciembre de 2024; donde se abordaron las temáticas relacionadas con los rezagos pendientes de las vigencias 2020 a 2023 y lo específico para 2024. Igualmente se expusieron las oportunidades de mejora como:

Los empalmes a los comandantes en el marco de la rotación periódica, y algunas observaciones como el hecho de que aún se presentan casos donde se solicita documentos físicos a las víctimas, y el tema de autenticaciones para el Registro Civil.

Según información de la UARIV, por parte de los profesionales de la Unidad para las Víctimas se identificó e impulsó la formalidad del envío de los listados y oficios, y la gestión con los enlaces de los municipios de su jurisdicción por Dirección Territorial.

Tabla 169 Departamentos atendidos y beneficiarios

Departamentos	Beneficiarios Reservistas de Segunda Clase
Antioquia	1674
Arauca	36
Atlántico	152
Bogotá	46

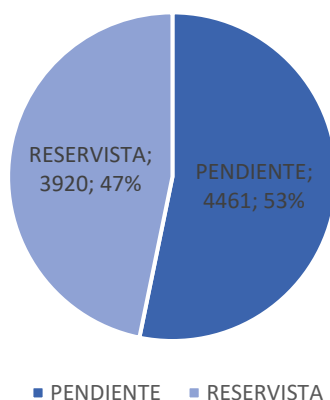


Bolívar	87
Boyacá	4
Caldas	32
Caquetá	78
Casanare	70
Cauca	37
Cesar	56
Chocó	26
Córdoba	45
Cundinamarca	38
Guainía	3
Guaviare	166
Huila	38
La Guajira	26
Magdalena	158
Magdalena Medio	13
Meta	132
Nariño	198
Norte de Santander	151
Putumayo	115
Santander	163
Sucre	97
Tolima	197
Valle del Cauca	79
TOTAL GENERAL	3.917

Fuente: Comando de Reclutamiento y Control de Reserva

Gráfica 47 Exención de servicio militar

2024



Fuente: Subdirección de Coordinación Técnica del SNARIV, 2024



Es importante considerar que la gestión realizada por los enlaces de las Direcciones Territoriales de la Unidad para las víctimas, en articulación con los Enlaces Municipales y los comandantes de Zona y Distrito se ve reflejada igualmente en las 892 jornadas de socialización, asistencias técnicas y acompañamiento a las víctimas, orientando y solucionado inquietudes en las diferentes regiones del país.

Respecto de los avances en las cifras de solicitudes gestionadas, los datos indican lo siguiente: de 8.381 solicitudes recibidas y oficiadas por los enlaces de la Unidad para las Víctimas a las diferentes zonas militares se cambiaron a reservista de 2da clase 3917, identificando 3 más como reservistas de 1ra Clase, revelando un avance del 47%. Igualmente se identificaron solicitudes que se cambiaron de estado para subsanar errores con la información cargada como de Cédulas de Ciudadanía no legibles, fotografías y Registros civiles.

De acuerdo con la información suministrada por El Ministerio de Defensa - Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional de Colombia, COREC, el número de certificados impresos para el 2024, fue de 9.185 digitales Y del primer trimestre de 2025 fue de 1.165, y de tarjetas digitales para el 2024 fue de 7.322 y para el primer trimestre de 2025 fue de 1.259.

Tabla 170 Números de Certificados Digitales y de Tarjetas Impresas

Tarjeta Impresas 2024	9.185
Tarjetas Impresas 1er Trimestre de 2025	1.165
Total	10.350
Tarjetas Digitales 2024	7.322
Tarjeta Digitales 1er Trimestre de 2025	1.259
Total	8.581

Elaboración: Propia: Fuente: Comando de Reclutamiento y Control de Reserva

Con la implementación de la ruta operativa para la definición de la situación militar de las víctimas del conflicto se han venido superando distintas barreras que limitaban la efectividad del trabajo realizado tanto por la Unidad para las Víctimas, como por el Ejército Nacional. En primer lugar, se destaca el mejoramiento del funcionamiento del trabajo interinstitucional, partiendo de la realización de mesas bimensuales de seguimiento a la implementación de la ruta. En este mismo sentido, la ruta da directrices sobre la participación del Ejército Nacional en los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAVS), lo que ha facilitado la realización de jornadas de capacitación, promoción y divulgación de la ruta, así como de solución de situación militar. Finalmente, otra estrategia para solventar las barreras presentadas en años anteriores se centra en las capacitaciones brindadas a los funcionarios de la Unidad para las Víctimas y/o los comandantes de Zona y Distrito, para garantizar la correcta implementación de la ruta.

En concordancia con la información remitida por parte del Comando de Reclutamiento y Control de Reservas, la ruta operativa es un documento integral que consagra el



procedimiento para que los ciudadanos víctimas del conflicto armado, residentes tanto en Colombia como en el exterior, definan su situación militar. Asimismo, conforme al oficio anexo (No.2025381013885023), la Dirección de Reclutamiento y la Unidad para las Víctimas socializaron la ruta ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, para garantizar su correcta aplicación.

En el marco de la implementación de la Ruta Operativa para la Definición de Situación Militar, durante la vigencia 2024, en articulación con la Unidad para las Víctimas y sus enlaces territoriales, se llevaron a cabo 892 jornadas de capacitación, promoción y divulgación en el territorio nacional.

Reconocimiento de Integrantes de la Fuerza Pública

Desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, los miembros de la fuerza pública fueron reconocidos como víctimas del conflicto armado interno en Colombia, ratificándose claramente esa condición en el artículo 3 de la Ley 2421 del 22 de agosto de 2024. Durante los años 2019, 2020, 2021 y 2024, el Centro Nacional de Memoria Histórica, ha realizado las siguientes publicaciones relacionadas con reconocimiento a Víctimas de Fuerza Pública:

Tabla 171 Numero de Publicaciones Fuerza Pública

No. publicaciones	De	Año	Tipo/ Dirección	Título	Fuerza Pública
1		2019	Informes Testimoniales	"Recuerdos de selva: Memorias de integrantes de la Fuerza Publica víctimas de secuestro"	Militares y Policía
4		2020	Pieza Audiovisual DCMH	"Para nosotras no existe el olvido"	Fuerza Publica
5		2020	Libro DCMH	"Por los retoños del árbol truncado" Memorias d las familias de la Fuerza Pública"	Fuerza Pública
3		2021	Pieza Audiovisual DCMH	"Victimas anónimas: Los militares y civiles de la FAC y sus familias reconstruyéndose desde el dolor"	Fuerza Aérea Colombiana y sus familias
2		2024	Expositiva DCMH	"Renacer: Mientras haya vida, hay esperanza"	Policía Nacional

Elaboración propia, Fuente: CNMH, Primer trimestre de 2025



Desde el año 2011 hasta el año 2018, no hubo publicación alguna por parte del CNMH, relacionadas con hechos victimizantes a Fuerza Pública. Sólo hasta el año 2019, 2020, 2021 y 2024, se hizo el primer informe, piezas audiovisuales, un libro y una expositiva sobre Fuerza Pública.

El Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH, durante las vigencias 2022 y 2023, no reporta publicaciones relacionadas con hechos victimizantes de Fuerza Pública, no obstante, de los hechos de violencia causada a miembros de fuerza pública (Policía y Ejército Nacional)

El incremento de la violencia contra miembros de fuerza pública, de los últimos años, merecen ser tenidos en cuenta para que produzcan podcast, libros, contenidos audiovisuales, murales, monumentos, garantizando su igualdad en el componente de medidas de satisfacción como una medida de reparación integral

Medidas de Reparación simbólica

Durante 2024, los Planes Territoriales de Memoria (PTM) se implementaron en cinco territorios priorizados: Florencia (Caquetá), Norte de Santander, el Eje Cafetero (Caldas, Risaralda y Quindío), la subregión de Soto Norte (Santander) y Urabá antioqueño.

Durante estos espacios, que buscaron escuchar a los territorios sobre las necesidades que tienen en materia de memoria histórica, incluidas investigaciones, acciones pedagógicas, iniciativas de memoria histórica, se concertaron 325 solicitudes provenientes de las víctimas y sus organizaciones.

Para poder operativizar y llevar a cabo el acompañamiento por parte del CNMH de estas solicitudes, se planteó y se acordó organizar en tres momentos el inicio de los procesos y acciones concertados: a corto, mediano y largo plazo. Lo anterior, considerando la capacidad que tiene el CNMH para responder y acompañar a las solicitudes respectivas. En este sentido, las investigaciones acordadas en el marco de los PTM se concertaron, en su mayoría, para su realización desde la vigencia 2026 en adelante. De las 26 solicitudes, 3 se ejecutarán en 2025, 6 en 2026 y 17 entre 2027 y 2030

Dificultades

Durante 2024 se identificó una disminución del 10,97 % en el total de víctimas atendidas con medidas de satisfacción individuales, en comparación con el año anterior. Esta reducción afectó tanto a hombres, -7,70 %, como a mujeres, -13,14 %. Aunque se observó un aumento en la atención a personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIEGD), así como una mejora en la calidad del registro, reflejada en la reducción del 88,61 % en la categoría “sin información reportada”, la caída general en la atención sugiere la necesidad de fortalecer los mecanismos de consolidación, depuración y validación de los datos institucionales.

En 2025, durante el primer trimestre, no se reportan avances que indiquen una reversión de esta tendencia. A nivel departamental, se mantienen importantes brechas en la implementación territorial. Departamentos como Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Meta y Nariño presentan reducciones entre 2024 y 2025, mientras que territorios como Vaupés, Vichada, San Andrés y Boyacá continúan con coberturas persistentemente



bajas. Aunque se registran incrementos en Santander, Risaralda y Putumayo, estos no compensan las caídas en departamentos con mayor volumen histórico. En conjunto, esta situación refleja una implementación desigual y refuerza la necesidad de realizar ajustes operativos diferenciados y establecer un seguimiento territorial más riguroso.

En cuanto a las víctimas en el exterior, no se reporta ninguna acción durante 2023 ni en el corrido de 2024 y 2025. Esta ausencia prolongada indica una interrupción en la aplicación de medidas de satisfacción individual fuera del país. Aunque entre 2021 y 2022 se atendieron víctimas en países como Ecuador y España, la falta de continuidad reciente sugiere la inexistencia de una estrategia institucional activa para este grupo poblacional. Esta situación plantea la necesidad de evaluar las condiciones institucionales, operativas y presupuestales que podrían estar limitando la implementación de estas medidas más allá del territorio nacional.

Entre 2024 y el primer trimestre de 2025, se mantiene una distribución desigual en la implementación de actos simbólicos y de dignificación. Departamentos como Guainía, Vichada y el Archipiélago de San Andrés continúan con solo una actividad registrada, sin avances respecto al año anterior. Esta limitada presencia territorial ya había sido advertida en el informe de 2024. Adicionalmente, se identifican 70 actividades clasificadas como “sin información”, lo cual impide establecer su localización geográfica y dificulta la evaluación territorial del indicador. Esta situación subraya la necesidad de fortalecer los sistemas de registro y seguimiento para garantizar una implementación más equitativa y trazable de esta medida de satisfacción.

Es crucial implementar un seguimiento estadístico tanto de las víctimas que eligen prestar servicio como de aquellas que han solicitado su desvinculación de estas instituciones. Puesto que la fecha no se dispone de información detallada sobre las acciones emprendidas para mejorar la coordinación y articulación con la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional, en relación con las víctimas del conflicto armado que optan por prestar servicio militar de manera voluntaria.

En cuanto a la obtención de la libreta militar, aunque este documento es fundamental para acceder a programas de generación de ingresos que mejoren las condiciones económicas de las víctimas, aún existen barreras significativas en territorios. Entre estas dificultades se encuentran la falta de disposición de los distritos militares para expedir la libreta y la exigencia de un número mínimo de solicitantes para organizar jornadas de expedición. Estas restricciones son una barrera para el acceso vulnerando los derechos de las víctimas, ya que la obtención de la libreta militar debería facilitarse sin obstáculos.

Siguen presentándose dificultades por la falta de coordinación entre el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional de Colombia y la Unidad para las Víctimas ha dificultado la atención de un mayor número de víctimas que necesitan definir su situación militar. Es esencial proporcionar información clara sobre la nueva ruta para la definición de la situación militar de las víctimas y garantizar su efectiva implementación en los territorios.

Las pocas publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica, relacionadas con los hechos victimizantes de Fuerza Pública, se relacionan con folletos sobre la policía nacional,



sin incluirse los demás miembros de su fuerza y sus familiares. No obstante que en los dos (2) últimos años se ha incrementado la violencia en la fuerza pública.

Construcción Museo de Memoria Histórica

La construcción del Museo Nacional de Memoria Histórica se encuentra amparada en el numeral 1 del artículo 148 de la ley 1448 de 2011, y el Centro Nacional de Memoria Histórica tiene desde el 2011 la obligación legal de diseñar, crear y administrar el Museo de la Memoria histórica, destinado al fortalecimiento de la memoria colectiva acerca de los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado en Colombia.

En atención a la anterior disposición, fue celebrado el Convenio Interadministrativo 486 de 2017 y su Acuerdo Específico 048 de 2017 con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas (ANIM), para que dada la experticia y mandatos misionales ejerciera como gestora técnica y contractual la ejecución del proyecto en relación los estudios y diseños gestionados por el CNMH.

A pesar de algunos inconvenientes presentados, tanto el convenio marco interadministrativo y el acuerdo específico se encuentran vigentes. El Acuerdo Específico No. 048 de 2017, ha sido objeto de las siguientes prórrogas y modificaciones:

Tabla 172 Prórrogas y Modificaciones Convenio

No. Otrosí	de Fecha Suscripción	de Prorroga/Adición	Fecha de Ejecución/Valor
1	26/06/2019	Prorroga	09/06/2021
2	09/11/2020	Prorroga	31/12/2022
3	30/12/2021	Adición.	\$1.855.231.664,00
4	01/02/2022	Adición	\$22.605.552,116,00
5	05/12/2022	Prorroga	31/07/2024
6	30/07/2024	Prorroga	25/11/2024
7	25/11/2024	Prorroga	15/01/2025
8	15/01/2025	Prorroga	15/04/2025
9	15/04/2025	Prorroga	31/12/2026
10	21/05/2015	Adición	\$21.000.000.000,00

Elaboración Propia: Fuente: ANIM Visita Aditiva 4 de julio de 2025

Las prórrogas dentro de la vigencia del acuerdo Específico, obedece a que la obra no fue terminada ni entregada dentro del plazo inicial establecido (octubre de 2022), presentándose un incumplimiento el cual fue resaltado dentro en los informe I X y XI de la CSMLV, quienes sus autores a través de este espacio, recomendaron que el CNMH



coordinara esfuerzos con las entidades correspondientes para subsanar los retrasos en la construcción del Museo de la Memoria, facilitando su apertura y avance efectivo.

Así mismo cabe resaltar que delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado, ha manifestado en varias sesiones del subcomité Nacional de medias de satisfacción la necesidad e importancia en culminar y entregar a las Víctimas este proyecto. La Agencia Nacional Inmobiliaria -ANIM, luego de haber iniciado obras, declaró el incumplimiento del contratista y desde entonces se han realizado distintas acciones Como consecuencia de lo anterior, actualmente, según información suministrada por el representante judicial de la ANIM, en visita administrativa adelantada en las oficinas de la ANIM, el 7 de julio de 2025, expresó que cursan varios procesos judiciales, a raíz de la ejecución del contrato de obra de la construcción del Museo Nacional de Memoria, así:

Tabla 173 Información ANIM visita administrativa

No. RADICADO	JUEZ	DEMANDANTE	CUANTÍA	ESTADO ACTUAL
250002336000202200512-00	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera	OHLA	\$50.000.000.000	Auto de reforma de la demanda.12 de mayo de 2025. Pronunciarse sobre las excepciones previas.
11001310302120240009300	Juzgado Civil Circuito Bogotá	21 del Patrimonio de Autónomo	\$50.994.238.192	Resolver recurso de reposición del auto admisorio de la demanda

Elaboración: Propia: Fuente: ANIM Visita Aditiva 04/07/2025

Estos procesos judiciales se encuentran en sus etapas iniciales, pero su desarrollo procesal, debe atenderse con una defensa técnica especializada y no es óbice para continuar con la construcción y terminación del Museo de Memoria.

Con respecto a las preguntas formuladas por la Secretaria Técnica de la CSMLV, el CNMH respondió: “Durante el 2024 la ANIM instruyo al patrimonio autónomo para realizar las gestiones de contratación de obras definitivas de impermeabilización de cubiertas, construcción de pozos, bajantes, cámaras de inspección y redes de drenaje, así como medidas de protección provisionales de protección y salvaguarda de la estructura, entre las cuales se adelantaron actividades definitivas de los sistemas de recolección de aguas lluvias de cubiertas, impermeabilización parcial de las losas de cubierta y sistemas de cajas



de inspección de aguas lluvias en primer piso, las cuales representan avance directo a la finalización del proyecto y cuyo contrato actualmente se encuentra en proceso de liquidación”.

Según Los reportes realizados por la ANIM, como gestor técnico del proyecto, a la fecha se han ejecutado y pagado recursos por valor de \$51.569.838.231. Y culminar la obra del proyecto implica la consecución de recursos por la suma de \$99.791.668.343 esto incluye el total de las obras, la interventoría, la supervisión técnica independiente, imprevistos, dotación no museográfica y gestión y asistencia técnica de la agencia a precios de 2024. De igual modo, expresó que duran la presente vigencia, la Dirección de Museo de la Memoria del CNMH (CNMH-DMM) gestionó ante el Departamento Nacional de Planeación la solicitud en la plataforma MGA Web para la aprobación de la Ficha del Proyecto de Inversión para la “Construcción, terminación y puesta en marcha del Museo de Memoria Nacional Bogotá”, BPIN 202500000017817, por valor de \$84.139.375.648 más \$ 1.817.316.750 para la contratación del equipo de seguimiento que hace parte de las acciones y actividades del plan de mejoramiento aprobado por la Contraloría General de la República en diciembre de 2023, para un total de \$85.956.692.398 (horizonte del proyecto 2025-2027), esta cifra incluye los \$21.000.000.000 de la presente vigencia.

Con respecto al Plan de Mejoramiento, mediante oficio número 202500402003500491 del 8 de julio de 2025, dirigida a Contraloría Delegada Para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, de la Contraloría General de la República, la delegada para La orientación y asesoría a las víctimas, le solicitamos se nos informe si el Plan de Mejoramiento aprobado en diciembre de 2023, fue implementado y se corrigieron las deficiencias encontradas?, si había otras auditorías adelantadas por esa delegada y cuál es el resultado arrojado en las mismas? y cuál era la situación actual financiera, técnica, y de ejecución de la construcción del Museo de Memoria Histórica.

La respuesta a este requerimiento fue enviada a través del oficio No. 2025EE0138695 del 11 de junio d 2015, expreso: “ En el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 2025, se tiene previsto en este segundo semestre la ejecución de una auditoría financiera al Centro Nacional de Memoria Histórica la cual iniciará el próximo 14 de julio, en esta actuación se evaluará dentro de sus objetivos específicos la efectividad del Plan de Mejoramiento suscrito por la entidad, verificando el avance de las actividades y controles previstos para mitigar el riesgo. Los resultados de esta auditoría, incluida la revisión del avance y cumplimiento del citado plan, serán consolidados y comunicados mediante el informe final correspondiente, cuya entrega está proyectada para el mes de diciembre del presente año”:

El Centro Nacional de Memoria Histórica a diciembre 2024 tenía un valor liquido cero alrededores de \$40.000.000; sin embargo, la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, del Ministerio de Hacienda, emitió la Circular No. 002 del 7 de enero de 2025, por medio del cual dio aplicación de lo dispuesto en el artículo 319 de la Ley 2294 de 2023 en su párrafo transitorio en virtud del cual al



CNMH se le ordenó el reintegro de recursos de vigencias anteriores por el orden de \$25.000.000.000, lo cual se hizo efectivo el 20 de enero de 2025.

A los \$15.565 millones disponibles en ‘líquido cero’ —es decir, recursos aún no comprometidos— se sumarán \$21.000 millones correspondientes a la ficha de inversión...” “Construcción, terminación y puesta en marcha del Museo de Memoria de Colombia Bogotá” código BPIN 202500000017817, correspondiente al proyecto viabilizado por el Departamento Nacional de Planeación-DNP el 6 de marzo de 2025. Al respecto, el CNMH se encuentra adelantando el trámite de traslado presupuestal en el presupuesto de gastos de inversión del Centro Nacional de Memoria Histórica.

En relación con el presupuesto de inversión faltante para terminar la construcción del museo, es importante presentar el balance presupuestal calculado por la DMM con la determinación de los recursos requeridos para la terminación del proyecto para las vigencias 2025,2026 y 2027, partiendo de los recursos disponibles y comprometidos a la ficha, cifras que corresponden a los soportes allegados a la Agencia, el informe de Interventoría y comunicaciones que a modo de certificación han sido remitidas al CNMH, las cuales se relacionan en el siguiente cuadro:

Tabla 174 Cuadro general de recurso faltantes para la terminación del proyecto

Ítems	Descripción	Valor
1.00	Valor Total Requerido Para La Terminación del Proyecto.	\$99.791.668.343,83
1.01	Costo Total Terminación Obra (Incluye imprevistos tazados por la ANIM)	\$78.420.578.682,76
1.02	Interventoría, Supervisión Técnica Independiente, Gastos Generales.	\$10.490.238.257,59
1.03	Dotación (Mobiliario No Museográfico)	\$7.000.000.000,00
1.04	Gestión y Asistencia Técnica	\$3.880.851.403,48

Elaboración propia Fuente: Matriz Presupuestal CNMH

Es importante destacar que a lo anterior se le deben sumar los recursos necesarios para adelantar las actividades y acciones previstas en el plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República vigencia 2023, en específico para realizar el seguimiento técnico, jurídico y financiero al proyecto constructivo del museo de la memoria, cifras para las vigencias 2026 y 2027, el cual se estima en un valor de \$1.817.316.750.

Como lo habíamos anotado, actualmente el proyecto cuenta con \$15.652.292.695 (recursos rezago sin flujo de caja) y se encuentra en proceso de traslado presupuestal recursos por valor de \$21.000 millones de pesos para la vigencia 2025 en el marco de la ficha de inversión Construcción terminación y puesta en marcha del Museo de Memoria de Colombia Nacional Bogotá BPIN 202500000017817. A continuación, se hace la discriminación por vigencias de los recursos faltantes así:



Tabla 175 Cuadro General de Recursos

Descripción	Valores
Recursos requeridos para la terminación del proyecto	\$99.791.668.343,83
Recursos para el seguimiento y monitoreo	\$1.817.316.750,00
Valor total para la terminación del proyecto incluidos seguimiento y monitoreo	\$101.608.985.093,83
Recursos disponibles en valor liquido cero-rezago sin flujo de caja	\$15.652.292.695,70
Ficha inversión BPIN 202500000017817 Vigencia 2025 (en trámite traslado presupuestal)	\$21.000.000.000,00
Total, Presupuesto Faltante	\$64.956.692.398,13
Descripción	Valores
Recursos solicitados en el anteproyecto de presupuesto 2026	\$29.321.377.416,66
Recursos a solicitar en el presupuesto 2027	\$35.635.314.981,47

Elaboración propia. Fuente: Equipo DMM con base información aportada por la ANIM 2024

En explicación del ejercicio presupuestal se destaca que la ANIM efectuó la actualización de precios unitarios, la revisión y ajuste de mayores y menores cantidades de obra, adición de ítems y actividades complementarias, cambios de especificación técnica, la indexación de precios unitarios a través del Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED) del DANE, previendo igualmente, costos asociados a la interventoría, supervisión técnica independiente, gestión y asistencia técnica de la Agencia, diagnósticos y valoración de actividades no previstas.

Igualmente, el CNMH - DMM adelantó las gestiones y labores que corresponden para la prórroga de la licencia de construcción, que a la fecha tiene un término de vigencia hasta el día 16 de marzo de 2026, prorrogables por un término adicional de 12 meses de acuerdo con lo señalado en el Decreto Nacional 074 de 2025, ampliando el horizonte de licenciamiento del proyecto y la continuidad de sus obras.

Teniendo en cuenta la necesidad de dar continuidad a la obra se realizaron mesas de trabajo técnicas entre la ANIM y el CNMH - DMM, llegando a las valoraciones de los espacios posibles de intervención en lo se ha denominado sector funcional II del proyecto, en consideración a esto la ANIM efectuó el estudio de mercado bajo la modalidad de administración delegada. Como resultado de dicho estudio socializado por la ANIM en el comité operativo No. 41 celebrado el día 3 de abril de 2025, se informó que dado el alto costo de la administración delegada respecto del porcentaje no es viable dicha forma de contratación.

Finalmente, se cuenta con la prórroga del Convenio Interadministrativo y del Acuerdo Específico y con los recursos que existen se están adelantando los procesos de invitación pública, para contratar la obra y la interventoría; las cuales asciende a las sumas de \$26.111.206.299,62 y \$.2.219.452.535, respectivamente. Así mismo se prevé la ejecución



de actividades de obra hasta el 2027, por lo tanto, es necesario, que se garanticen los recursos para las vigencias 2026 y 2027.

Conclusiones

La disminución del 10,97 % en el número de víctimas atendidas en medidas de satisfacción a nivel individual entre 2023 y 2024 evidencia una pérdida de cobertura que requiere ser monitoreada para evitar retrocesos en la implementación de esta medida³⁴⁴.

Si bien se evidencia un avance sostenido en el número de investigaciones desarrolladas por el CNMH hasta 2025, persiste una brecha considerable frente a las publicaciones, lo que limita el acceso público a los insumos generados y evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de divulgación.

En 2025, el Centro Nacional de Memoria Histórica reportó 17 investigaciones de memoria histórica en desarrollo, superando la proyección anual y reflejando un avance sostenido, con ampliación temática y territorial en los contenidos trabajados.

En 2025 se proyectó el acompañamiento a 28 nuevas iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado, manteniéndose la continuidad de esta estrategia institucional, aunque persisten inconsistencias en la consolidación del dato acumulado que conviene aclarar para efectos de seguimiento.

Entre 2024 y el primer trimestre de 2025 se observa una recuperación en la implementación de actos simbólicos, aunque persisten brechas territoriales y limitaciones en la trazabilidad que requieren seguimiento.

En 2024 se mantuvo un nivel alto de implementación de actividades pedagógicas sobre participación en la búsqueda humanitaria, con 29 acciones reportadas, aunque no se cuenta aún con información oficial correspondiente a 2025.

La actualización metodológica en la clasificación de fondos documentales del CNMH redujo el porcentaje de archivos atribuidos a colectivos de víctimas de 72 % a 9,5 %, lo que permite una medición más precisa del indicador, aunque aún se requieren mecanismos que reflejen mejor la participación real de las víctimas en la construcción del Archivo de Derechos Humanos.

En 2024 se registró un aumento significativo en el número de municipios con procesos de memoria documental preservada, alcanzando el 59,5 % de la meta proyectada, aunque no se cuenta aún con información correspondiente al año 2025.

En el primer cuatrimestre de 2025, la Unidad de Búsqueda reportó una reducción en el número de personas beneficiadas y en los recursos ejecutados en apoyo logístico y financiero para la búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos o restos óseos. Dado que la información disponible cubre únicamente hasta mayo de 2025, será necesario esperar los reportes posteriores para contar con una evaluación completa de la implementación de esta medida durante toda la vigencia.

³⁴⁴ La información correspondiente a 2025 no fue enviada, por lo cual el análisis se limita a los datos disponibles hasta 2024.



Que no se tienen cifras por parte del Ministerio de Defensa y la Unidad para las Víctimas, de cuantas personas mayores de 18 años que viven en el exterior, han accedido a la medida de definición de su situación militar y cuantas capacitaciones se les ha realizado a las mismas.

Que, el incremento de la violencia contra miembros de fuerza pública, de los últimos años, merecen ser tenidos en cuenta para que produzcan podcast, libros, contenidos audiovisuales, murales, monumentos, garantizando su igualdad en el componente de medidas de satisfacción como una medida de reparación integral.

Que, debido al incumplimiento del contratista, a la ejecución del proyecto, el proceso sufrió un atraso significativo en la Terminación y puesta en marcha del Museo, lo que ha llevado que actualmente existan varias demandas a raíz de la ejecución del contrato inicial de la Obra de la construcción del Museo Nacional de Memoria.

Que, para culminar el proyecto, de acuerdo con la ANIM, implica la consecución de recursos por valor de \$101.608.985.093,83, en este monto están incluidos el total de las obras, la interventoría, la supervisión técnica independiente, imprevistos, dotación no museográfica y gestión y asistencia técnica de la Agencia a precios de 2024.

El CNMH a diciembre de 2024 tenía un valor líquido de \$40.000.000 para Construcción del Centro de Memoria Histórica, pero por lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 319 de la Ley 2294 de 2023, dispuso que el CNMH reintegrara alrededor de 25 mil millones de vigencias anteriores, lo que significó la reducción del presupuesto del proyecto y amplió la brecha de los recursos para reactivar, terminar y poner en marcha el Museo de Memoria Histórica.

En total, se requieren aproximadamente \$101.609 millones para culminar el proyecto de construcción del Museo. El proyecto cuenta con \$15.652.292.695 (recursos rezago sin flujo de caja) y se encuentra en proceso de traslado presupuestal recursos por valor de \$21.000 millones de pesos para la vigencia 2025.

Debido a la necesidad de terminar la construcción del Museo, las recomendaciones del subcomité de Medidas de Satisfacción, la auditoria de la Contraloría General de la República y el empeño de la actual Directora de la Construcción del Museo de la Memoria Histórica, se logró para la presente vigencia la asignación de 21 mil millones, para lo cual se formuló y estructuró un nuevo proyecto de inversión “Construcción Terminación y Puesta en Marcha del Museo de Memoria de Colombia Nacional Bogotá”.

El proyecto fue viabilizado por el Departamento Nacional de Planeación-DNP el 6 de marzo de 2025 y registrado en el banco de programas y proyectos de inversión nacional mediante código BPIN 202500000017817, donde se identifican los recursos para las vigencias 2025 al 2027. Estableciéndose las necesidades de recursos para la vigencia de 2026, en la suma de \$29.321.377.416,66 y para la vigencia de 2027 por \$35.635.314.981,47, lo cual permitirá culminar esta obra necesaria de reparación simbólica, como un componente de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.



La ANIM está adelantando los procesos de invitación pública para contratar la obra de obra pro la suma de \$26.111.206.299,62 y la Interventoría por un valor de \$2.219.452.535.

Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la implementación de medidas de satisfacción individual en departamentos con coberturas persistentemente bajas, como Vaupés, Vichada, Boyacá y San Andrés, mediante estrategias diferenciadas y ajustes operativos territoriales.

A la Unidad para las Víctimas y al Ministerio de Relaciones Exteriores diseñar e implementar una estrategia institucional sostenida que garantice el acceso efectivo de las víctimas en el exterior a las medidas de satisfacción individual, superando las barreras operativas, administrativas y de articulación interinstitucional actualmente vigentes.

Al Centro Nacional de Memoria Histórica fortalecer los mecanismos institucionales para garantizar la publicación oportuna de las investigaciones concluidas, reduciendo la brecha entre los productos desarrollados y los efectivamente divulgados, con el fin de asegurar su disponibilidad para víctimas, instituciones y la sociedad en general.

El subcomité de Medidas de satisfacción como instancia legítima de la PPV, debe pensarse como un escenario de mayor discusión, visibilidad y control social de la gestión de entidades SNARIV en el marco de la reparación integral.

Al Centro Nacional de Memoria Histórica fortalecer los sistemas de seguimiento y consolidación de datos sobre las iniciativas de memoria histórica, garantizando la trazabilidad de los procesos y la coherencia entre los acumulados anuales, con el fin de reflejar de manera clara y transparente los avances reales de la estrategia.

A la Unidad para las Víctimas fortalecer la implementación de actos simbólicos y de dignificación en departamentos con coberturas históricamente bajas, como Guainía, Vichada y San Andrés, a través de estrategias de focalización territorial que garanticen un acceso equitativo a esta medida de reparación desde el enfoque territorial.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas fortalecer los mecanismos de trazabilidad y análisis cualitativo sobre la implementación de apoyos logísticos y financieros, incorporando información que permita interpretar las variaciones anuales en cobertura y gasto, con énfasis en los contextos territoriales más complejos.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas fortalecer los mecanismos de trazabilidad y análisis cualitativo sobre la entrega de auxilios para transporte, alimentación, hospedaje y subsidios funerarios, con el fin de interpretar de manera más precisa las variaciones anuales en cobertura y gasto, especialmente en contextos territoriales diversos y con necesidades diferenciadas.

Al Ministerio de Defensa y a la Unidad para las víctimas, establecer canales de comunicación eficaces y acuerdos interinstitucionales, que permitan una mayor información a las víctimas mayores de 18 sobre la ruta de exención del servicio militar.

Al Comando de Reclutamiento y Control de Reserva del Ejército y a la Unidad para las Víctimas, adelantar jornadas de capacitación a Colombianos Víctimas en el exterior, sobre la ruta de definición de situación militar, para que tengan acceso a este beneficio que les otorga la ley como medidas de satisfacción.



Generar retroalimentaciones oportunas respecto a las novedades que se identifican en los registros aplicado para todos los actores que implementan la ruta. . Planes de capacitación y refuerzo a los actores de la implementación de la ruta, considerando la rotación de personal o funcionarios a cargo de la Gestión.

Fortalecer la divulgación de la medida a toda la población víctima, así como los acuerdos para la presencia institucional en los CRAV por parte de los distritos militares. Superar las barreras tecnológicas, en especial para la interoperabilidad de los sistemas de información y la obtención oportuna de cifras; como el acceso a las herramientas que facilitan la consulta en VIVANTO.

Optimizar los tiempos de respuesta para los casos especiales (respuesta a comisión de seguimiento, Tutelas, solicitudes de desacuartelamiento y víctimas en el exterior entre otros extraordinarios). De igual modo

La erradicación total de solicitudes de carpetas (físicas) y documentos autenticados recientemente a la población víctima, al igual que el desplazamiento a los distritos.

Al Centro Nacional de Memoria Histórica, realizar publicaciones relacionadas con los hechos victimizantes de Fuerza Pública, debido a las pocas publicaciones se han generado sobre esta población Víctimas del conflicto armado.

Al Ministerio de Hacienda desembolsar los recursos al CNMH, los cuales se encuentran amparados en el certificado de disponibilidad presupuestal número 57525 del 16 de mayo de 2025 por valor de \$21.000.000.000,00., para que los participantes a las invitaciones pública de la obra y la interventoría, tenga la garantía de que los recursos están en caja.

A la ANIM, como gestor del proyecto, garantizarle al CNMH, el cumplimiento de los contratos de obras y de interventoría que están en curso de celebrarse, para que finalmente la obra pueda terminarse y lograr así el tan anhelado funcionamiento del Museo de la Memoria Histórica, como deuda histórica a las víctimas del conflicto Armado Interno en Colombia.

Al Congreso de la República, a través de la Comisión de Presupuesto del Honorable Senado de la República, la asignación de los recursos para las vigencias 2026 y 2027, para lograr culminar y poner en marcha el proyecto de Inversión para la “Construcción, terminación y puesta en marcha del Museo de Memoria Nacional Bogotá”.

La ANIM, a través de sus apoderados judiciales, ejercer una defensa técnica adecuada y oportuna, para evitar posibles condenas y por ende la afectación de los recursos administrados por el patrimonio autónomo, que puedan poner en riesgo la culminación y puesta en marcha del Museo Nacional de Memoria Histórica.



PARTICIPACIÓN

La participación efectiva de las víctimas además de ser un derecho constitucional constituye un pilar fundamental en la implementación de la Ley 1448 de 2011, al permitir el ejercicio de sus derechos y su incidencia directa en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral. En este sentido, el derecho a la participación se consolida como una herramienta clave para fortalecer la democracia, garantizar la centralidad de las víctimas en los procesos de reparación y promover su papel activo en la construcción de paz.

El presente informe comprende el análisis del año 2024 y el primer trimestre del 2025, en donde emergen nuevos retos derivados de la expedición de la Ley 2421 de 2024, que introduce reformas sustantivas al marco normativo de atención a las víctimas. Si bien esta ley representa una oportunidad para actualizar y fortalecer la política pública, su implementación ha implicado desafíos relacionados con la armonización institucional, la adecuación presupuestal y el cumplimiento de nuevas disposiciones por parte de las entidades del orden nacional y territorial.

A esto se suma la necesidad urgente de reglamentar e implementar los decretos étnicos, que constituyen el marco jurídico para garantizar la participación autónoma y con enfoque diferencial de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y Rom. La materialización de estos instrumentos es clave para avanzar en una política pública más incluyente, equitativa y respetuosa de la diversidad étnica del país.

En este contexto, el Décimo Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas analiza, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, el ejercicio del derecho a la participación, partiendo de los lineamientos del CONPES 4031 de 2021, los indicadores definidos por la Comisión, las recomendaciones del XI Informe, así como la información reportada por la Unidad para las Víctimas, entidades del SNARIV, las secretarías técnicas de las mesas departamentales y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas (MNPEV).

A través de este capítulo, se busca identificar los avances, obstáculos y desafíos en la garantía de una participación efectiva, representativa, autónoma y con enfoque diferencial de las víctimas del conflicto, reiterando la obligación del Estado de crear condiciones adecuadas, seguras e incluyentes para el ejercicio pleno de este derecho fundamental en todo el territorio nacional.

Análisis cuantitativo

En esta sección se presentan los indicadores adoptados por el CONPES 4031 de 2021 y los establecidos por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV), organizados en la siguiente tabla, a partir de la cual se realiza su respectivo análisis. Llama la atención que, de los diez indicadores revisados, cinco, es decir, el 50%, no cuentan con reporte o avance informado a la fecha del presente informe. Del 50% restante, si bien se identifican registros y acciones parciales, los resultados reflejan un cumplimiento limitado, lo cual será abordado en detalle en los apartados siguientes.



Indicador: “Porcentaje de avances en el diseño de la batería de indicadores para hacer seguimiento a las incidencias de las mesas”

A pesar de que el Documento CONPES 4031 de 2021 estableció como uno de sus compromisos centrales el diseño, validación e implementación de una batería de indicadores que permitiera hacer seguimiento a la incidencia efectiva de las Mesas de Participación de Víctimas —herramienta esencial para garantizar la veeduría ciudadana, la interlocución informada y la mejora continua del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas—, los avances reportados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) siguen siendo limitados y fragmentarios. Llama la atención que aún no se cuenta con un sistema plenamente implementado, estandarizado ni operativo que permita evaluar de forma periódica, objetiva y con enfoque territorial la incidencia real de las Mesas en la formulación, implementación y evaluación de la política pública de atención y reparación integral.

El proceso de desarrollo de la batería ha transitado por distintas etapas en los últimos años, reflejando una trayectoria gradual que incluye acciones de formulación técnica, espacios de interlocución con la Mesa Nacional de Participación y avances metodológicos recientes orientados a su aplicación territorial. Estos hitos dan cuenta de un proceso aún en construcción, cuyas características principales se presentan en la continuación.

Formulación inicial (2021): Se formuló una propuesta de batería compuesta por 8 indicadores de participación para el seguimiento y evaluación de las mesas.

Socialización parcial (2022): En marzo, la propuesta fue presentada parcialmente ante la Mesa Nacional de Participación para recoger observaciones y ajustar su enfoque.

Elaboración técnica y validación (2025): Se diseñó un instrumento de recolección de información y un lineamiento técnico para su aplicación en el territorio, con enfoque diferencial.

Indicador: “Mesa de participación de víctimas asistidas técnicamente”

La asistencia técnica es un componente esencial para garantizar que las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas ejerzan plenamente su mandato de incidir, hacer veeduría y formular propuestas en el ciclo completo de la política pública de víctimas. No obstante, los datos reportados por la Unidad para las Víctimas, con corte al 30 de abril de 2025, evidencian un porcentaje de cobertura mínimo.

Durante la vigencia 2024, la Unidad para las Víctimas reportó un total de 1.100 Mesas de Participación existentes en el país, incluyendo instancias municipales, departamentales y distritales. De este universo, únicamente 33 mesas —32 departamentales y 1 distrital— recibieron asistencia técnica directa, lo que representa aproximadamente el 3% del total.

Adicionalmente, se registraron 198 eventos o actividades de participación acompañadas por la Unidad. Sin embargo, es importante aclarar que no todos estos eventos cumplen con los criterios establecidos para ser considerados como asistencia técnica estructurada, específicamente en lo que refiere al acompañamiento a mesas formalmente constituidas.

Es importante subrayar este porcentaje si se tiene en cuenta que el 2024 fue un año particularmente crítico para el fortalecimiento de la participación, dado el contexto normativo



y político. Durante esta vigencia se expedieron normativas claves como la Ley 2343 de 2023, la Ley 2364 de 2024, la Ley 2421 de 2024 y la Resolución 03216 de 2024 de la propia Unidad, todas las cuales introdujeron transformaciones sustanciales en el sistema de participación y demandaban, por tanto, un acompañamiento técnico riguroso, masivo y permanente para su adecuada interpretación, apropiación e implementación por parte de las mesas.

Indicador: “Mesas de participación de víctimas instaladas con plan de trabajo aprobado e incorporado en el PAT”

En el marco del cumplimiento del CONPES 4031 de 2021, la Unidad para las Víctimas reportó avances en la implementación del indicador de asistencia técnica a las Mesas de Participación, como parte de la batería diseñada por la Subdirección de Participación. La información disponible presenta un panorama general sobre las acciones de acompañamiento desarrolladas en distintos niveles territoriales y nacionales, permitiendo identificar una cobertura diversa en el número de intervenciones realizadas. No obstante, cabe aclarar que no se especifica cuantas mesas municipales de participación cuentan con un plan de trabajo aprobado, ni se precisa cuantos planes han sido efectivamente incorporados en los Planes de Acción Territorial (PAT).

Tabla 176 : Asistencia técnica a Mesas de Participación (corte al 30 de abril de 2025)

Nivel o instancia	Número de asistencias técnicas reportadas
Mesas Municipales de Participación	110
Mesas Departamentales de Participación	12
Mesa Distrital de Participación	7
Comités temáticos de la Mesa Nacional	12
Total general de asistencias técnicas reportadas	197

Fuente: Elaboración propia

La caracterización de esta asistencia técnica, sin embargo, se encuentra centrada en el registro cuantitativo de acciones, sin detallar aspectos relacionados con la planificación, la formalización o el seguimiento a los productos derivados del acompañamiento. En particular, no se incluye información sobre el número de mesas que contaban con planes de trabajo aprobados al momento de la asistencia, ni sobre la eventual incorporación de dichos planes en los instrumentos de planificación territorial. La ausencia de estos elementos limita la posibilidad de observar de forma integral el vínculo entre el acompañamiento técnico y los procesos de planeación participativa, aspecto clave dentro del enfoque de participación efectiva contemplado por el CONPES.

Indicador: “Sesiones de mesas departamentales”

El derecho a la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia ha sido reconocido como un componente esencial de su reparación integral y una garantía de no repetición. En este marco, la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011, establecen una serie de garantías mínimas, entre ellas, la realización de al menos cuatro (4) plenarios anuales por parte de las Mesas Departamentales de Participación.

Este es un indicador de la CSMLV, y se evidenció que con corte al 2024, se realizaron 159 sesiones plenarias de las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas en todo el país, una cifra ligeramente inferior a las 164 sesiones registradas en 2023. Aunque esta variación es leve, el análisis por departamento revela dinámicas diferenciadas. Algunos territorios mantuvieron una continuidad en el desarrollo de las sesiones, como Amazonas, Caldas, Caquetá, Guaviare, Huila, Risaralda, Sucre, Vaupés y Vichada, que realizaron exactamente el mismo número de plenarias en ambos años. En estos casos, se observa una estabilidad en el cumplimiento de la normatividad que exige al menos cuatro sesiones anuales.

Por otro lado, departamentos como Córdoba, Cesar, Tolima, San Andrés Islas, Quindío, Cundinamarca y Magdalena incrementaron el número de plenarias, lo que puede estar relacionado con una mayor articulación institucional, acompañamiento técnico o una participación más activa por parte de los y las delegadas. En contraste, departamentos como Casanare, Santander, Boyacá, Valle del Cauca, Bolívar, Arauca y Norte de Santander presentaron reducciones importantes, algunas de hasta seis sesiones menos en el caso de Casanare. Estas disminuciones podrían estar asociadas a factores como la falta de financiación, dificultades logísticas, desarticulación con entidades del SNARIV o situaciones de orden público.

Tabla 177 Sesiones de Mesas Departamentales de Participación 2023-2024

Departamento / Regional	Sesiones plenarias 2023	Sesiones plenarias 2024	Variación
Amazonas	4	4	0
Antioquia	3	5	+2
Arauca	4	3	-1
Atlántico	9	8	-1
Bolívar	7	6	-1
Boyacá	10	8	-2
Caldas	4	4	0
Caquetá	4	4	0
Casanare	12	6	-6
Cauca	6	5	-1
Cesar	0	3	+3
Chocó	4	4	0
Córdoba	2	6	+4
Cundinamarca	6	8	+2
Guainía	1	2	+1
Guaviare	4	4	0



Huila	4	4	0
La Guajira	3	1	-2
Magdalena	4	7	+3
Meta	4	6	+2
Nariño	6	7	+1
Norte de Santander	5	3	-2
Putumayo	7	6	-1
Quindío	10	12	+2
Risaralda	6	6	0
San Andrés Islas	1	4	+3
Santander	7	2	-5
Sucre	5	5	0
Tolima	5	8	+3
Valle del Cauca	8	5	-3
Vaupés	4	4	0
Vichada	5	5	0
Total (sin Bogotá D.C.)	164	159	-5

Fuente: Elaboración propia con base en los informes 2023 y 2024 entregados a la Comisión

Es importante señalar que el cumplimiento del mínimo de cuatro plenarios anuales no garantiza, por sí solo, un proceso de participación efectivo y con capacidad de incidencia. En varios territorios, este número se alcanza únicamente en el segundo semestre del año, lo que implica un incumplimiento de lo establecido en el Decreto 4800 de 2011, que exige la realización de al menos dos sesiones por semestre. Esta concentración de actividades en un solo periodo limita las posibilidades de seguimiento, retroalimentación y planificación conjunta con las entidades, y debilita el carácter sostenido del ejercicio participativo.

Indicador: “Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas”.

En el marco del derecho a la participación reconocido por la Ley 1448 de 2011, la presencia de delegados de víctimas en espacios de decisión institucional como el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras representa una oportunidad fundamental para ejercer control social, incidir en la política pública y garantizar la inclusión de las voces de quienes han sido históricamente despojados de sus derechos. El reporte cuantitativo de este indicador creado por la CSMLV evidencia una voluntad institucional de abrir espacios de interlocución con las víctimas, aunque también deja en evidencia una inasistencia en una de las sesiones, cuya causa no se detalla.

Tabla 178 : Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas

Número total de sesiones del Consejo Directivo (URT)	Sesiones con participación de la Mesa Nacional	Sesiones sin participación de la Mesa Nacional
4	3	1

Fuente: Reporte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), 2023.



Desde una perspectiva de seguimiento, es necesario señalar que, si bien la asistencia de las víctimas a las sesiones del Consejo Directivo constituye un avance en términos de inclusión formal, el informe no ofrece información sustancial sobre la calidad de dicha participación, los temas abordados en dichas sesiones ni el nivel de incidencia efectiva de las intervenciones de las víctimas en las decisiones adoptadas por el órgano directivo. Esta omisión dificulta evaluar si la participación fue meramente consultiva o si se tradujo en decisiones que reflejen sus intereses, propuestas o preocupaciones frente al funcionamiento del proceso de restitución de tierras.

Indicador: “Sesiones Consejo Directivo del Centro Nacional de Memoria Histórica con asistencia de las Víctimas”.

Análisis cualitativo

Avances:

Uno de los aspectos destacados del proceso fue la manifestación de un esfuerzo por fortalecer la asignación presupuestal para la implementación del Plan de Trabajo, en comparación con años anteriores. Aunque no se cuenta con información exacta sobre el monto total destinado, sí se evidenció un compromiso institucional para aumentar los recursos disponibles, en respuesta a las necesidades planteadas por los representantes de la Mesa Nacional y los desafíos operativos detectados en ejercicios anteriores.

En cuanto al nivel nacional, durante el primer trimestre de 2025, la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y la Unidad para las Víctimas adelantaron un proceso de concertación para la construcción del Plan de Trabajo correspondiente a la vigencia en curso. Este ejercicio, realizado en un contexto de restricciones fiscales a nivel nacional, reflejó una disposición institucional por parte de la Unidad para avanzar en una ruta conjunta que articule los mandatos de participación con los compromisos derivados de la Ley 1448 de 2011 y del Acuerdo Final de Paz.

De acuerdo con la respuesta entregada por la Unidad para las Víctimas, durante el primer semestre de 2024 se desarrollaron acciones orientadas al fortalecimiento técnico de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas y de las entidades territoriales, en el marco de la estrategia “Nuevos Mandatarios”. En este contexto, se realizaron talleres y jornadas de capacitación con el objetivo de promover una mayor articulación entre autoridades locales y representantes de víctimas, con miras a incluir sus propuestas en los instrumentos de planeación territorial.

La Ley 2421 de 2024 elevó el número de cupos para representantes de las víctimas en los Comité Territorial de Justicia Transicional de 2 a 6, una medida positiva frente a las dificultades estructurales que históricamente han enfrentado las víctimas para incidir de



manera efectiva en estos espacios, dada su limitada representación frente al conjunto de entidades estatales que los integran.

El indicador “*Estrategia de visibilización y difusión*” hace parte de la batería de seguimiento diseñada por la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, en cumplimiento de lo ordenado por el CONPES 4031 de 2021. Este componente busca medir el grado en que las acciones y propuestas de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas son socializadas, conocidas y posicionadas ante la institucionalidad, la ciudadanía y los medios de comunicación, como una dimensión fundamental para garantizar su legitimidad y eficacia. En contextos donde históricamente las voces de las víctimas han sido marginadas, la visibilización de sus agendas no solo fortalece la participación democrática, sino que constituye un mecanismo simbólico de reparación colectiva y empoderamiento social.

Dificultades

Respecto al sistema de seguimiento de participación efectiva (batería de indicadores) se observa con preocupación que una medida concebida como herramienta técnica para asegurar la participación efectiva de las víctimas —piedra angular del enfoque de derechos consagrado en la Ley 1448 de 2011— se mantenga, después de varios años, en un estado de desarrollo incipiente. Este retraso no solo compromete el cumplimiento de un compromiso formal del Estado colombiano, sino que perpetúa la exclusión estructural de las víctimas de los espacios decisorios que les corresponden.

La pregunta es inevitable: ¿cuántos años más necesitará la Unidad para las Víctimas para responder a una obligación que, lejos de ser administrativa o instrumental, representa una deuda sustantiva con la garantía del derecho a la participación efectiva? Las víctimas no pueden seguir esperando.

Por otra parte, aunque se evidencian avances en la concertación del plan de trabajo se evidencian limitaciones en torno a la planeación financiera del Plan, especialmente frente a la posibilidad de desfinanciaciones parciales que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las víctimas.

En cuanto a las propuestas presentadas por las Mesas de Participación se evidencian dificultades como consecuencia de la ausencia de reportes sobre el volumen, contenido temático y nivel de respuesta institucional frente a estas propuestas. Lo cual invisibiliza los esfuerzos de las mesas, debilita la rendición de cuentas, y desconoce el principio de participación incidente consagrado en la Ley 1448 de 2011. Sin trazabilidad clara, no es posible determinar si las propuestas se traducen en acciones concretas dentro de los planes de desarrollo, ni si las entidades del SNARIV han acogido, discutido o rechazado justificadamente las iniciativas presentadas por las víctimas organizadas. Esta aproximación metodológica pone en riesgo la legitimidad del sistema participativo y evidencia la necesidad de fortalecer los canales formales de interlocución y respuesta.



Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho integral a la participación, lo que implica asegurar que las propuestas generadas por las víctimas tengan acogida institucional, impacto verificable y seguimiento público. El hecho de que la Unidad para las Víctimas no haya incluido en su informe cifras ni análisis específicos sobre este indicador, pese a ser parte del instrumento oficial de seguimiento, constituye una debilidad estructural.

El que los indicadores del CONPES 4031 no cuenten aún con un sistema de seguimiento claro revela una brecha estructural en la rendición de cuentas. Esto evidencia una desalineación con los estándares nacionales e internacionales en materia de participación, en los que el Estado colombiano debe no solo habilitar escenarios, sino garantizar que cada propuesta recibida sea objeto de análisis, respuesta y, cuando sea procedente, implementación.

Asimismo, preocupa que el Subcomité de Nación-Territorio, pieza clave para la articulación entre niveles de gobierno y la implementación de la política pública en los entornos locales, solo haya sesionado en dos ocasiones durante todo el 2024. Esta baja frecuencia es llamativa, teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos del año en cuestión, particularmente la necesidad de acompañar técnica y políticamente a los entes territoriales en la inclusión efectiva de las víctimas en los nuevos planes de desarrollo, así como la interpretación y aplicación de las recientes reformas legales, como la Ley 2421 de 2024.

Por otra parte, al analizar la incidencia en los Planes de Desarrollo Territoriales, si bien es valioso el esfuerzo realizado para fortalecer la inclusión de las víctimas, resulta fundamental recordar que estos instrumentos se construyen con posterioridad a los planes de desarrollo territoriales. Por tanto, la incidencia real de las víctimas debe centrarse, en primer lugar, en la formulación de los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales, ya que son estos los que definen la hoja de ruta general de cada gobierno local. Solo en la medida en que las propuestas de las Mesas de Participación sean incluidas desde esta fase inicial de planificación, será posible garantizar que los PAT se articulen de manera coherente con los lineamientos, metas y recursos definidos por las administraciones, evitando así el riesgo de desarticulación o exclusión de las prioridades de la población víctima.

En lo que respecta a las Sesiones de las Mesas de Participación de Víctimas se evidencia el incumplimiento reiterado del número mínimo de sesiones ordinarias por parte de varias regionales del país, contraviniendo lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y sus reglamentaciones. Esta falta de regularidad en el funcionamiento de las mesas debilita su capacidad de seguimiento, interlocución y exigibilidad ante las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), lo que pone en riesgo el papel protagónico de las víctimas en la construcción de paz y reconciliación.

Uno de los aspectos más sensibles en el seguimiento a la implementación de la Ley 2421 de 2024 se refiere a la participación efectiva de las víctimas, en especial su representación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), espacios clave para incidir en la planeación y evaluación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral. Si



bien esta norma fue concebida como una reforma a la Ley 1448 de 2011 para fortalecer los derechos de las víctimas, a la fecha no se ha emitido reglamentación, desarrollo normativo ni lineamientos claros sobre los cambios introducidos en materia de participación.

Aunado a lo anterior, las únicas orientaciones emitidas hasta el momento por parte de la Unidad para las Víctimas han generado confusión entre sectores organizativos e incluso retrocesos en la garantía efectiva del derecho a participación de las víctimas afectando especialmente a las víctimas con pertenencia étnica.

A su vez, se evidencia un desconocimiento de los decretos reglamentarios étnicos (Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011), los cuales establecen mecanismos específicos para la participación de los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales y Rrom. Esta omisión ha generado vacíos en la representación y afectado el enfoque diferencial que debe guiar la política pública de víctimas, limitando el acceso efectivo de estas poblaciones a los escenarios de toma de decisiones.

En cuanto a la estrategia de visibilización y difusión, al revisar el documento entregado por la Unidad, se evidencia que, aunque el indicador está formalmente incluido en la batería, no se ofrece información específica sobre su implementación, alcance territorial, resultados o productos comunicativos desarrollados. No se explicitan acciones, medios utilizados, ni se da cuenta de articulaciones interinstitucionales en esta materia. Esta ausencia de contenido impide evaluar su existencia efectiva y menos aún su impacto, lo que representa una limitación en términos de seguimiento técnico y rendición de cuentas. La falta de trazabilidad sobre este indicador sugiere que la visibilización ha sido tratada como un componente accesorio, y no como un eje estructural de la participación incidente.

Respecto a las propuestas presentadas y acogidas de las Mesas de Participación de Víctimas no se suministra evidencia concreta sobre el comportamiento de este indicador: no se especifican cifras, porcentajes de acogida ni se ofrecen ejemplos representativos de propuestas que hayan sido asumidas como acciones institucionales. El seguimiento real a este indicador requiere trazabilidad especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos, inclusión en agendas de política pública y aplicación efectiva en el territorio.

Respecto al CITREP su implementación ha estado marcada por condiciones estructurales que limitan el ejercicio pleno de este derecho, especialmente en zonas con presencia de actores armados, débil institucionalidad y profundas desigualdades sociales.

Estos hechos reflejan que, a pesar de los avances normativos, persisten barreras materiales y contextuales que restringen el acceso real a los espacios de representación política.

La Comisión observa que durante la vigencia 2024 no se realizaron sesiones del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), a pesar de que estaba programada una reunión en el municipio de Samaniego. Esta omisión afecta directamente la toma de decisiones de alto nivel que resultan esenciales para



garantizar una implementación coherente, articulada y eficaz de la política pública de víctimas, en un año particularmente crítico como lo fue 2024, marcado por la expedición de reformas normativas y la formulación de los planes de desarrollo departamentales y municipales.

A ello se suma una segunda observación relacionada con la representación de las víctimas en el Comité Ejecutivo del SNARIV. Si bien se menciona que en la sesión del 10 de octubre de 2023 se deja constancia de la participación de la Coordinadora de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, no se menciona a los dos representantes elegidos formalmente por el Plenario de la Mesa Nacional para participar en dicho espacio, conforme al procedimiento establecido por la normativa vigente.

Por otra parte, la Comisión evidencia una dificultad reiterada, dado que casi dos años después de esa sesión de 2023, las propuestas elevadas por la representación de víctimas —como la necesidad urgente de priorizar la adjudicación de tierras y de garantizar atención integral a las víctimas de violencia sexual— no cuentan con una respuesta institucional clara ni con evidencia de avances concretos. Lo que puede dar cuenta de una desconexión entre los espacios de interlocución de más alto nivel y la gestión operativa de las entidades que conforman el sistema.

En lo concerniente a la Participación en el Sistema de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas persisten diferencias significativas entre los sistemas que conforman la respuesta institucional del Estado frente a los derechos de las víctimas. En particular, se ha evidenciado que el Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas no contempla actualmente la entrega de apoyos compensatorios a las personas que participan en sus espacios de incidencia. Esta situación contrasta con lo previsto en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el cual sí reconoce dichos apoyos conforme a lo establecido en el artículo 61 de la Resolución 01668 de 2020. Esta medida tiene como propósito mitigar, al menos parcialmente, el impacto económico que asumen quienes, al involucrarse activamente en la formulación, seguimiento o evaluación de la política pública, deben suspender sus actividades generadoras de ingresos.

La ausencia de este tipo de apoyo en el Sistema de Búsqueda genera una barrera material para muchas víctimas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad económica, que no pueden asumir el costo de dejar de trabajar o abandonar actividades productivas para participar. Esto no solo limita su presencia en espacios estratégicos de decisión, sino que también atenta contra el principio de igualdad material, reproduciendo exclusiones que el propio sistema busca superar.

Conclusiones:

Conforme a lo analizado en materia de participación en el año 2024 y el primer trimestre de 2025, se concluye que, a pesar de los avances normativos y del esfuerzo sostenido de las organizaciones de víctimas, persisten retos estructurales y omisiones institucionales que obstaculizan el ejercicio pleno de este derecho fundamental.



A más de tres años de haberse adoptado el CONPES 4031 de 2021, el sistema de indicadores para medir la incidencia de las Mesas de Participación sigue sin estar plenamente diseñado, validado e implementado a nivel nacional. De los diez indicadores revisados, cinco (50%) carecen de reporte actualizado, y los cinco restantes presentan avances parciales, fragmentarios y sin una aplicación estandarizada. Este rezago institucional representa una omisión frente al mandato legal de asegurar un seguimiento técnico a la participación de las víctimas, debilitando su capacidad de interlocución y control social sobre las decisiones que afectan su reparación integral.

Con corte a abril de 2025, solo 33 de las 1.100 mesas existentes (3%) habían recibido asistencia técnica estructurada por parte de la Unidad para las Víctimas. A pesar del contexto normativo altamente dinámico —con la expedición de leyes clave como la 2343, 2364 y 2421—, la respuesta institucional fue limitada. Además, las 198 actividades reportadas no cumplen necesariamente con criterios de estructuración, continuidad ni cobertura territorial, y no se cuenta con información que permita hacer trazabilidad de resultados. La falta de asistencia sistemática limita la capacidad de las mesas para incidir en los ciclos de política pública y formular propuestas concretas ante entidades estatales.

No se observan reportes con cifras claras sobre cuántas propuestas han sido presentadas por las mesas, cuántas fueron acogidas por entidades del SNARIV y qué resultados se han generado. Esta omisión invisibiliza el esfuerzo organizativo de las víctimas, obstaculiza la rendición de cuentas y desconoce el principio de participación incidente consagrado en la Ley 1448 de 2011. La falta de mecanismos para documentar, sistematizar y dar seguimiento a las propuestas puede convertir la interlocución en un ejercicio simbólico más que sustantivo.

Aunque la Ley 2421 de 2024 amplió el número de cupos para representantes de víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), no se han emitido lineamientos que aclaren la implementación del cambio ni se ha respetado el carácter autónomo de los cupos étnicos definidos por los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Esta regresividad representa una amenaza directa al enfoque diferencial, a la progresividad de los derechos y a la representación real de comunidades históricamente excluidas del debate institucional.

Durante el año 2024 no se realizaron sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV, y el Subcomité Nación-Territorio solo sesionó en dos ocasiones. Lo anterior afectó directamente la articulación interinstitucional y territorial, y deja sin orientación técnica clara a los entes territoriales en momentos clave de formulación de los planes de desarrollo. Además, se evidencian vacíos de representación efectiva de los delegados formalmente designados por la Mesa Nacional, lo que puede comprometer la legitimidad de las decisiones adoptadas.



Aunque el total de sesiones en 2024 (159) fue cercano al de 2023 (164), se observa una reducción significativa en departamentos como Casanare (-6), Santander (-5) y Valle del Cauca (-3). Esta dificultad reiterada del número mínimo de sesiones (al menos dos por semestre) debilita la continuidad del ejercicio participativo, dificulta la planeación con las entidades y afecta el seguimiento a compromisos adquiridos.

El indicador de visibilización y difusión está formalmente incluido en la batería, pero el informe institucional no ofrece evidencia de implementación, productos comunicativos, alcance territorial ni mecanismos de monitoreo. Esta omisión impide evaluar el impacto del trabajo de las mesas y limita su posicionamiento frente a la institucionalidad, la ciudadanía y los medios de comunicación.

Se evidencian confusiones conceptuales entre los Planes de Acción Territorial (PAT) y los planes de desarrollo departamentales y municipales. Esta falta de claridad limita la capacidad de incidencia de las Mesas en los instrumentos reales de planificación estratégica de las entidades territoriales, lo que puede traducirse en exclusión de sus prioridades en los presupuestos y agendas públicas del nuevo ciclo gubernamental.

Recomendaciones:

A la Unidad para las Víctimas y al Departamento Nacional de Planeación, implementar de manera inmediata y efectiva la batería de indicadores establecida en el CONPES 4031 de 2021, garantizando el enfoque diferencial y territorial, su validación técnica, estandarización e interoperabilidad con los sistemas SisCONPES, NUSVI, SIGO y VIVANTO, como herramientas fundamentales para el seguimiento a la incidencia de las Mesas de Participación.

A la Unidad para las Víctimas, desarrollar y poner en marcha un Plan Nacional de Asistencia Técnica que garantice el acompañamiento estructurado y periódico a todas las Mesas de Participación del país, priorizando los territorios con mayores índices de victimización, dificultades de acceso institucional o rezago en el ejercicio efectivo del derecho a la participación.

A la Unidad para las Víctimas, garantizar el acompañamiento técnico, previo, durante y posterior a los procesos de elección de las Mesas de Participación, con enfoque diferencial y territorial, asegurando el cumplimiento integral del calendario participativo y el fortalecimiento de la legitimidad de estas instancias.

A la Unidad para las Víctimas, establecer un sistema de trazabilidad que permita documentar, sistematizar y hacer seguimiento a las propuestas presentadas por las Mesas de Participación, incluyendo su acogida institucional, respuesta, implementación o rechazo justificado, y asegurar la publicación periódica de esta información en formatos accesibles para la ciudadanía.

A la Unidad para las Víctimas, emitir los lineamientos técnicos y jurídicos necesarios para reglamentar los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024 en materia de participación,



asegurando el respeto a los cupos autónomos establecidos por los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, en cumplimiento del principio de progresividad de los derechos de los pueblos étnicos.

A la Unidad para las Víctimas fortalecer la planificación presupuestal desde la Subdirección de Participación de la Unidad para las Víctimas, garantizando una formulación anticipada, técnica y articulada con la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas.

A la Unidad para las Víctimas diseñar e implementar lineamientos específicos con enfoque de género e interseccionalidad para los procesos de participación, que superen el enfoque binario tradicional y prevengan las violencias basadas en género (VBG) en todas sus formas, incluyendo aquellas que se presentan en los procesos de elección y en el ejercicio de representación.

Al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia, reglamentar y fortalecer la participación efectiva de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), asegurando representación sustantiva, condiciones logísticas adecuadas y espacios de incidencia real en las decisiones de política pública territorial.

A la Unidad para las Víctimas, reactivar de manera urgente las sesiones del Comité Ejecutivo del SNARIV, cumpliendo con la obligación legal de su periodicidad y garantizando la participación efectiva y sustantiva de los delegados oficialmente elegidos por la Mesa Nacional de Participación.

A la Unidad para las Víctimas, emitir lineamientos claros y vinculantes para las Direcciones Territoriales orientados desde las obligaciones institucionales que permitan mejorar la coordinación entre la Subdirección de Participación y la Subdirección de Nación-Territorio, con el fin de asegurar coherencia en el acompañamiento a las sesiones de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, subcomités y ejercicios de planeación territorial.

A todas las gobernaciones, y especialmente a las de Cesar, Guainía, La Guajira, San Andrés Islas y Santander, garantizar la disponibilidad de recursos para el funcionamiento regular de las Mesas de Participación, cumpliendo con el mínimo de sesiones establecido en la normativa vigente.

A todas las gobernaciones, y alcaldías, incluir en sus Planes de Desarrollo y presupuesto anuales partidas específicas para el funcionamiento de las mesas de participación y así garantizar la consolidación, concertación y ejecución de sus planes de trabajo

A la Unidad para las Víctimas, establecer acciones de asistencia y seguimiento a los departamentos que presentan reiterados incumplimientos en el desarrollo de las sesiones plenarias de participación.

A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la estrategia de difusión “Al día con la participación”, asegurando su adaptación a contextos rurales y con baja conectividad, mediante el uso de herramientas impresas, medios comunitarios, lenguas propias y canales de comunicación accesibles para la población víctima.

A la Unidad para las Víctimas, consolidar un repositorio público y actualizado de informes de gestión, agendas participativas, propuestas presentadas y resultados de incidencia, como insumo técnico para el fortalecimiento de la memoria histórica y la rendición de cuentas del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



A la Unidad para las Víctimas y a las entidades del nivel territorial, mejorar la articulación para brindar garantías en la incidencia efectiva de las propuestas de las Mesas en los Planes de Desarrollo Territorial, asegurando espacios de concertación, devolución institucional y seguimiento.

A la Unidad para las Víctimas, garantizar la cobertura de condiciones materiales mínimas para la participación efectiva de las víctimas, tales como conectividad, transporte, alimentación, interpretación intercultural, apoyos para personas con discapacidad, condiciones habilitantes para personas cuidadoras y entrega oportuna de reconocimientos económicos donde aplique.

Al Centro Nacional de Memoria Histórica, garantizar que las sesiones del Consejo Directivo se realicen con participación presencial y efectiva de los delegados de víctimas, asegurando su incidencia en la construcción, validación y evaluación de la política de memoria histórica.

A la Unidad de Restitución de Tierras, asegurar la presencialidad plena y las condiciones materiales necesarias en las sesiones del Consejo Directivo, y dar cumplimiento a los estándares de participación efectiva establecidos en la Ley 1448 de 2011 y sus reglamentaciones.

A la Unidad para las Víctimas garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024 en relación con la participación efectiva de los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado, adoptando las medidas institucionales necesarias para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

A la Unidad para las Víctimas implementar el Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes, asegurando el uso de herramientas pedagógicas accesibles, lenguaje inclusivo y criterios de enfoque étnico y diferencial, con el fin de garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de su derecho a la participación.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) garantizar el acceso efectivo de las Mujeres Buscadoras a los espacios de participación, conforme a lo establecido en la Ley 2364 de 2024, promoviendo su articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) y con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), en el marco de un enfoque integral de derechos.

COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de víctimas está estrechamente ligada a una mejor coordinación entre la Nación y los entes territoriales (EETT). Esta articulación debe sustentarse en la aplicación efectiva de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, que permiten distribuir responsabilidades según las capacidades de cada nivel de gobierno, evitar duplicidades y garantizar una atención integral y oportuna a la población víctima.



En informes anteriores la CSMLV realizó recomendaciones encaminadas a mejorar la atención a las víctimas, entre las que destacan el fortalecimiento técnico y administrativo de los EETT, la atención prioritaria a los entes con bajo nivel de gestión, la simplificación de los instrumentos de planeación y seguimiento, y la integración de la Estrategia de Corresponsabilidad con las acciones derivadas del Acuerdo de Paz. Estas propuestas apuntan a la necesidad de un enfoque estratégico, integral y territorializado en la implementación de la PPV. Aunque se han fortalecido herramientas de seguimiento a nivel territorial, los avances aún no se traducen en mejoras concretas. Por ello, se requiere una atención de mayor calidad, oportunidad y cobertura y una verdadera sinergia institucional efectiva, basada en la corresponsabilidad entre niveles de gobierno, el diálogo, la planificación conjunta y el fortalecimiento de capacidades locales.

Este capítulo presenta un análisis detallado que combina información cuantitativa y cualitativa sobre el estado actual de la coordinación interinstitucional. Se presentan indicadores claves del Gobierno Nacional con impacto territorial, los indicadores de Coordinación Nación-Territorio (ICNT), así como un seguimiento de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 y las disposiciones de la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Este enfoque integral permite identificar avances, retos persistentes y generar recomendaciones orientadas a fortalecer la articulación institucional en beneficio de las víctimas.

Análisis cuantitativo

El conjunto de indicadores que se describen en este apartado busca mostrar cómo se coordina la Nación con los entes territoriales en el marco de la PPV. Sin embargo, existen serias deficiencias en la calidad y actualización de los datos, ya que se cuenta con resultados de 2023 y algunos incluso de 2022, lo que limita su utilidad para fortalecer capacidades locales y promover mejoras. A continuación, se analizan sus principales características y aportes:

Indicadores formulados por el Gobierno Nacional

Los indicadores mencionados en el siguiente apartado han sido formulados por el Gobierno Nacional y su seguimiento está a cargo del DNP y de la UARIV respectivamente.

Indicador: “Medición del Desempeño Municipal (MDM)³⁴⁵”

³⁴⁵ La MDM se mide al interior de seis grupos que buscan categorizar municipios “similares” según el nivel de capacidades iniciales, los grupos son: Ciudades (13 principales ciudades), Grupo 1 (217 Municipios – Nivel alto de capacidades), Grupo 2



La MDM, liderada por el DNP, se ha consolidado como una herramienta esencial para evaluar cómo las EETT gestionan sus recursos y logran resultados de desarrollo. Este instrumento tiene como objetivo principal promover una inversión orientada a resultados, apoyar la creación de políticas públicas que fortalezcan capacidades locales y contribuir al cierre de brechas territoriales. Según el Informe de Resultados 2023 del DNP (*Texto A*), y complementado por el *Análisis de Dimensiones y Resultados Departamentales (Texto B)*, la MDM proporciona una visión integral no solo de la gestión global de las EETT, sino también de las diferencias regionales y estructurales en los puntajes departamentales, permitiendo identificar territorios con mayores necesidades y replicar estrategias exitosas en contextos similares. Esta integración amplía el alcance del análisis y refuerza su utilidad como guía para la toma de decisiones y el monitoreo del bienestar territorial (DNP, 2023a; DNP, 2023b).

Este indicador es particularmente relevante para la CSMLV, ya que la eficacia en la asignación y ejecución de recursos depende de la capacidad institucional de las administraciones locales. Si bien, la MDM no mide exclusivamente los derechos de las víctimas del conflicto armado, evalúa dimensiones fundamentales que impactan su bienestar en el territorio. Las mejoras en este indicador reflejan avances significativos en la calidad de vida de la población víctima y de la población en general.

En 2023, el MDM alcanzó un puntaje promedio nacional de 55.5, incrementando 2.72 puntos respecto a 2022 (52.82). Este crecimiento refleja una recuperación sostenida, con mejoras significativas en casi todos los grupos de capacidades iniciales³⁴⁶. El grupo G3 (nivel medio) lideró el crecimiento con 57.6 puntos, mientras que las 13 principales ciudades no mostraron cambios y el grupo G5 (nivel bajo) permaneció rezagado con 48 puntos. Estas brechas evidencian desigualdades estructurales, subrayando la necesidad de políticas focalizadas para garantizar un desarrollo territorial más equitativo (Texto A; DNP, 2023).

El componente de gestión presentó un aumento en el puntaje promedio, pasando de 52.96 a 55.10 puntos. Las mayores mejoras se observaron en la dimensión de Gobierno Abierto y Transparencia (+5.25 puntos) y Ejecución de Recursos (+3.68 puntos). Sin embargo, persisten retos en Movilización de Recursos (24.9 puntos) y Ordenamiento Territorial (39.4

(218 Municipios – Nivel Medio alto), Grupo 3 (218 Municipios – Nivel medio), Grupo 4 (218 – Nivel Medio bajo) y Grupo 5 (218 Municipios – Nivel bajo).

³⁴⁶ La metodología de la medición y el resumen de los resultados se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizWNhNTM0NDktYzBiNy00YTU1LWEzZWQzZjlmNTA4OTBiYjQ4IiwidCI6IjA0MjYwZTlwLTlzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiZBhYYSImMiOiR9>



puntos), dimensiones críticas para fortalecer la autonomía fiscal y la planificación territorial (Texto B; DNP, 2023b).

Existen marcadas diferencias regionales, es así como, departamentos como Valle del Cauca (62.6), Cundinamarca (61.18), Risaralda (60.47) y Meta (59.24) lideran el desempeño, destacándose por puntajes superiores a 59 puntos. En contraste, los departamentos con bajos resultados son Vaupés (41.22), Guainía (44.32), Bolívar (44.63) y San Andrés (46.07).

En el ámbito municipal, Yumbo (Valle del Cauca) (88.66 puntos) y San Miguel de Sema (Boyacá) (77.61 puntos) se destacaron por su desempeño, mientras que Herrán (-69 posiciones) y Cácuta (-66 posiciones) del Norte de Santander enfrentaron retrocesos considerables. Estas diferencias subrayan la necesidad de políticas focalizadas y estrategias sostenibles para garantizar un desarrollo territorial equitativo y eficiente. A continuación, se presentan los resultados de la MDM 2023 frente al número de víctimas por ubicación presentes en cada uno de los territorios. Se identifican territorios con significativo número de víctimas y una MDM en nivel Bajo como es el caso de San José del Guaviare, Buenaventura y Tumaco, entre otros.

Tabla 179 . Departamentos y municipios con las posiciones significativas Altas y Bajas

Nivel de Desempeño	Departamento	Puntaje MDM 2023	Victimas ubicación
Alto	Valle del Cauca	62,6	655.114
Alto	Cundinamarca	61,18	180.516
Alto	Risaralda	60,47	113.516
Alto	Meta	59,24	274.673
Bajo	San Andrés	46,07	643
Bajo	Bolívar	44,63	474.727
Bajo	Guainía	44,32	9.673
Bajo	Vaupés	41,22	6.123
Nivel de Desempeño	Municipios	Puntaje MDM 2023	Victimas ubicación
Alto	Yumbo (Valle del Cauca)	88.63	9.426
Alto	San Miguel de Sema (Boyacá)	77.61	47
Bajo	Herrán (Norte de Santander)	57.58	116
Bajo	Cácuta (Norte de Santander)	64,56	55
Nivel de Desempeño	Municipios	Puntaje MDM 2023	Victimas ubicación
Bajo – Grupo C	San José del Guaviare (Guaviare)	44.3	26.688



Bajo – Grupo	Buenaventura (Valle del Cauca)	43.38	200.721
Bajo – Grupo	Tumaco (Valle del Cauca)	42.39	130.926
Bajo – Grupo C	Montería (Córdoba)		105.659

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. UARIV

Indicador: “Índice de Capacidad Territorial (ICT)” ³⁴⁷

El ICT es clave para medir el cumplimiento de las obligaciones legales de las administraciones municipales en la atención a las víctimas, sin embargo, los resultados de la vigencia 2022 estarán disponibles solo en el segundo semestre de 2025, lo que representa un desfase de tres años.

Este retraso limita la toma de decisiones oportunas y afecta la capacidad de respuesta de los municipios, reduciendo la efectividad de las políticas públicas dirigidas a la atención y reparación integral de las víctimas. A pesar de contar con metodologías y lineamientos definidos entregados por la UARIV, la ausencia de ajustes recientes y las demoras en la entrega de insumos perpetúan esta problemática. Es fundamental priorizar la recolección y análisis oportuno de datos, así como fortalecer la coordinación entre entidades responsables, para garantizar que el ICT cumpla con su propósito de ofrecer información actualizada y útil para la gestión pública en pro de la población víctima.

Indicadores de cumplimiento al Auto 383 de 2010:

En este Auto de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se ordenó la elaboración e implementación de una fórmula para individualizar a las EETT que, contando con recursos para la atención a la población desplazada, presentan una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento. Es así como el Gobierno diseñó los indicadores de ICNT, Concurrencia, Subsidiariedad y la Fórmula Individualizadora. La finalidad de estos indicadores es la de evaluar si los principios ordenados por la Corte Constitucional están siendo correctamente aplicados y en particular, examinan el apoyo brindado por la Nación a los territorios y la corresponsabilidad en la implementación de la PPV.

Indicador: “Coordinación Nación Territorio –(ICNT)

³⁴⁷ Este indicador cuenta con un eslabón de insumos (50%) que incluye Capacidad presupuestal (25%) y Capacidad administrativa (25%) y el eslabón de gestión (50%) incluye ejecución presupuestal (25%) y Gestión del recurso administrativo (25%).



Metodológicamente se continúa con el planteamiento según el cual los indicadores de coordinación hacen parte del sistema integral de seguimiento y evaluación que debe coordinar la UARIV conforme al Decreto 1084 de 2015 y a su vez, hacen parte de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Política Pública de Víctimas.

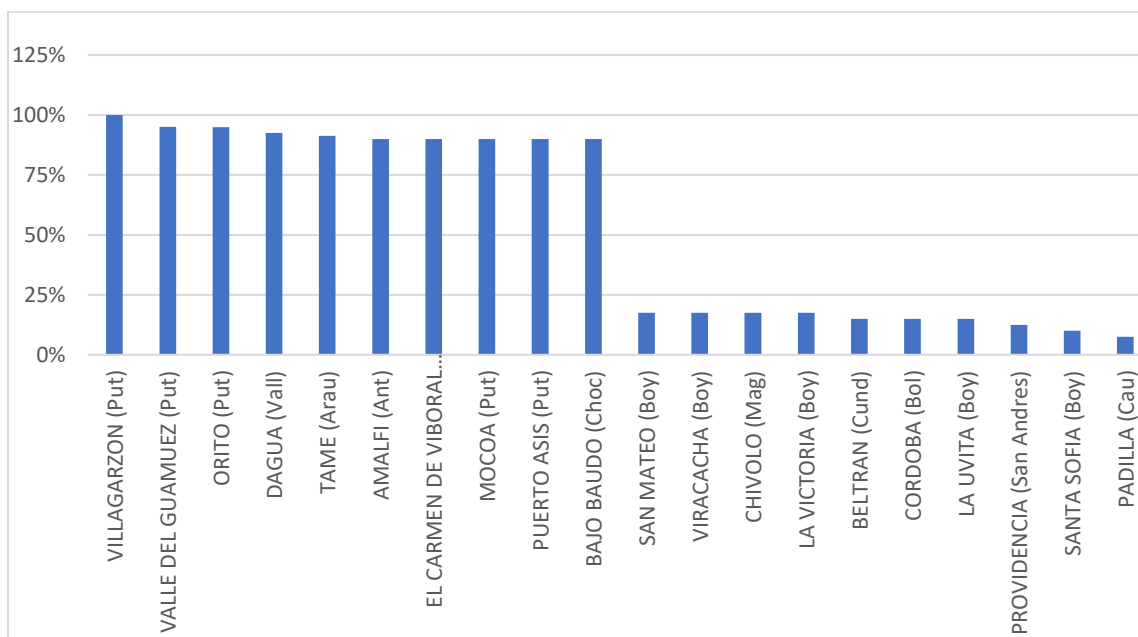
Este indicador mide la coordinación intergubernamental vertical, en el marco del seguimiento a la implementación de la estrategia de corresponsabilidad, en cinco grandes componentes los cuales a su vez se subdividen y ponderan³⁴⁸ a saber: i) Aplicación de principios: subsidiariedad y concurrencia; ii) Planeación; iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional; iv) Instancias de articulación; v) Sistemas de información.

El indicador mostró fluctuaciones entre vigencias con una mejora significativa en 2022 (63% promedio) seguida de una caída en 2023 (57% promedio) ocasionada por la disminución en la calificación de los componentes asociados a *Sistemas de Información y Fortalecimiento y Acompañamiento Institucional*; lo que evidencia la necesidad de estabilizar y consolidar la coordinación interinstitucional. En contraste, el componente de *Aplicación de Principios* obtuvo el máximo puntaje posible debido a que su medición se da por demanda, lo que garantiza su cumplimiento.

Según el reporte del Gobierno Nacional persisten debilidades en los resultados ocasionadas por la inadecuada regionalización de sus proyectos, limitándose a realizar menciones generales de los departamentos. Adicionalmente, hay bajos niveles de reporte en la plataforma RUSICST, así como, falencias en la información reportada en relación con los Comités Territoriales de Justicia Transicional que afecta los indicadores asociados con este componente y sus resultados.

³⁴⁸ La medición se desagrega así: (i) Aplicación de principios (20%): subsidiariedad (10%) y concurrencia (10%); (ii) Planeación (20%): Anualización del PAT en la vigencia (15%) y Certificación a la Regionalización Indicativa de Proyectos de Inversión (5%); (iii) Fortalecimiento y acompañamiento institucional (20%): EETT que recibieron asistencia técnica por parte de las entidades nacionales (7.5%), EETT que recibieron asistencia técnica por parte de la Gobernación (7.5%) y EETT con acuerdo de colaboración o alianzas estratégicas con otro nivel de gobierno (5%); (iv) Instancias de articulación (20%): EETT (municipios) que asisten a los CTJT Ampliados (5%). Sesión de CTJT de seguimiento (7.5%), Sesión de CTJT ordinarias (7.5%); y (v) Sistemas de información (20%): EETT con acuerdo de intercambio operando con la RNI (10%) y Formulación y aprobación de los planes de mejoramiento del Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) (10%).

Gráfica 48 Municipios con mayor y menor calificación en coordinación (%)



Elaboración propia. junio 2025 Fuente: UARIV,

Frente a los resultados obtenidos por las Gobernaciones se destacan Bolívar, Arauca, Guaviare, Putumayo y Santander (con calificación de hasta 80%) y la Gobernación con menor coordinación es La Guajira con 33%. Esto manifiesta la existencia de brechas significativas en la coordinación entre municipios y gobernaciones, lo que podría estar afectando el goce efectivo de derechos de las víctimas.

Indicador: "Subsidiariedad"³⁴⁹

El Decreto 1084 de 2015 en el artículo 2.2.1.14, en relación con el principio de Subsidiariedad establece que la nación y los departamentos, en su orden, apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011. A su vez la Ley 2421 en su artículo 50 que modificó el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 estableció un marco normativo para asegurar que las distintas entidades del Estado colombiano en cada orden trabajen de forma coordinada para garantizar ayuda, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, teniendo en

³⁴⁹ El indicador mide el comportamiento del principio de subsidiariedad en la atención humanitaria y emergencias para municipios con menor capacidad institucional, técnica y/o financiera, según la Ley 1448 de 2011, su alcance está dado a 1.103 municipios (excluyendo Bogotá D.C.) que requirieron apoyo subsidiario en 2023 para garantizar alimentación y alojamiento en la fase de inmediatez. Su metodología está conformada por dos componentes relacionados con el i) Porcentaje de municipios que formalizaron el apoyo subsidiario respecto a los que se les ofertó y ii) Porcentaje de municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo respecto a los que lo formalizaron.



cuenta las diferencias territoriales. Esta última norma establece que la entidad responsable de la estrategia será el DPS quién lidera el proceso en articulación con la UARIV.

Frente a los resultados del indicador en las últimas vigencias se pudo establecer que la cobertura efectiva del apoyo subsidiario obtuvo un promedio del 68% con resultados en 2021 del 80%, en 2022 el 67% y 2023 el 57%, ante lo cual se observa una tendencia descendente en cobertura formalizada, especialmente entre 2021 y 2023. Para la vigencia 2023, la aplicación del principio de Subsidiariedad desde la UARIV a las EETT tuvo una cobertura efectiva del 57% en términos de formalización de la aceptación del apoyo subsidiario para la entrega de los componentes de alojamiento temporal, elementos de aseo, utensilios de cocina y alimentación en la fase de inmediatez.

El apoyo subsidiario opera bajo demanda, los 197 municipios que solicitaron y ejecutaron el apoyo se ubicaron en 26 departamentos, de los cuales, Antioquia y Nariño tienen el mayor número de municipios (29 y 17, respectivamente). De otra parte, en el análisis de municipios totales por departamento, se resalta que el 85% de los municipios del Putumayo, es decir 11 de 13, formalizaron, solicitaron y ejecutaron el apoyo subsidiario en la vigencia.

Es importante mencionar que la disminución entre las vigencias 2021 y 2022 de cobertura que se observa en la tabla 161 está directamente relacionada con la demanda del apoyo por parte de las entidades territoriales, toda vez que, desde la UARIV se reporta que se ha ofertado el apoyo a todo el territorio nacional. En la misma línea, las variaciones en la relación solicitud-ejecución, obedece a las dinámicas de la ocurrencia de emergencias humanitarias y la capacidad institucional y presupuestal de las entidades territoriales para atenderlas³⁵⁰.

Tabla 180 Resultado indicador de subsidiariedad 2023.

INDICADORES	RESULTADO S 2021	RESULTADOS 2022	RESULTAD O 2023
1. Asignación del apoyo subsidiario y formalización	80%	67%	57%
Municipios a los que se les ofertó el apoyo subsidiario	1103	1103	1103
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	887	738	625
2. Requerimiento, ejecución y formalización del apoyo subsidiario	22%	27%	32%
Municipios que formalizaron apoyo subsidiario	887	738	625
Municipios que requirieron y ejecutaron el apoyo subsidiario	196	197	201

Elaboración propia. junio 2025.Fuente: UARIV,

Indicador de Concurrencia

³⁵⁰ Respuesta URIV, pregunta 9.3. junio 2024



El principio de concurrencia se establece³⁵¹ como la actuación oportuna y conjunta de entidades nacionales y territoriales hacia un objetivo común, donde cada entidad ejecuta acciones coordinadas, respetando tanto sus propias competencias como las de las demás entidades involucradas. Este indicador se calcula como el promedio de la inversión de la UARIV y las EETT, utilizando datos del módulo SIGESPLAN en la plataforma Vivanto. La medición cubre 108 entidades territoriales con proyectos cofinanciados en 2023, enfocados en reparación integral, prevención y protección.

Para la vigencia 2023 se ejecutaron 217 proyectos en 108 entidades territoriales de 24 departamentos. Los departamentos con mayor número de proyectos son Antioquia (49), Bolívar (25), Chocó (24) y Nariño (21); enfocados en retornos, reubicaciones y fortalecimiento institucional. Comparado con 2022, hubo un aumento significativo en el número de proyectos en Antioquia (+35), Bolívar (+18), Chocó (+13), y otros departamentos como Nariño, Norte de Santander, y Huila (+9 cada uno). Sucre no tuvo proyectos en 2023, mientras que Risaralda comenzó a participar con proyectos ligados al retorno.

La inversión por sectores económicos se centró en proyectos relacionados con dotación de mobiliario: \$ 6.503 mm, Insumos agropecuarios: \$3.313 mm Infraestructura social y comunitaria: \$ 2.213 mm En la siguiente tabla se evidencian los municipios con aportes superiores al 50% para la financiación de proyectos:

Tabla 181 Municipios con mayores aportes en contrapartida para financiar proyectos

Municipio	Departamento	Contrapartida	UARIV	Sector Económico
Bojayá	Chocó	77%	23%	Insumos Agropecuarios
Bojayá	Chocó	75%	25%	Insumos Agropecuarios
Villagarzón	Putumayo	57%	43%	Dotación De Equipos Tecnológicos
Granada	Antioquia	53%	47%	Insumos Agropecuarios
Granada	Antioquia	51%	49%	Insumos Agropecuarios

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025. UARIV,

Indicador “Formula Individualizadora”.

La Fórmula Individualizadora en 2023 midió la disponibilidad de recursos en las entidades territoriales y su uso efectivo para atender a la población víctima del conflicto armado.

³⁵¹ Artículo 2.2.1.12 del Decreto 1084 de 2015



Aunque el Índice de Capacidad de Inversión (ICI) aumentó significativamente pasando del 6,8 % en 2022 al 11,45 % en 2023, este avance no se reflejó en la inversión efectiva: 514 municipios registraron baja inversión en población desplazada y 516 en víctimas de otros hechos victimizantes, lo que representa cerca del 47 % de los municipios del país.

Además, se reportó un incremento del 50,4 % en los municipios con baja inversión en víctimas distintas al desplazamiento, pasando de 343 en 2022 a 516 en 2023. A pesar de ello, solo 23 municipios fueron clasificados como concernidos³⁵², al cumplir simultáneamente los tres criterios exigidos por la fórmula (capacidad de inversión, situación crítica y baja ejecución). Aunque municipios como Medellín presentan alta capacidad fiscal y concentración de población víctima, no fueron clasificados como concernidos en 2023, ya que no cumplieron simultáneamente los tres criterios definidos.

Por otro lado, municipios como Cartagena, Pereira, Riohacha y Valledupar, con alta capacidad fiscal y densas concentraciones de población víctima, sí fueron clasificados como territorios concernidos. Esto confirma que el reto no se limita a los recursos disponibles, sino que involucra factores como la priorización política, la planificación institucional y la articulación intergubernamental. A esto se suma que 322 municipios no reportaron inversión en población desplazada y 34 no reportaron ninguna inversión en víctimas, lo cual limita el alcance del seguimiento nacional y la eficacia del instrumento.

Los resultados de la medición 2023 evidencian limitaciones claras en la Estrategia de Corresponsabilidad, creada para coordinar el esfuerzo nacional con las entidades territoriales. Su diseño, basado en incentivos técnicos, aún no se traduce en mecanismos vinculantes ni consecuencias reales frente al incumplimiento. Sin una revisión normativa y operativa del modelo, el riesgo es que la fórmula siga operando como un diagnóstico sin efectos concretos sobre el goce efectivo de derechos de la población víctima.

La medición 2023 de la Fórmula Individualizadora confirma que el aumento de la capacidad fiscal no garantiza por sí solo una respuesta efectiva a las obligaciones territoriales frente a la Ley 1448 de 2011. Con solo 23 municipios clasificados como concernidos, y más de 500 con baja inversión, el desafío es evidente: fortalecer los mecanismos de exigibilidad, cerrar las brechas entre recursos y ejecución, y asegurar que la estrategia de corresponsabilidad sea operativa, preventiva y vinculante. Los datos disponibles demuestran que la deuda con las víctimas continúa siendo territorial. A continuación, se presenta la Tabla 163 de las 23 entidades territoriales concernidas en 2023, los cuales cumplen simultáneamente con los tres criterios establecidos: capacidad de inversión fiscal, situación crítica en materia de victimización y baja inversión per cápita en población víctima.

Tabla 182 Municipios Concernidos, fórmula individualizadora 2023

Nº	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Alejandro
2		Buriticá

³⁵² Es decir, aquellas que “a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir sus responsabilidades con la población desplazada”, tal como lo señaló la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010.

3		Murindó
4		Necoclí
5		Uramita
6		Yondó
7		Mutatá
8		Magangué
9		Morales
10	Bolívar	Cartagena de Indias
11		Arenal
12	Cesar	Valledupar
13		Quibdó
14	Chocó	Medio San Juan
15		Riohacha
16	La Guajira	El Molino
17		Puerto Caicedo
18	Putumayo	Valle del Guamuez
19		Guaranda
20	Sucre	Sincelejo
21	Valle del Cauca	Buenaventura
22	Arauca	Tame
23	Risaralda	Pereira

Fuente: Elaboración propia. Junio 2025.DNP

Certificación Territorial

La certificación territorial, como instrumento de evaluación implementado por la UARIV⁸, busca medir el nivel de contribución de las EETT en el cumplimiento de las competencias establecidas por la Ley 1448 de 2011⁹. Este proceso, clave para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, evalúa el desempeño en componentes como prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral.

Según los resultados preliminares 2024 entregados por la UARIV, se analizó la contribución de 1.100 entidades territoriales frente a los criterios establecidos para la certificación territorial. En el caso de las alcaldías, 118 entidades (10,7%) obtuvieron un nivel de contribución ejemplar, 548 (49,8%) se ubicaron en nivel medio, 352 (32%) en nivel bajo y 84 (7,6%) en nivel deficiente. Esto significa que cerca del 89% de los municipios presentan



desempeños inferiores al nivel óptimo, lo que evidencia una brecha estructural que requiere atención técnica prioritaria. (UARIV, 2024).

Para las gobernaciones, de las 32 evaluadas, 8 (25%) alcanzaron nivel ejemplar, 17 (53%) nivel medio, 6 (19%) nivel bajo y una (3%) fue clasificada como deficiente. Aunque este panorama refleja un desempeño más balanceado que el de las alcaldías, más del 70% de las gobernaciones aún tienen margen de mejora.

A continuación, se presenta la tabla 164 que resume los resultados preliminares del proceso de certificación territorial 2024, desagregados por tipo de EETT. El objetivo de esta visualización es ofrecer una comparación en relación con el nivel de contribución entre alcaldías y gobernaciones, lo que permite identificar tendencias, contrastes y áreas que requieren atención prioritaria.

Tabla 183 Resultados certificación territorial (Departamentos y Alcaldías 2024)

Entidad Territorial	Nivel de Contribución	Observaciones Relevantes
Atlántico	Ejemplar	Gobernación con implementación efectiva del modelo de certificación.
Bolívar	Ejemplar	Buen desempeño institucional a nivel departamental.
Cauca	Ejemplar	Presenta gestión destacada en certificación territorial.
Cundinamarca	Ejemplar	Departamento con estructura consolidada y desempeño alto.
Huila	Ejemplar	Se destaca por procesos organizativos sólidos.
Quindío	Ejemplar	Buen cumplimiento de criterios evaluados.
Valle del Cauca	Ejemplar	Referente de buenas prácticas en la implementación del modelo.
Caquetá	Bajo	Requiere fortalecimiento institucional departamental.
Casanare	Bajo	Presenta debilidades en la implementación.
Guaviare	Bajo	Se evidencian rezagos en el cumplimiento de criterios.
La Guajira	Bajo	Urge asistencia técnica y acompañamiento diferenciado.
Vaupés	Bajo	Necesita mejoras estructurales y operativas.
Amazonas	Deficiente	Gobernación en condición crítica, requiere intervención urgente.
Leticia (Amazonas)	Bajo	Municipio con bajos niveles de cumplimiento.
Puerto Nariño (Amazonas)	Bajo	Comparte situación de rezago con Leticia.
Abejorral (Antioquia)	Deficiente	Municipio con gestión territorial crítica.
Abriaquí (Antioquia)	Medio	Municipio con desempeño aceptable, aunque mejorable.
Alejandro (Antioquia)	Medio	Nivel medio que evidencia necesidad de fortalecimiento.



Fuente: Elaboración propia. Junio 2024 UARIV.

En cuanto a los componentes evaluados, la prevención y protección se identificaron como las áreas con mayores desafíos, especialmente en municipios de categoría fiscal baja, mientras que el fortalecimiento institucional mostró avances importantes gracias al acompañamiento técnico brindado por la UARIV. Estos hallazgos subrayan la necesidad de priorizar recursos en las regiones más rezagadas y ajustar las estrategias de corresponsabilidad para reducir las desigualdades territoriales y mejorar el impacto de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, la UARIV informa que ya se encuentra en fase final la construcción de la nueva metodología para la certificación territorial vigencias entre 2025–2027, con un avance del 99%. Este proceso ha incluido el ajuste de criterios en coordinación con áreas misionales como Reparación Colectiva, Retornos y Reubicaciones, Participación y la Unidad de Restitución de Tierras, considerando cambios normativos como la Ley 2421 de 2024. La versión final será presentada a finales de mayo para su aprobación y posterior socialización con la Mesa Nacional de Víctimas.

En conclusión, los datos entregados por la Unidad reflejan que la mayoría de las entidades territoriales aún no alcanzan niveles óptimos de gestión en la implementación del modelo de certificación. Con un 78% de las alcaldías y el 72% de las gobernaciones ubicadas en niveles medio, bajo o deficiente, se hace urgente fortalecer los procesos de asistencia técnica, monitoreo continuo y articulación institucional.

Regionalización indicativa

La regionalización indicativa, contemplada en el Auto 219 de 2011, establece un marco fundamental para la distribución de recursos destinados a la atención de las víctimas del conflicto armado en Colombia. A través de la plataforma eSigna, se certificaron 26 entidades en 2024, mientras que, para el primer trimestre de 2025, solo 11 alcanzaron esta certificación.

Este proceso reflejó avances en la implementación de herramientas tecnológicas para la trazabilidad y transparencia de los recursos. Sin embargo, también evidenció desafíos en la coordinación entre los niveles nacional y territorial, limitando la asignación equitativa y efectiva de los recursos, especialmente en regiones con baja capacidad institucional, como La Guajira, cuya coordinación con las autoridades nacionales apenas alcanzó el 33 % (UARIV, 2025).

A pesar de los esfuerzos realizados, las cifras actuales revelaron un estancamiento preocupante en la certificación de las entidades para la vigencia 2025. Este fenómeno podría atribuirse a problemas estructurales, como la falta de capacitación técnica y la baja calidad en los reportes generados por algunas instituciones. Además, las brechas en la



articulación regional han resultado en desigualdades en la asignación de recursos, afectando directamente la ejecución de proyectos destinados a la reparación, atención y prevención para las víctimas.

En conclusión, el componente de regionalización indicativa para la vigencia 2025 enfrenta retos significativos que afectan su efectividad. Es fundamental simplificar y fortalecer los procedimientos de certificación, incrementando la supervisión y las auditorías para garantizar un uso eficiente de los recursos. Además, mejorar las competencias técnicas de los actores territoriales y establecer estrategias de comunicación más sólidas contribuiría a reducir las desigualdades regionales y a garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en el marco normativo. Solo con estas medidas se podrá avanzar hacia una implementación efectiva y equitativa de la política pública de víctimas, como lo demanda el contexto actual.

Avance Indicadores CONPES 4031 de 2021

Los indicadores que se relacionan con este eje transversal están contenidos en el objetivo No. 4 del CONPES 4031 que busca fortalecer la articulación institucional y corregir las fallas que afectan el cumplimiento de la Política Pública de Víctimas, priorizando los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Este propósito se centra en garantizar una gestión eficiente en la provisión de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. A continuación, en la tabla 165 se presentan los avances registrados en las plataformas MUSVI y SISCONPES, correspondientes al seguimiento realizado en julio 2025.

Tabla 184 Indicadores CONPES 4031 de 2024 relacionados con el eje de CNT

Fórmula del Indicador	Línea base	2024		Cumplimiento a 2024	Recursos asignados (Millones de pesos)	Recursos ejecutados (Millones de pesos)
		Meta	Avance			
4.2 Porcentaje de avance en el ajuste de la estrategia de corresponsabilidad de acuerdo con las redefiniciones de los indicadores de seguimiento de la estrategia, la unificación de las herramientas y el análisis de competencias y arquitectura institucional de la política de víctimas.	N/A	60	20	33 %	0	0
4.3 Número de entidades territoriales asistidas técnicamente en los procesos de planeación, presupuestación y seguimiento de la política, que incorpora los aspectos técnicos, financieros y administrativos.	273	900	1.033	100 %	224	224,01
4.4 Número de entidades territoriales asistidas técnicamente en los procesos de planeación y seguimiento de la política, que incorporan los aspectos técnicos, financieros y administrativos.	1.133	1.133	1.133	100 %	404	202

4.5 Número de entidades territoriales con proyectos de fortalecimiento implementados.	135	175	219	100 %	1083,00	1083,00
4.6 Porcentaje de avance en la unificación de las herramientas de planeación y seguimiento territorial de la política de víctimas.	N/A	100 %	45 %	45 %	0	0
4.8 Porcentaje de avance en el ajuste en la metodología de medición de los indicadores de seguimiento a la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública de Víctimas.	N/A	80 %	30 %	75 %	40,86	0
4.9 Porcentaje de avance en el ajuste en la metodología de medición del indicador de capacidad territorial.	N/A	80 %	60 %	75 %	22,42	22,42
4.10 Número de Entidades territoriales certificadas en su contribución al goce efectivo de derechos de la población víctima.	1.133	1.133	1.133	100 %	198,82	198,60
4.12 Número de documentos publicados con la regionalización indicativa para los proyectos de inversión.	N/A	N/A	N/A	N/A	0	0

Elaboración propia. junio 2025. Fuente: SISCONPES - MUSVI,

En el análisis evidencia que el indicador 4.2, relacionado con la estrategia de corresponsabilidad, presentó un avance del 35% en 2024 frente a la ausencia de reportes en 2023. Por su parte, el indicador 4.3 demostró un cumplimiento del 100% ya que se logró ampliar la cobertura de 900 a 1,000 entidades apoyadas en planificación y seguimiento. Asimismo, el indicador 4.4 pasó de un cumplimiento del 85% en 2023 a alcanzar el 100% en 2024, consolidando avances en la incorporación de enfoques técnicos y administrativos en los procesos territoriales.

Sin embargo, otros indicadores presentan retos significativos. Los indicadores 4.8 y 4.9 continúan sin avances claros en ambos años, con discrepancias entre los reportes de MUSVI y SISCONPES, lo que dificulta evaluar su ejecución efectiva. El indicador 4.12, permanece sin avances en los periodos analizados, esta falta de progreso evidencia la ausencia de acciones concretas para promover una planificación territorial basada en las necesidades regionales.

Este panorama resalta la importancia de que el Gobierno nacional implemente mejoras en los sistemas de información y priorice los indicadores que son esenciales para ejecutar la política de víctimas en los territorios, optimizando los reportes y corrigiendo los rezagos actuales.

Análisis cualitativo

Avances

Implementación del Modelo de Intervención Territorial Integral (MITI)³⁵³

³⁵³ Visor de datos <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/visor-miti/> esta herramienta se actualiza semestralmente y tiene un enfoque territorial.



El Modelo MITI se consolida como una herramienta clave para comprender las necesidades de los municipios en materia de atención humanitaria, reparación integral y oferta institucional, en el marco de la política pública de víctimas. Al integrar información proveniente de más de 46 fuentes institucionales³⁵⁴ incluyendo entidades del SNARIV, ministerios y agencias estatales, MITI permite identificar brechas críticas con enfoque territorial, constituyéndose en un insumo técnico esencial para la planeación, focalización y seguimiento de las acciones del Gobierno (UARIV, 2024).

Con corte al 30 de junio de 2024, MITI clasifica 1.121 municipios del país según su nivel de necesidad de intervención: el 11,42 % (128 municipios) presentan un nivel muy alto, el 49,42 % (554 municipios) un nivel alto, y el 36,16 % (439 municipios) un nivel medio. Es decir, más del 60% de los municipios requieren intervención urgente o prioritaria, lo cual refleja una presión significativa sobre la institucionalidad local, particularmente en territorios históricamente afectados por el conflicto armado y con limitada presencia estatal.

Desde una lectura por componente, la UARIV señaló que el componente humanitario presenta necesidades altas o muy altas en 451 municipios (40,2%), lo que se traduce en requerimientos urgentes de alimentación, alojamiento temporal, atención médica inmediata y respuesta a desplazamientos. El componente de reparación refleja una situación crítica en 397 municipios (35,42 %), con desafíos para implementar en las medidas de retornos, rehabilitación y garantías de no repetición. No obstante, el panorama más preocupante se evidencia en el componente de oferta institucional, donde el 93,4% de los municipios (1.047 en total) presentan deficiencias significativas. Esto pone en evidencia una grave insuficiencia en la articulación, presencia y cobertura de los servicios del Estado en el territorio (Unidad para las Víctimas, 2024).

Adicionalmente, el MITI evidenció que entre las vigencias 2023 y 2024 hubo una disminución en el número de programas registrados (de 22.707 a 17.715) y en el presupuesto total asignado (de \$10,28 billones a \$6,78 billones). Si bien, los sectores de salud, educación y vivienda siguen siendo los más priorizados, preocupa la caída de recursos en áreas estratégicas como generación de ingresos y acompañamiento a la indemnización. También se identifican retrocesos en las medidas de protección y prevención urgente, lo cual, puede poner en riesgo la garantía del principio de no repetición.

Tabla 185 Municipios con nivel Muy Alto en MITI

Departamento	Municipio	Total víctimas (Ubicación)	% Población Víctima	MITI
Valle del Cauca	Buenaventura	185.357	57,32%	0,743
Cesar	Valledupar	122.930	21,99%	0,540
Nariño	San Andrés De Tumaco	121.260	45,66%	0,721
Magdalena	Santa Marta	112.007	20,18%	0,541
Bolívar	Cartagena	92.294	8,77%	0,472

³⁵⁴ El MITI se alimenta de plataformas como VIVANTO (SIGO-PAT), ESIGNA, Arcadoc, entre otras del SNARIV, lo que requiere una alta capacidad de interoperabilidad, armonización metodológica y soporte técnico a nivel territorial.



Antioquia	Turbo	88.856	66,59%	0,552
Choco	Quibdó	63.738	44,83%	0,553
La Guajira	Riohacha	55.262	24,83%	0,748
Bolívar	El Carmen De Bolívar	51.862	68,31%	0,572
Córdoba	Tierralta	41.644	42,09%	0,661
Bolívar	Magangué	38.622	26,63%	0,470
Córdoba	Montelíbano	37.013	43,02%	0,498
Putumayo	Puerto Asís	31.736	44,13%	0,565
Antioquia	Caucasia	31.573	32,54%	0,504
Arauca	Tame	30.174	56,50%	0,520
Magdalena	Fundación	29.868	40,27%	0,472
Córdoba	Puerto Libertador	29.864	66,29%	0,536
Magdalena	Ciénaga	27.988	21,18%	0,506
Cesar	Agustín Codazzi	27.466	39,37%	0,484
Magdalena	Zona Bananera	27.049	35,15%	0,469
Guaviare	San José Del Guaviare	26.200	42,67%	0,523
Sucre	San Onofre	25.202	44,80%	0,547
Norte De Santander	Tibú	25.081	40,67%	0,510
Putumayo	Mocoa	24.890	39,11%	0,473
Choco	Riosucio	23.044	37,09%	0,685
Bolívar	Santa Rosa Del Sur	22.339	62,31%	0,497
Córdoba	Valencia	21.547	56,40%	0,467
Antioquia	El Bagre	21.403	38,33%	0,491
Cauca	Santander De Quilichao	20.096	17,19%	0,469
Bolívar	San Juan Nepomuceno	19.989	49,95%	0,503
Nariño	Olaya Herrera	18.580	70,70%	0,490
Bolívar	San Jacinto	18.344	71,37%	0,513
Nariño	Samaniego	18.313	61,17%	0,474
Bolívar	San Pablo	18.192	61,57%	0,522
Nariño	El Charco	17.723	76,73%	0,565
Putumayo	Orito	17.694	43,71%	0,500
Magdalena	Pivijay	17.348	41,69%	0,467
Cauca	Argelia	16.263	58,45%	0,558
Bolívar	María La Baja	16.071	31,85%	0,507
Cauca	Suarez	15.843	46,93%	0,578
Arauca	Arauquita	15.313	24,50%	0,480
Choco	Istmina	15.101	45,50%	0,504
Choco	Alto Baudó	15.015	48,83%	0,521
La Guajira	San Juan Del Cesar	14.891	27,14%	0,540

Fuente: Elaboración propia. Junio 2024, MITI.

A pesar de estas limitaciones, los Planes de Acción Territorial 2024–2027 proyectan una expansión significativa: más de 30.700 programas y una inversión superior a \$403 billones. Esta apuesta reafirma el potencial del MITI como modelo de planificación estratégica. Sin embargo, su efectividad dependerá del uso riguroso y actualizado de la información, del acompañamiento técnico continuo y del fortalecimiento de capacidades locales. Un sistema estadístico sin acción concreta es solo diagnóstico; pero con intervención basada en evidencia, se convierte en una herramienta transformadora de política pública.



Dificultades.

Como resultado del análisis tanto de la información allegada por el Gobierno Nacional, como de la asistencia a las diferentes sesiones técnicas realizadas por la Corte Constitucional se ha evidenciado que instrumentos como el PAT, RUSICST y FUT presentan limitaciones para adaptarse a la heterogeneidad territorial del país. Esta falta de flexibilidad impide que reflejen adecuadamente las condiciones de los municipios más afectados por el conflicto armado. Como resultado, se generan planes que no responden a las prioridades reales de estas comunidades. Esta desconexión limita la eficacia de las políticas públicas para las víctimas.

Asimismo, la coordinación entre Nación y territorios continúa marcada por estructuras formales y poco dinámicas. Los espacios interinstitucionales carecen de mecanismos efectivos de decisión compartida y adaptabilidad a las coyunturas territoriales. Esta rigidez impide respuestas ágiles frente a crisis humanitarias o necesidades emergentes. Además, desalienta la innovación y el liderazgo local. Aunque la Constitución establece principios como la subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, su operativización concreta sigue siendo ambigua. La ausencia de guías claras y herramientas aplicables dificulta su implementación coherente en todos los niveles de gobierno. Esto genera vacíos de responsabilidad y duplicación de funciones entre Nación y territorios. Además, los entes locales más débiles quedan sin apoyo adecuado.

Los Planes de Acción Territorial (PAT) presentan deficiencias técnicas desde su formulación, lo cual afecta su coherencia con las necesidades reales de las víctimas. A esto se suman restricciones presupuestales que dificultan su implementación efectiva. La elaboración prolongada de estos planes retrasa el inicio de acciones clave. Además, su baja ejecución compromete la respuesta institucional.

Modificación de la Estrategia de Corresponsabilidad

Desde las vigencias 2019-2020, tanto el equipo interinstitucional de asistencia -EIAT- como la CSMLV realizaron análisis de la implementación de la estrategia de corresponsabilidad, desde el 2020, este equipo se encuentra realizando un trabajo conjunto con las entidades que hacen parte del SNARIV para ajustar dicha estrategia. Pese a este evidente retraso el GN reporta que el ajuste del Decreto se encuentra en revisión jurídica y administrativa por parte de la UARIV, para su siguiente socialización con las áreas jurídicas de las entidades que hacen parte del EIAT, misma situación que se reportó para el XI informe de la CSMLV.



El decreto 2460 de 2016 que reglamenta la corresponsabilidad, ha sido criticado por no desarrollar de forma integral los principios constitucionales. En particular, la subsidiariedad se limita a la atención humanitaria inmediata y al auxilio funerario, ignorando otras fases del proceso de reparación. Esto restringe la participación de la Nación en situaciones estructurales. La regulación actual es insuficiente para promover una respuesta efectiva. Es necesario reformular el decreto para garantizar mayor alcance y articulación.

A nivel nacional persiste una falta de coordinación efectiva entre entidades con competencias en la política para víctimas. Los procedimientos son fragmentados, los tiempos de respuesta variables y los criterios de acceso poco armonizados. Esta desarticulación genera confusión en los territorios y afecta la atención oportuna. También debilita la confianza institucional y diluye la corresponsabilidad. Aunque el Estado es el garante de los derechos de la población desplazada, la Ley 1448 ha trasladado responsabilidades sustanciales a los entes territoriales. Sin embargo, muchos de estos no cuentan con la capacidad técnica, financiera ni operativa para asumir dichas funciones. Esta desproporción genera brechas en la implementación de la política pública. La transferencia de responsabilidades debe ir acompañada de fortalecimiento institucional. De lo contrario, se perpetúan desigualdades territoriales.

Conclusiones.

Existe desconexión entre la normatividad existente y los procedimientos diseñados para la aplicación de la Política Pública de Víctimas. Si bien se han introducido ajustes relevantes al fortalecer las herramientas para el seguimiento de la política a nivel territorial, estos deben traducirse en resultados concretos para mejorar la calidad, oportunidad y cobertura de la atención a las víctimas. Es necesaria una sinergia institucional para la corresponsabilidad entre niveles de gobierno, basada en el diálogo, la planificación conjunta y el fortalecimiento de capacidades locales para transformar el modelo de atención y la garantía de los derechos de las víctimas.

La coordinación Nación-Territorio no ha logrado garantizar una respuesta eficaz para proteger los derechos de la población desplazada, especialmente en territorios críticos donde el acceso a medidas de prevención, atención y reparación es limitado. Herramientas como el PAT, RUSICST y FUT son insuficientes, y el Decreto 2460 de 2015 tiene limitaciones para aplicar principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad. La responsabilidad nacional, como garante principal de derechos, se diluye en una excesiva delegación hacia los entes locales, mientras una fragmentación institucional a nivel nacional y el incumplimiento de funciones por parte de algunas autoridades locales, sin sanción alguna, refuerzan una respuesta débil y desarticulada.

El diseño y aplicación de los indicadores de coordinación Nación-Territorio muestran avances en la consolidación de un sistema de monitoreo más técnico, estructurado y



transparente. No obstante, su verdadero impacto dependerá de la capacidad institucional para usar sus resultados en la toma de decisiones, en el fortalecimiento de las capacidades locales y en la mejora continua de la coordinación Nación-Territorio. La calidad de los datos, la actualización periódica y la apropiación local serán factores determinantes para convertir esta medición en una herramienta real de transformación institucional.

En concordancia con lo anterior, los retrasos en las mediciones en indicadores clave como el Índice de Capacidad Territorial presentan un rezago significativo en sus mediciones (por ejemplo, resultados de 2022 disponibles en el segundo semestre de 2025), lo que dificulta la toma de decisiones oportunas y basadas en datos actualizados.

El índice Medición del Desempeño Municipal 2023 evidencia avances significativos, con un incremento del puntaje promedio nacional de 52.82 en 2022 a 55.54 en 2023, reflejando mejoras en dimensiones como Gobierno Abierto y Transparencia (+5.25 puntos). Sin embargo, persisten desafíos estructurales, particularmente en Movilización de Recursos (24.9 puntos) y Ordenamiento Territorial (39.4 puntos), que limitan la capacidad de las entidades territoriales para planificar y generar ingresos eficientemente.

Las brechas regionales y municipales resaltan la necesidad de intervenciones específicas: departamentos como Valle del Cauca (62.6 puntos) lideran la medición, mientras que Guainía (44,32) y Vaupés (41.22) siguen rezagados; municipios como Yumbo (88.66 puntos) destacan por su elevada calificación, en tanto que se evidencian retrocesos significativos en municipios como Herrán (-69 posiciones) y Cácuta (-66 posiciones).

6 de cada 10 municipios en Colombia requieren una intervención inmediata o prioritaria en materia de ley de víctimas. Según el Modelo de Intervención Territorial Integral, con corte al 30 de junio de 2024, 1.047 (93,4%) municipios del país presentan necesidades altas o muy altas en al menos uno de los componentes clave de la política de víctimas revelando una ausencia sistemática de servicios estatales en zonas afectadas por el conflicto armado. De éstos, 451 municipios (40,23%) exigen atención humanitaria urgente y 397 (35,4%) enfrentan rezagos críticos en procesos de reparación integral (Unidad para las Víctimas, 2024).

El Indicador de Concurrencia para 2023 muestra avances significativos, con un aumento del 13% en la contribución de la Unidad para las Víctimas y una mayor cantidad de proyectos en departamentos clave. Sin embargo, la baja participación de las entidades territoriales (13%) y la concentración geográfica de proyectos señalan áreas de mejora. Las recomendaciones propuestas buscan equilibrar la corresponsabilidad, diversificar la inversión y fortalecer la coordinación interinstitucional, asegurando una implementación más efectiva de la política pública para las víctimas.

Para 2023, según la medición de la fórmula individualizadora, 516 municipios registraron baja inversión en víctimas de hechos distintos al desplazamiento y 514 municipios en población desplazada, lo que representa cerca del 47 % del total de entidades territoriales del país. El número de municipios con baja inversión en víctimas distintas al desplazamiento



aumentó un 50,4 %, pasando de 343 a 516 en solo un año. Entre éstos se destacan 23 municipios que fueron clasificados como concernidos por cumplir con los tres criterios establecidos por la fórmula (capacidad fiscal, situación crítica y baja inversión).

Asimismo, revisado el componente de capacidad fiscal, se evidenció que 500 entidades territoriales cuentan con recursos disponibles, pero no están ejecutando adecuadamente la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado.

El Índice de Capacidad Territorial pierde efectividad como herramienta de gestión pública al presentar un rezago inaceptable de tres años en la publicación de sus resultados, lo cual compromete gravemente la capacidad de los municipios para cumplir sus obligaciones legales con las víctimas. Esta desactualización refleja fallas estructurales en la articulación interinstitucional, debilitando la planeación y ejecución de políticas públicas basadas en evidencia.

Recomendaciones

Al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas a través del Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica, concluir con la estructuración y revisión del proyecto de modificación del Decreto de Corresponsabilidad incluyendo las modificaciones establecidas en la normatividad vigente.

A la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación articular los lineamientos metodológicos, recolección y análisis de datos para el cálculo oportuno del Índice de Capacidad Territorial.

A la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, establecer estrategias de mejora continua para los indicadores existentes, considerando revisiones periódicas a sus metodologías, incorporación de nuevos enfoques y adaptación a los cambios contextuales derivados del Acuerdo de Paz y otras políticas.

A la Unidad para las Víctimas, implementar un sistema de alertas tempranas en **SIGESPLAN** para identificar retrasos o baja participación de las entidades territoriales durante la ejecución de proyectos y publicar reportes trimestrales de avance del Indicador de Concurrencia para visibilizar resultados y fomentar la rendición de cuentas.

A la Unidad para las Víctimas, involucrar a las comunidades víctimas en la identificación de necesidades y priorización de proyectos, utilizando el **Tablero PAT** como herramienta participativa. Fortalecer la capacitación en el uso del módulo **SIGO PAT** para que las entidades territoriales identifiquen necesidades y gestionen recursos de manera más eficiente.

A la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, establecer un sistema de acompañamiento territorial diferenciado, priorizando a los entes con mayores rezagos, y diseñar estrategias nacionales que permitan reducir progresivamente las brechas entre los territorios más fortalecidos y aquellos con menor



capacidad institucional y mayor número de víctimas medidos según el índice de medición del desempeño municipal.

A la Unidad para las Víctimas desarrollar e integrar tableros inteligentes, mapas dinámicos de riesgo y módulos de análisis predictivo para priorizar territorios, anticipar escenarios de crisis y tomar decisiones basadas en evidencia, optimizando el uso de los recursos del SNARIV.

A la Unidad para las Víctimas, garantizar acompañamiento técnico, metodológico y evaluar una destinación de recursos del nivel nacional especial para los municipios clasificados en niveles “alto” y “muy alto” de necesidad en materia de la política pública de víctimas. Identificados por el MITI y utilizarlo en la formulación de los Planes de Acción Territorial, planes de desarrollo y proyectos de inversión.

Al Departamento Nacional de Planeación, revisar la normatividad para que la medición de la formula individualizadora opere como un instrumento efectivo de control y aplicación de medidas correctivas, vinculantes y diferenciales.

Al Departamento Nacional de Planeación establecer un mecanismo de seguimiento territorial con alertas tempranas, que identifique municipios con alta capacidad fiscal y baja ejecución de inversión en la política pública de víctimas, integrando variables como omisión de reporte, concentración poblacional y retroceso presupuestal. Este sistema debe permitir intervención preventiva, no solo correctiva.

A la Unidad para las Víctimas priorizar el acompañamiento técnico - financiero a los 23 municipios clasificados con nivel muy alto en el Modelo de Intervención Territorial Integral a través de planes de mejora con metas concretas e implementar estrategias para los 514 municipios con baja inversión en desplazados y 516 en víctimas de otros hechos clasificados con necesidades muy altas.

A la Unidad para las Víctimas, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación articular acciones para mejorar las condiciones y acceso a recursos complementarios para el cumplimiento de mínimos de inversión para la población víctima de los municipios clasificados como Muy Alto en la medición del Modelo de Intervención Territorial Integral.

GÉNERO

La ley 1448 de 2011 y su reciente modificación a través de la Ley 2421 de 2024 reconoce que hay poblaciones con características particulares, a quienes el conflicto armado ha impactado de manera diferente; en razón a su edad, género, orientación sexual, e identidad de género, discapacidad, entre otras.

El presente capítulo, realiza un análisis desde la incorporación del enfoque de género, superando el binarismo hombre y mujer, incluyendo una mirada amplia y diversa. Adicionalmente, incluye un análisis desde la perspectiva interseccional contenida recientemente con la modificación a la Ley de víctimas y de restitución de tierras. Al



respecto queremos indicar que, según Kimberlé Crenshaw (1989): el concepto de interseccionalidad³⁵⁵, hace referencia a “las distintas formas en las que la raza/etnia-género, la clase interactúan y cómo se generan las múltiples dimensiones y opresiones que conforman las trayectorias de las mujeres”.,

Dicho esto, el lector encontrará en este capítulo con la vigencia 2024 hasta marzo de 2025, un análisis cuantitativo de los indicadores del CONPES 4031 de 2011, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz y cualitativo con enfoque de género e interseccional de los componentes de la política pública de víctimas: a) Prevención y protección; b) Subsistencia mínima; c) Retornos y reubicación; d) Reparación Integral; e) Rehabilitación; f) Medidas de Satisfacción, g) Garantías de No Repetición, h) Reparación Colectiva; i) Generación de Ingresos; j) Restitución de tierras; k) Acceso a la justicia y Participación Política. Por último, se registran los resultados de un cuestionario de percepción aplicado a 96 lideresas y líderes de las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones que realizan la defensa de los derechos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, para conocer su percepción sobre las medidas de atención, asistencia y reparación. Esta herramienta cuenta con 41 preguntas tipo escala Likert realizado a través de formato forms, aplicado a 53 son mujeres, 39 hombres, 4 son personas intersexuales, 1 persona transgénero. En cuanto a orientación sexual, 44 se reconocieron como heterosexuales, 33 homosexuales, 6 bisexuales y 13 con otra orientación sexual.

Prevención y protección

PREVENCIÓN

Las medidas de prevención tienen como objetivo principal evitar la violencia antes que ocurra. Desde un enfoque de género, las medidas de prevención permiten abordar las desigualdades a las cuales se enfrentan las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Según Sisma Mujer³⁵⁶, (2023) “*la integración del enfoque de género en los planes, programas y políticas públicas de carácter territorial es clave para la equidad de género y la inclusión de las mujeres*”. Los planes de desarrollo y los planes de acción territorial para la vigencia 2024-2027 deben responder a las particularidades de sus territorios desde una perspectiva interseccional. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, cuenta con la meta de la implementación del Programa de Prevención de Violencia Sexual, auto 009 de 2012.

³⁵⁵ Kimberlé Crenshaw, (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.

³⁵⁶ Plan territorial para la prevención y atención de violencias contra las mujeres en toda su diversidad, <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/07/Plan-territorial-para-la-prevencion-y-atencion-de-violencias-2.pdf>



En relación con este componente, el Ministerio del Interior durante el año 2024³⁵⁷, brindó asistencias técnicas a las entidades territoriales, conformando un equipo denominado Equipo interinstitucional de asistencias técnicas territoriales (EIAT). En la respuesta brindada por el Ministerio del Interior, informan que se han entregado recomendaciones para la inclusión del enfoque de soluciones duraderas en los procesos de atención y reparación a víctimas. Con 20 asistencias en Bolívar, 15 en el departamento del Cauca, 15 en el Magdalena, 5 en el departamento del meta, y 9 acciones en el departamento de Norte de Santander.

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior³⁵⁸, en la ampliación solicitada por la CSMLV informó que emitió unos lineamientos y guía dirigida a las entidades territoriales para la incorporación del Enfoque Basada en Derechos en los Planes de Desarrollo 2024-2027, donde se incluyeron líneas contra la no discriminación y acciones para la protección de lideresas y defensoras de DDHH y la inclusión de acciones diferenciadas para la protección.

Consecuentemente, el Ministerio de Salud y de la Protección Social tiene a su cargo el Programa de Prevención de violencias sexuales, que surge en el marco del Auto 092 de 2008³⁵⁹, que apunta a la prevención y atención de casos de violencia sexual sucedidos en el marco del conflicto armado, cuya meta está contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas”*.

Este programa tiene como objetivo principal garantizar el acceso a acciones de prevención y servicios de atención integral a las mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual; a través del fortalecimiento de redes entre mujeres y entidades del Estado, para la prestación de servicios de calidad, oportunidad, humanización y enfoque diferencial. Frente a la respuesta brindada por el Minsalud³⁶⁰, la misma se encuentra en recopilación por las áreas técnicas correspondientes, razón por la cual, una vez se encuentre consolidada, será remitida a la CSMLV.

PROTECCIÓN

Las medidas de protección revisadas en este acápite hacen referencia a las implementadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) a través de la ruta individual con enfoque de

³⁵⁷ Radicado 2025-2-001001-013732 Id 529573

³⁵⁸ Radicado 2025-2-001001-027261

³⁵⁹ Auto de la Corte Constitucional que aborda la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T 025 de 2004.



género, CERREM mujeres, las estipuladas en el marco de la resolución 805 de 2012, el protocolo específico expedido con enfoque de género y los derechos de las mujeres.

Unidad Nacional de Protección- Ruta Individual

Análisis cuantitativo

El indicador CONPES 4031 de 2021, con denominación “Número de casos reportados en el CERREM³⁶¹ mujeres y revisados por la UNP”. Evidenciamos que la meta viene avanzando desde el año 2024, y que el indicador tiene un avance del 601% para el año 2024.

Tabla 186 Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021 Número de casos reportados en el CERREM mujeres y revisados por la UNP

Año	Línea base	Meta	Número de casos presentados al CERREM Mujeres	Número de casos al de resolución reportado CONPES	de con al	% Avance CONPES	Avance Acumulado CONPES
2020			(-346)	No definido		No definido	No definido
2021	300	200	968	968		484%	968
2022	300	210	1232	1232		587%	2200
2023	300	220	1225	1143		520%	3343
2024	300	230	1515	1382		601%	4725
2025 (31 de marzo)	300	240	(-321)	Sin medición		Sin medición	Sin medición
Total			4940	4725			11236

Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP, seguimiento CONPES 4031 CERREM MUJERES año 2020 al 31 de marzo 2025

Para la CSMLV es fundamental indagar frente a cuantos de los casos de mujeres que solicitan medida de protección son conocidos en el marco del CERREM mujeres. Según la respuesta brindada por la UNP³⁶², encontramos la siguiente información, condensada en la siguiente tabla:

³⁶¹ CERREM Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas

³⁶² Radicado 2025-2-001001-013732 Id 529573

Tabla 187 - casos conocidos por el CERREM mujeres

Discriminado de casos conocidos por el CERREM mujeres		
Años	Casos totales	Casos conocidos cerrem mujeres
2020	6252	346
2021	7913	968
2022	9020	1232
2023	8409	1225
2024	10016	1515
2025	963	321
Total, general	42573	5607

Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP

Conforme a la respuesta anterior, se evidencia que desde el año 2020 al 2025, el 13.17% de los casos son agendados ante el CERREM de mujeres. Es importante recordar que, según lo establecido en la Resolución 805 de 2012, los casos de mujeres víctimas de violencia sexual, como medida de acción afirmativa, deben ser conocidos en el CERREM de mujeres. Los casos de mujeres de otros hechos victimizantes, deben hacer la solicitud expresa para que su caso sea conocido en este comité. Frente a este punto, es fundamental hacer una mayor divulgación y socialización de esta acción afirmativa para las mujeres víctimas, debido a que es el único comité que puede solicitar medidas complementarias adicionales a las medidas materiales. Y en esa misma línea, que los analistas de riesgo también informen de dicho derecho cuando realicen la entrevista de riesgo a las mujeres entrevistadas.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo en el marco de su participación en el CERREM mujeres, como miembro con voz, ha reiterado desde el Décimo y Undécimo Informe de la CSMLV, que las mujeres invitadas, elegidas por voto, no están participando como invitadas permanentes, argumentando que no hay garantías para su participación efectiva y sustantiva³⁶³. El Ministerio del Interior, se comprometió a realizar un nuevo proceso de elección, ya que este proceso no se realiza desde el año 2014. En esa misma línea, el Ministerio del Interior, también se comprometió a tener un diálogo para recibir retroalimentación de las invitadas permanentes actuales, a la fecha de este informe, ningún de estos compromisos había sido cumplido.

Por último, la CSMLV viene reiterando desde el Undécimo Informe la necesidad de la ruta de atención a quejas por presuntos actos de violencias de género y discriminación que se

³⁶³ El derecho a la participación va más allá de una asistencia física o mediada por medios electrónicos, sino también que sus posturas, posiciones sean escuchadas por la institucionalidad.

puedan presentar por parte de las personas de protección asignados las protegidas. A la fecha no se cuenta con dicha ruta, ni una respuesta por parte de estas entidades a dicha solicitud.

Análisis cualitativo

Dentro de las principales barreras que expresan las mujeres y lideresas víctimas del conflicto armado, es la demora en las respuestas por parte de la UNP desde la solicitud de activación de la protección individual hasta la implementación de una decisión por parte del CERREM. Es por ello, que la CSMLV, solicitó la información a la UNP, frente a los tiempos de respuesta en los días hábiles encontrando la siguiente información:

Tabla 188 Tiempo promedio de Respuesta Activación Ruta Individual UNP

Año	Tiempo Promedio de Respuesta (días hábiles)	Nivel de Riesgo	Casos Conocidos por CERREM Mujeres
2020	52.76	Extraordinario	364
	44.67	Extremo	
	55.37	Ordinario	
Total 2020	53.74	Promedio anual	
2021	49.97	Extraordinario	968
	39.63	Extremo	
	52.7	Ordinario	
Total 2021	50.97	Promedio anual	
2022	43.65	Extraordinario	1232
	44.75	Extremo	
	46.25	Ordinario	
Total 2022	44.5	Promedio anual	
2023	55.53	Extraordinario	1225
	52.11	Extremo	
	55.04	Ordinario	
Total 2023	55.35	Promedio anual	
2024	52.99	Extraordinario	1515
	48.8	Extremo	
	52.54	Ordinario	
Total 2024	52.79	Promedio anual	
2025	36.33	Extraordinario	321
	35.37	Ordinario	
Total 2025	35.88	Promedio anual	
TOTAL			5607

³⁶⁴ Riesgo Extraordinario: Es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones, políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio, no están obligadas a soportar y compense el derecho a recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población. Riesgo Extremo: Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente. Riesgo Ordinario: Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección (Decreto 2912 de 2011)



Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP.

Conforme a la respuesta anterior, el promedio total anual de respuesta desde el año 2020 al 2025 es de 48,87 días hábiles. El rango de días hábiles en Colombia va de 21 a 22 días por lo tanto en promedio se tardan dos meses y cuatro días en dar respuesta a una persona que está siendo amenazada. Aunque la CSMLV reconoce que en el 2025 se están haciendo esfuerzos para disminuir estos tiempos de respuesta, los que resultan insuficientes, y mucho más para personas amenazadas que ostentan un riesgo extraordinario o extremo.

Por otro lado, la CSMLV, viene llamando la atención a la UNP sobre la inclusión en su ruta de protección tanto individual como colectiva la inclusión del enfoque de género desde la perspectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Desde el undécimo informe la CSMLV viene alertando la ausencia de variables en los sistemas de información, de acciones afirmativas en la ruta de protección individual y colectiva que garanticen la inclusión de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas del conflicto armado.

En este sentido, se ha evidenciado que la UNP continúa operando bajo una lógica binaria, restringida a categorías femeninas y masculinas, lo cual desconoce la diversidad existente y limita el acceso efectivo a la protección diferencial.

Conforme a lo anterior, la CSMLV advierte los riesgos a los cuales están expuestas las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado. Según Caribe afirmativo³⁶⁵, de las 23 personas asesinadas de los sectores LGTBIQ+, 12 han ocurrido en el departamento Antioquía. De la misma manera, la Defensoría del Pueblo ha venido alertando que de los cuatro sujetos de reparación colectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidos hasta la fecha por la Unidad para las Víctimas, dos cuentan actualmente con medidas de protección colectiva de la UNP. Cabe reiterar que desde el año 2023 la Defensoría del Pueblo solicitó protección colectiva al sujeto colectivo de El Carmen de Bolívar LGTBIQ+IQ+, en respuesta a las amenazas recibidas por miembros de este colectivo, previo al asesinato de la lideresa Dana Sharith Polo Solorzano, integrante de este mismo sujeto.³⁶⁶

Dichas situaciones evidencian la importancia de que la UNP, incluya tanto en la ruta individual como colectiva el enfoque de género desde la perspectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+ y acciones urgentes y afirmativas para esta población. De la misma manera, la CSMLV, viene alertando desde el Décimo y Undécimo informe, posibles actos de discriminación y violencia las personas de protección a las protegidas, y frente a este punto viene alertando la necesidad del diseño e implementación de una ruta de quejas y de derivación a las

³⁶⁵ <https://caribeafirmativo.lgbt/marzo-tuvo-un-cierre-violento-para-las-personas-LBTIQ+q-dos-asesinatos-en-la-ultima-semana/>

³⁶⁶ <https://www.semana.com/nacion/barranquilla/articulo/quien-era-la-reconocida-lideresa-social-transgenero-que-fue-asesinada-en-el-carmen-de-bolivar-detalles-del-crimen/202310/>



autoridades competentes cuando se evidencien posibles conductas punibles, ruta en la que es fundamental escuchar las voces de las protegidas ante las situaciones presentadas.

Ahora bien, según la respuesta brindada por la UNP, discriminado por año desde la vigencia 2020, contamos con la siguiente información de protección a nivel individual de población OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

Tabla 189 Protección individual discriminado por mujer, personas transgénero, orientación sexual

Discriminado por mujer, mujer lesbiana, mujer bisexual y mujer transgénero y población víctima del conflicto armado						
Años	2020	2021	2022	2023	2024	Total, general
Víctimas de violaciones a los DDHH infracciones al DIH	171	193	217	267	280	1128
Mujeres	148	167	124	256	263	958
Mujer transgénero	17	23	87	4	5	136
Hombre transgénero	4	1	2	1	6	14
Lesbiana	1		2	2	4	9
No específica		1	1	2		4
Género fluido / pansexual	1			1	1	3
Transgénero/ lesbiana			1			1
Transgénero/bisexual		1				1
Gay					1	1
Transgénero				1		1
Total, general	171	193	217	267	280	1128

Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP.

Evidenciamos con estos resultados, que las mujeres son quienes más solicitan protección con un porcentaje de 84% de las solicitudes totales, seguida de las personas mujeres transgénero con el 12% de solicitudes.



Sin perjuicio de lo anterior, no es claro para la CSMLV, cómo se recoge la información de personas no binarias³⁶⁷ y pansexuales³⁶⁸, ya que dicha pregunta y clasificación de variables no la contiene el formato de protección individual de la UNP³⁶⁹ disponible en el sitio web oficial de la entidad. Además, es alarmante que otras identidades de género y orientaciones sexuales como personas transgénero/lesbianas, transgénero/bisexuales, personas gais y personas trans sin clasificación específica, registren un porcentaje bajo de solicitudes, con apenas un caso reportado por categoría entre los años 2020 y 2024, lo cual representa tan solo el **0,09 %** del total general. Este subregistro evidencia una brecha significativa en los mecanismos de reconocimiento, registro y respuesta institucional frente a las necesidades de protección de poblaciones OSIEGD LGTBIQ+IQ+ con identidades no normativas.

Programa integral para lideresas y defensoras de derechos humanos

Análisis cuantitativo

Ahora bien, la CSMLV también realiza seguimiento a los indicadores del CONPES 4031 relacionados con el Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de DDHH (PIGMLD) liderado por el Mininterior. Este programa tiene como objetivo formular acciones de política pública integral de promoción, protección, garantía y del goce efectivo de los derechos de una población altamente vulnerada, en el marco de la articulación de la política pública de equidad de género para las mujeres y de sus lineamientos para la atención a mujeres víctimas del conflicto armado³⁷⁰.

Según la información brindada por el Ministerio del Interior³⁷¹, respecto a las metas CONPES 4031.

Tabla 190 Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021

Año	Línea base	Meta	Avance	%Avance
2020	10	10	100%	8.33%
2021	10	10	100%	8.33%
2022	10	10	100%	8.33%

³⁶⁷ Personas No Binarias son aquellas cuya identidad de género no se identifica exclusivamente como hombres o mujer.

³⁶⁸ Pansexuales son aquellas personas que se sienten atraídas romántica o sexualmente por individuos de cualquier género, o sin importar el género de la persona.

³⁶⁹ <https://www.unp.gov.co/formulario-solicitud-individual/>

³⁷⁰ Programa Integral de Garantías para mujeres, lideresas y defensoras de DDHH, construido por Organizaciones Sociales, [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/PROGRAMA-INTEGRAL-DE-GARANTIAS-CIG-MUJERES-version-final-12-06-18.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/PROGRAMA-INTEGRAL-DE-GARANTIAS-CIG-MUJERES-version-final-12-06-18.pdf)

³⁷¹ Radicado 2025-2-001001-027261



2023	10	10	100%	8.33%
2024	10	10	100%	8.33%
2025 (al 31 de marzo)	20	1	5%	4.16%
Total	70	51		45,81

Elaboración propia. Fuente Ministerio del Interior

Discriminación por años de la meta contenida CONPES 4031 “Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización, impulso del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos”

Tabla 191 Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021

Año	Línea base	Meta	Avance	%Avance
2020	0			
2021	100	100	100	100%
2022	100	100	100	100%
2023	100	100	100	100%
2024	100	100	100	100%
2025(31 de marzo)	100	100	10	10%
Total				

Elaboración propia. Fuente Ministerio del Interior

Discriminación por años de la meta contenida CONPES 4031 “Porcentaje de actividades finalizadas del programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos (2019-2022) a cargo del Ministerio del Interior”

Análisis cuantitativo

Conforme a la respuesta brindada por el Ministerio del Interior³⁷², no se evidencian líneas y metas para los años 2019 y 2020, no se aclara en la respuesta las razones para no contar con dicha información. Frente al porcentaje de avance de ambos indicadores, desde el año 2020 se reporta un avance del 100%.

Ahora bien, en la respuesta en mención frente a la participación de mujeres víctimas del conflicto armado en el Plan de Acción Vigencia 2023-2026m, señalan que, para el 31 de diciembre de 2024, participaron 1066 mujeres. En la respuesta del Ministerio de Interior,

³⁷² Radicado 2025-2-001001-027261



frente a cuantas de esas 1.066 mujeres son población víctima del conflicto armado, argumentan que una minoría se reconoce explícitamente como víctima del conflicto armado, la mayoría prefirió no responder a dicha profunda y una proporción afirma no ser víctima del conflicto armado. De la misma manera, se indago cuantas de estas lideresas y defensoras de DDHH pertenecen a la mesa de participación efectiva de víctimas. En la misma respuesta brindada por parte de este ministerio ³⁷³informan que convocan organizaciones defensoras de víctimas del conflicto armado, no necesariamente a lideresas de las mesas de víctimas, para la CSMLV es fundamental que se convoquen a las lideresas de las mesas de participación ya que son ellas las que fueron elegidas de manera democrática para representar a las mujeres en los escenarios de incidencia de política pública.

En esa misma línea, aunque la CSMLV reconocer que el Programa Integral de Garantías para Líderesa y Defensoras de DDHH, no es un programa exclusivo para población víctima del conflicto armado, sus metas y avances hacen parte de los datos de indicadores del CONPES 4031 relacionado con la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Por lo tanto, estos datos deben discriminar claramente cuantas de estas mujeres son población víctima del conflicto armado y cuantas de estas pertenecen a la mesa de participación efectiva de víctimas. Ahora bien, respecto a los datos por orientación sexual e identidad de género de mujeres defensoras participantes em este programa mencionan que una tercera parte se reconocen como lesbianas. Un porcentaje igual como bisexual, y 39% se reconocen como mujeres trans. Un porcentaje mejor se identificó como queer.

Por último, frente a la constitución de comités de impulso, ahora se denominan Mesas Amplias de Participación, concebidas como mecanismos de articulación y diálogo social que permiten facilitar la circulación de información, fortalecer la incidencia territorial y garantizar la participación de mujeres defensoras de derechos humanos, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 192 Territorialización Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH

Año	Denominación	Departamentos y Municipios
2022	Comités de Impulso denominación autónoma del territorio	Chocó, Meta, Montes de María, Antioquia, Putumayo y Nariño,
2023	Espacios territoriales	Antioquia (Medellín, Bajo Cauca y Apartadó), Chocó, Valle del Cauca, Meta, Montes de María, Nariño (Pasto y Tumaco) Cauca y Magdalena.

³⁷³ Ibidem



2024	territorialización	Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Arauca, Putumayo, La Guajira, Cauca, Nariño, Meta, Norte de Santander, Magdalena, Atlántico, Córdoba y Sucre.
2025	territorialización	Guaviare, Tolima, Córdoba, Santander, Magdalena Medio, Casanare y Bogotá.

Elaboración propia. Fuente Ministerio del Interior

Frente al cumplimiento y balance del plan de acción, el Ministerio del Interior argumenta que la principal barrera a la cual se han enfrentado en la amplia rotación de equipos técnicos y directivos de las entidades del estado, lo cual limita la sostenibilidad del proceso de articulación interinstitucional.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

Finalmente, la CSMLV aplicó un cuestionario tipo Likert con 41 preguntas, aplicado a 96 personas, a la pregunta realizada ¿Considera que las medidas de protección que brinda la Unidad Nacional de Protección a las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ que tienen una amenaza o riesgo en su territorio en contra de su vida han sido efectivas?

Las personas entrevistadas señalaron, que las medidas de protección eran nada efectivas 35 personas, poco efectivas 31 personas, medianamente efectivas 14 personas, solo 3 personas respondieron que son muy efectivas. Frente a los tiempos de respuesta, las personas entrevistadas, las personas refirieron en un 44% que los tiempos son poco efectivos, y el 28% nada efectivos, solo 2 personas consideran que los tiempos de respuesta son efectivos.

Frente a la pregunta de prevención, relacionada con las responsabilidades de las entidades territoriales descritas en el decreto 1581 de 2017, relacionada con la adopción de medidas, mecanismos y presupuestos para la prevención de riesgos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima, el 78 de las personas entrevistadas contestaron que las entidades no dejan recursos para la prevención de los riesgos a los cuales se enfrentan las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Frente al por qué de esta respuesta, las personas entrevistadas señalaron que *“no se evidencia acciones de parte de las entidades territoriales en favor de los derechos de estos sectores poblacionales, por la discriminación que existe, no contempla presupuesta para la población LBTIQ+ lo cual ven a la población como si no les importará y por muchas razones no dejan presupuesta por qué prefieren invertirlo en otras cosas y al final no dejan un solo peso para la población LBTIQ+ por falta de voluntad política, porque las entidades no tienen la capacidad y el conocimiento requerido para amparar a éstas poblaciones, entre otras respuestas”*.



Subsistencia mínima

Este derecho está vinculado principalmente a la atención humanitaria inmediata (AHÍ) que entregan las entidades territoriales los tres primeros meses después de realizar la declaración ante el Ministerio Público, y la atención humanitaria de emergencia y de transición entregada por la UARIV una vez se incluyen en el RUV, para cubrir los componentes de alimentación y alojamiento.

Análisis cuantitativo

Discriminación por años de la meta contenida en el CONPES 4031 “Niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional.” De conformidad con la siguiente tabla.

Tabla 193 Niñas, niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
2020	11.717	4.935	8.566	174%
2021	11.717	4.935	8.608	174%
2022	11.717	4.935	6.921	140%
2023	11.717	4.935	9.320	189%
2024	11.717	4.935	3.787	77%
2025 (28 de febrero)	11.717	4.935	12	0,24%
Total	11.717	4.935	37.214	-

Elaboración propia. Fuente ICBF

Según la respuesta brindada por el ICBF ³⁷⁴, este servicio se presta según la demanda, y se atiende a población de niñas, niños y mujeres gestantes, dentro de la cual se prioriza a la población vulnerable y a familias en general que presentan inseguridad alimentaria en las zonas rurales o rurales dispersas. Frente a la diferencia en la atención entre las vigencias 2023 y 2024, donde el porcentaje de avance bajo considerablemente del 189% al 77%, el ICBF indica que el modelo de atención y prevención de la desnutrición del ICBF inició la ejecución a partir del segundo semestre de 2024, considerando que durante el primer semestre se llevó a cabo la fase de planeación del servicio, teniendo en cuenta que se concibió como una nueva forma de atención en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

No obstante, la CSMLV advierte que la prestación de este servicio no puede ser interrumpida ni postergada, en tanto se trata de población en condiciones de extrema

³⁷⁴ Radicado 2025 EE0071633, 24 de abril de 2025



vulnerabilidad y con alto riesgo de mortalidad, por lo que cualquier dilación o suspensión en la atención puede traducirse en afectaciones graves e irreversibles para la vida e integridad de los sujetos beneficiarios.

Tabla 194 . Víctimas delitos libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado discriminado por género atendidas en la modalidad prevención desnutrición aguda y seguridad alimentaria

Año	Mujeres	Hombres	Personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+
2020	15	0	0
2021	28	1	0
2022	23	0	0
2023	38	2	0
2024	23	2	0
2025 (31 de marzo)	0	0	0
Total	127	5	0

Elaboración propia. Fuente Dirección nutrición ICBF

De los anteriores datos se desprende que las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual son en mayor porcentaje atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional. No se evidencia atención a población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, se desconoce si es por la ausencia de variables o por otra razón.

En la respuesta brindada por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas³⁷⁵, en las vigencias 2020 hasta el 31 de marzo de 2025, se identificaron 647.069 hogares que recibieron atención humanitaria de emergencia en ruta de primer año, de los cuales 373.819 manifestaron ser mujeres, y 5 refirieron ser con orientación sexual e identidad de género diversa.

En esa misma línea, la UARIV expidió la resolución 04222 del 24 de diciembre de 2021, la cual establece los criterios para la entrega de ayuda humanitaria a víctimas de hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado. Respecto a la respuesta brindada por la UARIV³⁷⁶, durante las vigencias 2022 hasta el 31 de diciembre de 2024, se colocaron 14.060 giros de ayudas humanitarias para hechos diferentes al desplazamiento forzado. De este total, 4.780 (que representa el 33%) giros correspondieron específicamente a víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, con una inversión aproximada de \$11.201.720.000.

³⁷⁵ Ampliación Requerimiento XII Informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas

Componente Subsistencia Mínima, Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1

³⁷⁶ Ídem



Tabla 195 Giros AHÍ Víctimas Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual

Año de giro	Giros	Valor
2022	1.320	\$ 2.640.000.000
2023	1.551	\$ 3.598.320.000
2024	1.909	\$ 4.963.400.000

Elaboración propia. Fuente UARIV

Respecto a la ruta de transición vigencia 2021 a marzo de 2025, frente a la pregunta de Dentro de la información reporta no se discrimina cuántos hogares se encuentra en ruta de identificación de carencias, de esos cuantos corresponden a mujeres, hombres, y personas OSIEGD LGTBIQ+.

Según la respuesta brindada por la UARIV³⁷⁷, se activaron 164.684 hogares con ruta de identificación de carencias, con resultado de carencia Leve en alguno o ambos componentes de la subsistencia mínima (alojamiento temporal y alimentación), de los cuales 123.764 tienen jefatura de mujeres, 40.913 jefatura hombres y 7 no cuentan con información de género.

Tabla 196 ruta transición con enfoque de género

Año	Hogares	Mujeres	Hombres	OSIEGD LGTBIQ+Q+
2021	54.127	40.070	14.053	0
2022	48.608	36.907	11.700	0
2023	32.611	24.716	7.894	0
2024	25.511	19.228	6.282	0
2025	3.827	2.843	984	0

Elaboración propia. Fuente UARIV

Análisis cualitativo

En la respuesta brindada por la UARIV, se evidencia que la mayoría de los hogares con carencias, están compuestos en su mayoría por mujeres, lo cual reafirma que las mujeres son las que realizan las labores de cuidado y sostenimiento del hogar, teniendo bajo su responsabilidad en su mayoría la jefatura de estos hogares. Llama la atención que, en la información suministrada por la UARIV, no se cuentan con datos de personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, no se aclara en la respuesta si es por ausencia de información o por falta de

³⁷⁷ Ídem



variables. La población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ enfrentan barreras para garantizar su subsistencia mínima, y en muchos casos se encuentran en riesgo en sus territorios, sumado a las dificultades a las cuales se enfrentan para conseguir su alojamiento y su alimentación.

En esa misma línea, a la pregunta realizada frente a las acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+. La UARIV, señaló que, en el marco de las emergencias, los kits de entrega inmediata en subsidiaridad contaban con productos de higiene menstrual, y que tenían en cuenta las necesidades en materia de salud sexual y reproductiva como la provisión de condones. Sin embargo, en la emergencia humanitaria en el Catatumbo, la Defensoría del Pueblo pudo evidenciar que esto no se garantizó, tal como lo describe la UARIV. Las mujeres expresaron, incluso no tener ropa interior o elementos esenciales que les garantizaran su dignidad.

Se recomienda a la UARIV revisar los kits de género de emergencias de las Naciones Unidas, UNICEF, UNFPA, denominado kit dignidad, los cuales están diseñados para las necesidades específicas de las mujeres y niñas en situación de crisis, estos kits deben incluir, no solo productos de higiene menstrual, también ropa interior, jabón, y productos esenciales en materia de salud y que garanticen la dignidad de mujeres. En esa misma línea, este kit debe estar acompañado de material educativo de salud sexual y reproductiva, rutas de denuncias, entre otros elementos.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

Frente a este punto, en la entrevista realizada a las víctimas, 33 de las personas entrevistadas no conocen la resolución 04222 del 24 de diciembre de 2021, y desconocían que existe la ayuda humanitaria para hechos diferentes a desplazamiento forzado. Ahora bien, frente a la pregunta si conocen si en territorio existe un programa del ICBF para niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes para la prevención de la desnutrición aguda, 63 refirieron conocerlo, y 20 de las personas entrevistadas argumentaron que fueron beneficiarias ellas o sus hijos e hijas de este programa.

Reparación integral

En este acápite analizará el acceso de mujeres, hombres, población OSIEGD LGTBIQ+ a las medidas de reparación integral contenidas en la Ley 1448 de 2011, recién modificada por la ley 2421 de 2024.

Según la UARIV³⁷⁸, dentro del Registro Único de Víctimas (RUV) desde el 2024 y con corte a 31 de marzo de 2025 se registra un total 247.402 de mujeres víctimas únicas incluidas, 239.772 hombres víctimas incluidos y 1.020 personas OSIEGD LGTBIQ+. La sumatoria de

³⁷⁸ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1



los datos no se puede realizar ya que algunos de estos datos corresponden a hechos victimizantes.

Análisis cuantitativo

Respeto al indicador del CONPES 4031 “Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación” para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de marzo de 2025., se cuenta con el siguiente balance:

Tabla 197 Mujeres, hombres, y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas en el RUV

Género	2024	2025* corte 31 de marzo
Mujer	215.385	35.541
Hombres	208.879	34.583
Personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+	988	34

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Adicionalmente, en la tabla adjunta, se incluyen los datos de los hechos victimizantes con mayores inclusiones durante los años 2024 y 2025 a corte de marzo, discriminado por género.

Tabla 198 Hechos victimizantes con mayores inclusiones por género

Hechos victimizantes	Mujeres		Hombres		Personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+	
	2024	2025* corte marzo	2024	2025* corte marzo	2024	2025* corte marzo
Desplazamiento forzado	178.515	26.311	167.000	24.840	853	26
Amenaza	49.655	4.549	49.139	4.684	501	12
Confinamiento	22.894	7.509	24.895	7.767	19	3
Homicidio	8.107	839	9.657	1.019	29	0
Delitos contra la libertad integridad y formación sexual	3.756	264	466	25	97	1

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Como se puede evidenciar, los hechos victimizantes más frecuentes en mujeres y hombres, son el desplazamiento forzado, la amenaza y el confinamiento. En el caso de las mujeres se destaca el porcentaje alto de víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y



formación sexual, corresponde a uno de los hechos mayor número de inclusiones. En el caso de población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, estos delitos representan el tercer hecho victimizante con mayor número de registros e inclusiones. Adicionalmente, resulta relevante señalar que las declaraciones por amenazas corresponden al 50,2 % del total de personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas entre 2024 y 2025.

Análisis cuantitativo

Conforme a la respuesta brindada por la UARIV³⁷⁹, de las mujeres incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) que accedieron a medidas de reparación, esta entidad reporta que, 1.389 mujeres que accedieron a retorno y reubicación, 153.894 la indemnización administrativa, 48.755 a medidas de satisfacción, y 2.674 a rehabilitación.

Tabla 199 Mujeres incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación

Mujeres	RJR	Rehabilitación	GNR ³⁸⁰	Indemnización	Satisfacción
2024	1.389	2.674	526	153.894	48.755
2025	0	0	0	461	0

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Tabla 200 Población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación

OSIEGD LGTBIQ+IQ+	RJR ³⁸¹	Rehabilitación	GNR	Indemnización	Satisfacción
2024	0	2.076	0	38	146
2025	0	0	0	1	0

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Conforme con la información proporcionada se evidencia que la medida a las cuales más tienen acceso las mujeres es la medida de indemnización, a diferencia de la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, pues esta última ha accedido en su mayoría a la medida de rehabilitación. Durante el año 2024 solo 38 personas OSIEGD LGTBIQ+ fueron indemnizadas. La CMSLV reitera la necesidad de que la integralidad de las medidas de

³⁷⁹ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1

³⁸⁰ GNR Garantías de No Repetición

³⁸¹ RJR Retorno y Reubicación



reparación para que tengan un carácter reparador y transformador en las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

Según la información brindada por la UARIV³⁸², desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de marzo de 2025, se han focalizado y acompañado 10.921 mujeres víctimas de violencia sexual. La UARIV reporta a esta CSMLV cambios en la acción institucional para el acceso a medidas de satisfacción y garantías de no repetición de las víctimas de violencia sexual, a través de la estrategia “Vivificarte”, con la cual se fortalecen las capacidades basadas en enfoque de derechos, contemplando el trabajo con mujeres víctimas, enfocando el diálogo en la reflexión y movilización social en torno a la violencia sexual. Hasta la vigencia 2022, 3,758 mujeres inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) por delitos contra la libertad e integridad sexual participaron en la Estrategia Vivificarte, como parte de las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición.

Ahora bien, la CSMLV indago con la UARIV el avance anual del indicador CONPES 4031, “Número de Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada” para el periodo entre el 1 de enero 2020 hasta 31 de marzo de 2025, y esta entidad informa que no existe una meta específica de indemnización para las mujeres víctimas de violencia sexual, por lo que los campos “Meta” y “% avance” del indicador no fueron diligenciados.

Actualmente en el marco de la resolución 1049 de 2019, dichas solicitudes se tramitan por alguna de las dos rutas existentes, ruta ordinaria o ruta de priorización con aplicación del Método Técnico de Priorización. Conforme a la respuesta brindada por la UARIV, se han realizado 3.621 pagos a víctimas de violencia sexual desde el año 2020 a la fecha. Cabe precisar que la mayoría de las víctimas de violencia sexual son indemnizadas por ruta general, como se describe en la tabla a continuación.

Tabla 201 . Número de indemnizaciones pagadas a víctimas de violencia sexual, discriminada por ruta

Año	Indemnizaciones pagadas Por ruta prioritaria	Indemnizaciones pagadas Por ruta general
2020	314	92
2021	162	423
2022	300	316
2023	468	375
2024	434	684
2025*	53	
Total	1.731	1.890
Total	3.621	

³⁸² Ídem



Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Según la respuesta brindada por la UARIV³⁸³, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de marzo de 2025, 382 personas fueron víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, dentro de ellas; 409 señalaron haber tenido un hijo o hija como consecuencia del hecho, y 144 fueron incluidos en el RUV, dicha cifra no es clara para la CSMLV.

La CSMLV reitera la necesidad de realizar una estrategia de acompañamiento psicosocial y de reparación integral para los hijos e hijas nacidas bajo el hecho de violencia sexual, debido a las altas afectaciones que trae consigo el haber nacido nacidos de un hecho de violencia sexual en contextos de conflicto armado y en el que no se han estudiado las consecuencias psicosociales en estos niños, niñas, en sus madres y sus familias.

Según Theidon Kimberly (2015)³⁸⁴, los niños nacidos de la guerra suelen ser invisibles de la Agenda Internacional, a pesar de que son visibles en los entornos locales donde habitan. Para la CSMLV, es fundamental que la UARIV y otras instituciones como el ICBF, generen acciones puntuales a nivel psicosocial, y de reparación integral para estos niñas, niñas, adultos y madres.

Tabla 202 Número de hijos e hijas incluidos e indemnizados nacidos bajo el hecho de violencia sexual

Año	Mujeres que tuvieron un hijo como consecuencia del hecho	Hijos nacidos declarados	Hijos nacidos incluidos en el RUV	Hijos indemnizados encargo constituido	nacidos o con fiduciario
2020	42	44	18	0	
2021	69	77	27	1	
2022	93	97	35	4	
2023	64	78	37	2	
2024	146	147	45	3	
31 de marzo 2025	10	10	0	0	

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

³⁸³ Ídem, pág. 7

³⁸⁴ Ocultos a plena luz: los niños nacidos de la violencia sexual en tiempos de guerra, análisis político n° 85, Bogotá, septiembre-diciembre, 2015: págs. 158-172



En la entrevista realizada a las víctimas, el 82% de las personas manifestaron que la medida de indemnización es poco efectiva, el 15% medianamente efectiva, dentro de las razones señaladas por las víctimas destacan que debe ser integral; al respecto una de las entrevistadas refiere lo siguiente:

“ Debe ir acompañada de una inversión adecuada de los recursos de lo contrario se vuelve plata de bolsillo, porque no se ha priorizado y el valor es muy poco para la reparación, porque con las mujeres trans no se ha tenido en cuenta que tenemos una probabilidad de vida más corta, En el caso de la población LGTBIQ+ han sido muy poca el porcentaje de la población en recibir su indemnización, incluso tenemos casos de personas con VIH y aún no reciben la misma, Hay muchas comunidades que llevamos más de 8 años en haber recibido la resolución de indemnización y aún no hemos sido indemnizados cuantos años más tenemos que esperar, porque resulta que cuando nosotros obtuvimos cosas esas cosas se perdieron y nosotros perdimos lo poco que nosotros teníamos se perdió hasta la vida de uno porque nuestros hijos perdieron muchas cosas hasta la intelectualidad, porque muchos hijos se descarrilaron debido a la situación de nosotros a la situación que nosotros no les podíamos dar como esa educación no había nada, entre otras respuestas”

Rehabilitación

La rehabilitación es un derecho y representa un aspecto crucial que va más allá de la mera recuperación física, esta abarca aspectos psicológicos, sociales y emocionales, con el fin de lograr una reintegración completa y funcional de las personas en su entorno cotidiano.

Análisis cuantitativo

Según la respuesta brindada por el Minsalud³⁸⁵, se han realizado 100.578 atenciones psicosociales a mujeres, de las cuales 355 se realizaron a mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual. El Minsalud³⁸⁶ aclara que en la ejecución de las resoluciones de transferencia a las entidades territoriales se ha garantizado la atención psicosocial a mujeres víctimas del conflicto armado, pero esta entidad reporta que, aunque el PAPSIVI cuenta con enfoques diferenciales, no es un programa de acceso exclusivo para mujeres.

Dicha respuesta, va en contravía del enfoque de género, e interseccional señalado en la Ley 2421 de 2024, y desconoce que más de la mitad de la población víctima son mujeres, por lo tanto, la atención psicosocial, si debe incluir en su atención psicosocial a mujeres, y más cuando son víctimas de violencias sexual en contextos de conflicto armado.

En relación con este punto, en reunión sostenida con el Minsalud el 25 de junio de 2025, al indagar frente a este punto, se indicó que el programa es uno solo pero que cuenta con elementos diferenciales de acuerdo con las características de la población. En relación con víctimas de violencia sexual se cuenta un lineamiento de atención de hechos sucedidos en

³⁸⁵ Radicado 20251610008844231 del 16 de abril de 2025.

³⁸⁶ Ibidem



contextos de conflicto armado, el cual se aplicará un pilotaje en el Catatumbo, aproximadamente en el segundo semestre de 2025.

El Minsalud, cuenta con la meta contenida en el CONPES 4031, “Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al sistema general de seguridad social en salud”.

Tabla 203 : Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
2022	88.3 %	89.7%	94,71 %	94,71 %
2023	89.7%	91 %	95,30 %	95,30 %
2024	91 %	92.4 %	95,30 %	95,30 %
2025(corte 31/03/23)	92.4 %	93.8 %	Na	Na

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social

Tabla 204 . Número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024.

Año	Línea base	Meta	Mujeres atendidas	% avance
2022	Na	21.766	11.985	Na
2023	Na	22.049	5.946	Na
2024	Na	22.336	9.128	Na
2025(corte 31 de Marzo)	Na	22.626		Na
Total	Na			Na

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social

Se evidencia un aumento en la meta y en el avance anual, se sugiere aumentar la meta anual afiliadas del sistema general de seguridad social en salud. Frente a la atención en salud de mujeres víctimas de violencia sexual, la meta de 22.262 no se cumplió, en los años 2022, 2023, y 2024, en la respuesta no se aclara los motivos para la reducción de la meta anual. Sin embargo, en este reporte

Frente al indicador de la CMSLV, Informar cuántos hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado, recibieron atención en salud” y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, recibieron atención en salud.



Tabla 205 Número de hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024

Año	Hombres	Personas LGTBIQ+IQ+	OSIEGD
2022	1.525	425	
2023	1.591	461	
2024	1.875	483	
2025 (31 de marzo)	865	275	
Total	2.472	620	

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social³⁸⁷

Según la revisión realizada por la CSMLV, el CONPES 4031, no incluye indicadores de atención a hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado en el componente de salud. Motivo por el cual la CSMLV, indagó sobre la atención en salud de este sector, evidenciando un aumento de la atención tanto en hombres como de la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado. Para la CSMLV, es fundamental que esta atención en salud, tenga en cuenta las barreras históricas a las cuales se han enfrentado las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ y en especial las personas transgénero al acudir al sistema de salud colombiano.

Según el informe una Radiografía del perjuicio de la Defensoría del Pueblo (2023), ³⁸⁸ “se evidencia la persistencia de barreras a las personas transgénero por parte de las entidades prestadoras de salud al momento de querer acceder a la terapia de reemplazo hormonal (TRH) y procedimientos quirúrgicos de afirmación de sexo. De acuerdo con lo reportado por las atenciones, en varias oportunidades se niega la aprobación de estos tratamientos cuando las personas solicitantes no cuentan con el cambio del componente sexo en el documento de identidad o este no se ha visto reflejado en los sistemas de información”. En esa misma línea, la CSMLV, indagó sobre la atención brindada por el componente psicosocial del PAPSIVI a víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.

Tabla 206 . mujeres, hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+ víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención por el componente psicosocial del PAPSIVI, entre el año 2022 hasta el 31 de marzo de 20

Año	Mujeres	Hombres	Personas LGTBIQ+IQ+	OSIEGD
2022	127	11	5	

³⁸⁷ Cabe anotar que la sumatoria no es exacta dado que una misma víctima puede recibir más de una atención

³⁸⁸ <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstreams/2a662244-a000-4156-aab6-00d780b2c9f9/download>, pág. 18



2023	211	9	3
2024	390	59	5
2025 (corte 31 de marzo)	16	1	1
Total	744	80	14

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social

LA CSMLV, encontró en la respuesta brindada por el MinSalud³⁸⁹, que, aunque se han realizado importantes esfuerzos para la atención psicosocial de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, las metas de atención a corte de 31 de marzo de 2025, siguen siendo insuficientes para el universo de víctimas de este hecho victimizante.

Ahora bien, la CSMLV indagó sobre el indicador E.G.2 del Plan de Implementación, “número de mujeres víctimas que han recibido atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos”. Donde la CSMLV identifica por una parte el aumento de la meta desde el año 2023, y un avance del 131.7% a 2024.

Tabla 207 Indicador E.G. 2 PMI Número de mujeres víctimas que han recibido atención y/o acompañamiento psicosocial

Año	Meta	Avance cuantitativo	% avance
2022	60.000	15.652	26.09%
2023	73.225	55.558	75.87%
2024	73.225	96.439	131.7%
2025 (31 de marzo)	73.225	Na	Na

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social

De la misma manera, la CMSLV indagó con la UARIV respecto a la atención psicosocial de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, a través de la estrategia de recuperación emocional (ERE), tanto individual como grupal, es un programa de atención psicosocial aplicado de manera subsidiada al PAPSIVI; por parte de la UARIV, que busca rehabilitar psicosocialmente a las personas afectadas por el conflicto armado, a través de modalidades individual y grupal.

Según la respuesta brindada por la UARIV³⁹⁰, entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de marzo de 2025, participaron 1.156 mujeres víctimas de violencia sexual en la Estrategia de Recuperación Grupal (EREG), y de manera complementaria, 530 mujeres, recibieron atención psicosocial a través de la Estrategia (ERE-I). En total, según la información

³⁹⁰ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1



brindada por la UARIV; han atendido psicosocialmente a 1.686 mujeres víctima de violencia sexual de manera presencial y no presencial.

Análisis cualitativo

La CSMLV reitera la necesidad de que el acceso a la medida de rehabilitación psicosocial atienda a los impactos diferenciados de las víctimas. Con la población OSIEGD LGTBIQ+, existe una deuda histórica. La Supersalud³⁹¹ ha señalado que la esperanza de vida de las personas trans es de 35 años respecto al resto de la población, situación que puede explicarse, entre varias razones por la falta de acceso a los servicios de salud y falta oportunidades a nivel laboral.

Según encuesta realizada por durante el Congreso Nacional de Salud para personas trans referenciada por la Universidad de los Andes, se identificó que más de la mitad de las personas trans no binarias ha decidido no usar los servicios de salud por temor a que su identidad de género afecte la atención y 83 % considera que el personal de salud no tiene ni el entrenamiento adecuado, ni la capacidad para atender sus necesidades médicas. Todas estas barreras han sido indicadas por la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado.

La CMSLV, encuentra que persisten las barreras para la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual, y de los hijos e hijas nacidos del hecho de violencia sexual. La reciente modificación de la ley de víctimas incluyó dentro del artículo 13 a las víctimas de violencia sexual, como poblaciones que requieren atención diferencial y acciones afirmativas de las entidades y esto incluye acciones para los hijos, e hijas nacidas bajo el hecho de violencia sexual.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

En la entrevista realizada a las víctimas, respecto a las preguntas relacionadas con las medidas de rehabilitación psicosocial implementadas a través del PAPSIVI y el ERE, y si estos programas responden a las necesidades particulares de las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, el 61 % de las personas entrevistadas respondió que no, dentro de las razones que argumentan se observó lo siguiente: *“En Cundinamarca solo funciona la atención social para hechos de desplazamiento forzado pero no para los otros hechos y enfoques, porque es muy corto el proceso psicosocial, porque dan 7 sesiones me parecen muy poca para poder sanar, 8 sesiones de una hora no son suficientes para determinar qué se logra una rehabilitación efectiva, la medida de rehabilitación psicosocial implementada a través del PAPSIVI y la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) no responde de manera adecuada a las necesidades de las mujeres y la población OSIEGD-LGTBIQ+, ya que estos programas, si bien*

³⁹¹ <https://www.infobae.com/colombia/2024/06/27/supersalud-advierte-de-esperanza-de-vida-de-personas-trans-en-colombia/>



contemplan una atención psicosocial general, carecen de un enfoque diferencial robusto que reconozca las afectaciones particulares derivadas de la violencia basada en género y diversidad sexual. Además, en muchos casos, los equipos profesionales no cuentan con formación suficiente en perspectiva de género y diversidad, lo cual limita la calidad de la atención. A esto se suma la baja cobertura territorial y la falta de continuidad en los procesos de acompañamiento, lo que impide una recuperación integral y sostenida” “En el Carmen de Atrato no se aplica la atención del PAVSIVI en las sesiones que deben ser. Con una visita llenan todos los formatos y colocan al “beneficiario” a firmar las planillas necesarias para legalizar. Eso acá es una payasada de la alcaldía y la gerencia de la ESE para legalizar recursos y podérselos embolsillar, En estos espacios de recuperación emocional no es solamente un día dos no sanamos en 3 días el daño es demasiado grande donde lo emocional nos gana la batalla y nos lleva muchas veces a la muerte por no haber tenido un duelo no tratado”.

Frente a la atención en salud, las víctimas de violencia sexual entrevistadas indicaron el 50% no recibió atención por parte de medicina general, u otros especialistas, como ginecólogo, urólogo, entre otros”.

De la misma manera, informan el 85% que no fueron asesoradas frente a su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Las medidas de satisfacción son acciones tendientes para restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la realidad sobre lo sucedido. Frente a este punto, se indagó sobre las acciones en materia de memoria histórica del Centro de Memoria Histórica (CNMH).

Análisis Cuantitativo

Si bien no se cuenta con indicadores específicos sobre medidas de satisfacción en el CONPES 4031, se indagó con el Centro de Memoria Histórica, sobre las acciones desarrolladas con mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado. En la información brindada por el CNMH³⁹², esta entidad señala que viene adelantando procesos de reconstrucción de memoria histórica y el esclarecimiento de la verdad, desde el año 2011. En lo que respecta a las mujeres, se han realizado acompañamiento a los siguientes sujetos de reparación colectiva:

³⁹² Radicado 202504291105044-1



Año	Organización y sujeto de reparación colectiva de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+	Acción realizada
2015	Organización Femenina Popular	No se especifica acción
2018	Anmucic (caso nacional)	Se realizó el primer taller de herramientas para reconstrucción de memoria histórica. El taller se adelantó en Dibulla - Guajira con 25 jóvenes de la organización provenientes de diferentes departamentos.
2019	Anmucic (caso nacional)	Se dio cumplimiento a las medidas de satisfacción con dos acciones: i) proceso de formación en reconstrucción de memoria histórica a través de herramientas comunicativas digitales, y ii) proceso de fortalecimiento del archivo de derechos humanos de la organización.
	Mesa LBTIQ+LBTIQ+ Comuna 8 de Medellín (Antioquia)	Se dio cumplimiento total a las medidas de satisfacción a cargo del CNMH con la realización del encuentro de memoria histórica "Memorias Diversas".
2021	Sentencia de Justicia y Paz en contra de Ramón Isaza. Casos de violencia sexual.	Se realizó el documento de alistamiento y la concertación del plan de trabajo para la medida de reparación simbólica con la Unidad para la Atención y



		Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), equipo de Justicia y Paz. Además, se realizó la asesoría técnica a la Gobernación de Cundinamarca en el exhorto pertinente.
2021	Plan Integral de Reparación Colectiva Narrar para Vivir (San Juan Nepomuceno, Bolívar).	Se realizó el documento de alistamiento, la concertación de la medida de reparación simbólica con el Comité de Impulso de la organización de mujeres y la primera fase del trabajo de campo.
2022	PIRC Narrar para Vivir, San Juan de Nepomuceno, Bolívar	

Elaboración propia. Fuente CNMH

En esta medida también se indagó sobre la meta del indicador CONPES 4031 “Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género implementadas”. Este indicador tiene como objetivo mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública para las víctimas, con el fin de fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. El comportamiento del mencionado indicador se muestra a continuación:

Tabla 208 Actividades pedagógicas sobre proceso de búsqueda con enfoque de género implementadas

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance*
2020	0	1	0	100%
2021	0	2	1	100%
2022	0	3	27	100%
2023	0	4	36	100%
2024	0	5	29	100%



2025 (31 de marzo) 0

N/a

N/a

Total 0

Elaboración propia. Fuente UBPD

Como podemos evidenciar la meta ha aumentado año a año, pero en el año 2024, aunque supero la meta trazada, disminuyó el avance en comparación al 2023, se sugiere aumentar las metas de este indicador con base en el comportamiento de los años 2021, 2022, 2023 y 2024, pues hay un sobrecumplimiento del 900%.

Análisis Cuantitativo

En la respuesta brindada por la UBPD³⁹³, esta entidad señala que el enfoque de género necesariamente convoca a la entidad al análisis y el diseño de acciones que aborden las barreras y los riesgos de género que han enfrentado especialmente las mujeres, las niñas, las jóvenes y las personas OSIEGD LGBTIQ+ en la búsqueda de quienes han desaparecido en razón del conflicto armado. En relación con las barreras, la UBPD señala que han comprendido el continuum de violencias³⁹⁴ y de múltiples situaciones a las cuales se enfrentan las mujeres y las personas OSIEGD LGBTIQ+, pero también sus capacidades, su empoderamiento político, sus acciones cotidianas y sus invaluable aportes a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en Colombia.

La UBPD, en su respuesta señala importantes estrategias en la incorporación del enfoque de género en la búsqueda Estrategia de contacto permanente y diferenciado, línea de atención a buscadoras y buscadores, despliegue en todos los GITT, implementación unidad móvil, red de apoyo operativo con la búsqueda. En los casos de personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, la UBPD, viene implementando la “*búsqueda arco iris*” La Búsqueda de Personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex hace parte de la incorporación transversal de los enfoques diferenciales, étnico y de género. En este proceso se expidieron los lineamientos con enfoque de género para personas LGTBIQ+IQ+, red de apoyo operativo en la búsqueda, investigación diferenciada Arco Iris, investigación humanitaria y extrajudicial diferenciada, red de búsqueda arco iris: acción participativa, pedagogía a través del arte, ciencias forenses y búsqueda igualitaria. La CSMLV, felicita a la UBPD frente a estas importantes iniciativas y estrategias con perspectiva de género, únicas en el país y en el mundo.

³⁹³ UBPD 1-2025-00576

³⁹⁴ Término utilizado por Cynthia Cockburn (2004) que hace referencia a una inercia y continuidad de la violencia en la vida de la gente, y especialmente de las mujeres, donde sus historias parecen transcurrir en un continuo donde la norma y la constante es la violencia en su contra.



Garantías no de repetición

Estas medidas tienen como objetivo evitar la recurrencia de violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Además, busca prevenir las violencias basadas en género y los crímenes por prejuicio, con un enfoque reparador y de cultura de paz.

Análisis cuantitativo

El indicador CONPES 4031 de 2021 “Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011, con enfoque de género”, presenta el siguiente reporte:

Tabla 209 Miembros de la fuerza pública capacitados con enfoque de género

Año	Línea de base	Meta	Avance	% avance
2022-1	386,976	445,755	512,757	100
2022-2			554,920	100
2023-1		448,303	584,077	100
2023-2			604,466	100
2024-1		450,851	760,199	100
2024-2			806,245	100
2025 (31 de marzo)	N.D			

Elaboración propia. Fuente Dirección de DDHH y DIH, Ministerio de Defensa Nacional

En la respuesta brindada por el Ministerio de Defensa evidenciamos un cumplimiento del 100% y un aumento de la meta establecida para el año 2022-1, respecto a las temáticas, metodologías y lineamientos.

Adicionalmente, entre el primer semestre de 2023 hasta el segundo semestre de 2024, se evidencia un aumento del 38% en el número total de miembros de la fuerza pública capacitados con enfoque de género, pasando de 584.077 a 806.245 personas. Este incremento refleja el compromiso institucional con el fortalecimiento de capacidades en materia de género y la implementación progresiva de estrategias formativas en el sector defensa.

Análisis cualitativo

El Ministerio de Defensa, respecto a la solicitud de la CSMLV frente a las temáticas de las capacitaciones con enfoque de género y de Derechos Humanos, indico que “*Los integrantes de las Fuerzas Militares reciben instrucción permanente en derechos humanos*”



y DIH durante su vinculación con la Institución; los procesos de formación son permanentes en todas las etapas, incluyendo las de incorporación, actualización y ascenso”. Refieren que plantean estrategias para potencializar la protección y prevención a los Derechos Humanos de los grupos de especial protección constitucional.

Dentro de los temas abordados con perspectiva de género señalan en su respuesta: I.) Equidad de Género al interior de las fuerzas militares, II.) Derechos sexuales y reproductivos en relación los derechos humanos, Violencia sexual y conflicto armado, programa para la prevención de discriminación, III.) Acoso y agresión sexual, seminario de género y liderazgo policial para la transformación de las relaciones humanas en el ambiente laboral, seminario taller para la transversalización del enfoque de género y atención de violencia basada en género realizada a auxiliares de policía.

Respecto a la evaluación de las capacitaciones, el aprendizaje y la introspección de los contenidos respecto a los miembros de la fuerza pública, refirieron que actualmente “se encuentra adelantado la construcción de una metodología que permita medir específicamente el impacto de la capacitación que se realiza al personal de la Fuerza Pública en esta materia”. Dicho aspecto es clave, y ha sido una solicitud reiterativa de la CSMLV, no solo para evaluar, los conocimientos y aprendizajes, sino para generar una cultura de cambio al sistema patriarcal y a las construcciones de género que se mantienen al interior de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional. La CSMLV, reitera que el cambio del paradigma patriarcal aporta a la reconstrucción del tejido social, promueve, la igualdad y la equidad de género. En ese mismo sentido, el aumento en la incorporación de mujeres en las fuerzas militares y las diversas áreas de estas organizaciones no limitándolas a cargos administrativos.

La CSMLV, revisó el estudio realizado por la Universidad Militar y la Universidad Santo Tomás (2023),³⁹⁵ sobre la integración de las mujeres en diversos ámbitos sociales incluyendo las fuerzas militares, identificando que su participación ha sido tardía, producto de la falta histórica de garantías en condiciones de igualdad.

Actualmente, en las fuerzas militares ante la ampliación de la convocatoria del ejército para 2024, que busca integrar a 15.000 mujeres en el servicio militar, es crucial examinar las condiciones y garantías de derechos para las mujeres en este contexto. En la investigación citada, se destaca que la inclusión del enfoque de género surge como una estrategia crucial dentro de las instituciones militares de los países miembros de las Naciones Unidas. Este enfoque integra de forma sistemática las nociones de violencia y las necesidades de

395

Tirado Acero, M., & Pachón Montañez, N. V. (2024). Mujeres en el servicio militar en Colombia: perspectivas de género en las políticas de seguridad y la protección constitucional. *IUSTA*, (60), 9–33. <https://doi.org/10.15332/25005286.996>



garantías diferenciadas para hombres y mujeres, abarcando estructuras gubernamentales, políticas, programas, personal, procesos y proyectos.

En la investigación arriba citada sobre participación femenina en las fuerzas armadas a nivel mundial, se observó que en Norte América, Estados Unidos muestra un 16.3 %, Canadá 16 % y México 11.9 %. Finalmente, en Sur América, Uruguay tiene un 18.9 %, Argentina 17.2 %, Chile 14.4 %, Perú 12 %, México 11.9 %, Brasil 8 %, Guatemala 7.7 %, Honduras 4.2 %, Colombia 3 % y Ecuador 2.9 % (Ghanem y Arakji, 2020).

Desde las plataformas de mujeres, como Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL)³⁹⁶, trabajan por la “*desmilitarización social*”, señalando que la cultura patriarcal es la base de la cultura militarista, frente a este punto han propuesto no equiparar el militarismo con la noción de seguridad, y fortalecer el concepto de seguridad desde una visión interseccional, fomentando las estrategias de prevención de violencias en los territorios, evitando el abordaje militarista.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

En la entrevista realizada a las víctimas respecto a las garantías de no repetición el 90% de las personas entrevistadas, señalaron que las acciones realizadas por el Estado para prevenir la VBG y la discriminación de género en los territorios han sido poco efectivas, dentro de los argumentos señalados se encontró lo siguiente: *“Los funcionarios públicos desconocen los derechos y garantías de la población OSIEGD LBTIQ+, Aun así, lo dice la ley 1448 sigue habiendo desplazamiento y amenazas en contra de las mujeres y la población LBTIQ+ Q, a pesar de que las garantías de no repetición están contempladas en marcos jurídicos y en políticas públicas como parte de la reparación integral y la construcción de paz, su implementación ha sido insuficiente y, en muchos casos, simbólica. Esto ha tenido impactos directos sobre mujeres y población OSIEGD, en los territorios hay persistencia de actores armados y economías ilegales, en muchos territorios, la reconfiguración de grupos armados ilegales ha generado nuevas dinámicas de control social y territorial, donde las mujeres y personas OSIEGD siguen siendo blanco de amenazas, violencia sexual, y asesinatos. Las políticas de seguridad y retorno no siempre incorporan una mirada interseccional, lo que invisibiliza las violencias específicas que enfrentan estas poblaciones. Existe una débil presencia institucional en zonas rurales o periféricas, lo cual dificulta la denuncia, el acceso a justicia, y la implementación efectiva de medidas de protección. La estigmatización y discriminación estructural persiste, en muchas comunidades persisten imaginarios culturales machistas y transfóbicos que alimentan la violencia simbólica y física hacia mujeres y personas OSIEGD. También falta sanción a los responsables, la impunidad frente a los crímenes por violencia de género o por prejuicio desincentiva la denuncia y perpetúa el ciclo de violencia. Persiste la desigualdad económica y dependencia, también las barreras para acceder a educación, trabajo digno y tierras, especialmente en contextos de retorno, limitan la autonomía y aumentan la vulnerabilidad.*

³⁹⁶ Convocatoria Narrativas Antimilitaristas, lenguajes otros para desmilitarizar la vida.



Conclusión: Aunque en el papel existen compromisos de no repetición, en la práctica no se han traducido en transformaciones estructurales que prevengan la violencia de género ni la discriminación por orientación sexual e identidad de género”.

REPARACIÓN COLECTIVA

La reparación colectiva hace referencia al conjunto de medidas destinadas a reparar y restaurar el daño causado a grupos o comunidades que han sido víctimas de violaciones de DH, conflictos armados o actos de violencia sistemática desde una perspectiva de género e interseccional.

Análisis cuantitativo

Según la respuesta de la UARIV³⁹⁷, de 2011 al 2025 han sido incluidos 1.129 sujetos de reparación colectiva, de los cuales 15 pertenecen a organizaciones de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ se reconocen 69 sujetos de reparación colectiva bajo la tipología de grupos y organizaciones, 4 de ellos con enfoques de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, todos estos realizados por la Defensoría del Pueblo, 10 organizaciones de mujeres y 1 organización étnica de mujeres.

Tabla No. XXXX. Sujetos de Reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+

Sujetos reparación colectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+	Sujetos reparación colectiva mujeres
Mesa LGTB comuna 8	Narrar para vivir
Grupo LGTB san Rafael crisálida	Organización femenina popular
Comunidad LGTBIQ+ Carmen de bolívar	Amnucic nacional
Chaparral LGTBIQ+ diversa	Liga de mujeres desplazadas
	Afromupaz
	Grupo distrital de seguimiento e incidencia auto 092 mujer y desplazamiento forzado
	Asomuproca
	Anmucic
	Afrodes la comadre
	Organización de mujeres la esmeralda
	Mujeres caminando por la verdad

Elaboración propia. Fuente UARIV

En la indagación realizada por la CMSLV frente al porcentaje de avance de los sujetos de reparación colectiva pertenecientes a mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+, se encontró la siguiente información:

³⁹⁷ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1



Tabla No. XXXX. Porcentaje avance sujetos de Reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+

Porcentaje avance sujetos de reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+						
Nombre	Fase (marzo 2025)	Categoría	Municipio	Departam ento	% avan ce	Focalizació n
Narrar para vivir	Implementación	Org mujeres	San Juan Nepomuceno	Bolívar	87%	Cierre PIRC
Organización femenina popular	Implementación	Org. Mujeres	Barrancabermeja	Santander	27%	Implementación-50% avance
Amnucic nacional	Implementación	Org.mujeres	Bogotá	Bogotá	17%	Implementación-50% avance
Liga de mujeres desplazadas	Implementación	Org mujeres	Bolívar	Cartagena de indias	65%	Avanzar en implementación
Afromupaz	Implementación	Org mujeres	Bogotá	Bogotá	66%	Avanzar en implementación
Grupo distrital de seguimiento e incidencia al auto 092 “mujer y desplazamiento o forzado”	Implementación	Org mujeres	Bogotá	Bogotá	54%	Avanzar en implementación
Asociación nacional de mujeres	Implementado	Org mujeres	Zulia	Norte de santander	100 %	



campesina
s e
indígenas
de
Colombia
—
ANMUCIC
(la zulia
norte de
santander)

ASFADDES	Implementación	Org mujeres	Bogotá	Bogotá	23%	Implementación-50% avance
Mesa LGTBIQ+ comuna 8	Implementación	Grupo OSIEGD LGTBIQ+	Medellín	Antioquía	17%	Implementación-50% avance
Organización de mujeres la esmeralda	Diseño y formulación	Org mujeres	Córdoba	Montería	No aplica	Diseño y formulación
Mujeres caminando por la verdad	Implementación	Org mujeres	Medellín	Antioquía	0%	Avanzar en implementación
Grupo LBTIQ+ san Rafael	Alistamiento	Grupo OSIEGD-LGTBIQ+ IQ+	San rafael	Antioquia	No aplica	Diagnóstico del daño
Comunidad LBTIQ+	Diagnóstico del daño	Grupo OSIEGD-LGTBIQ+ IQ+	El Carmen de bolívar	Bolívar	No aplica	Diagnóstico del daño
Chaparral LBTIQ+ diversa	Diagnóstico del daño	Grupo OSIEGD-	Ibagué	Tolima	No aplica	Diseño y formulación



LGTBIQ+
IQ+

Elaboración propia. Fuente UARIV

En la respuesta brindada por la UARIV, la CSMLV quiso indagar sobre el avance del sujeto Afrodes la Comadre, las cuales desde el principio querían ser reconocidas por la ruta étnica, pero a su vez, donde se reconozca sus afectaciones como mujeres negras. El Ministerio del Interior emitió un concepto donde no se reconoce su derecho a la consulta previa, pese a ser incluidas en la ruta étnica; todo este proceso legal, se llevó ante el Consejo de Estado. En la indagación realizada por la CSMLV frente a este sujeto de reparación colectiva de Afrodes, la UARIV³⁹⁸ indico en su respuesta:

“se presentó medio de control de nulidad ante el Consejo de Estado, que se ventiló bajo el radicado No. 110010324000202000027700, donde se realizaron cronológicamente las siguientes por esta Unidad respecto al desistimiento de la demanda, A través de auto del 3 de mayo de 2025 el Consejo de Estado resolvió aceptar el desistimiento de la demanda presentado por la Unidad para las Víctimas. Este auto fue notificado a la entidad el 06 de mayo de 2024”.

En los argumentos presentados por la UARIV, destaca que desde su inclusión la atención al SRC se enfocó desde el reconocimiento étnico. Sin embargo, en el año 2018 el Ministerio del Interior, como entidad responsable del mecanismo de consulta previa, emitió un concepto en el que estableció que este SRC no es susceptible de implementar este mecanismo al ser una organización étnica. Buscando solventar este tema desde el 2019 la Unidad para las Víctimas indica que ha venido realizando diferentes propuestas de abordaje que “no han sido aceptadas por el SRC para iniciar la ruta”.

Actualmente este sujeto, se reconoce ante la UARIV como SRC de tipología organización étnica. La UARIV, en la misma respuesta señala que con este sujeto se incorporó el enfoque interseccional dentro de cada una de las fases de la ruta. Sin embargo, dentro de la ruta no contempla la realización de la Consulta Previa, dadas las características de la organización étnica y el concepto del Ministerio del Interior, refiriendo un diálogo y una propuesta de solución amistosa con el sujeto. La CSMLV, reconoce este avance, sin embargo, este proceso lleva más de 7 años, donde no ha existido un acuerdo entre la UARIV y el sujeto de reparación. Desde la CSMLV, Afrodes la Comadre ha reiterado que para ellas es fundamental su reconocimiento como mujeres étnicas desde su interseccionalidad, y el reconocimiento a su derecho a la consulta previa.

Para la CSMLV, es fundamental que la ruta de reparación colectiva incluya no solo el enfoque de género si no la perspectiva interseccional de sus afectaciones. En el caso de afrodes la comadre ahora denominada la Comadre de Colombia, afromupaz, entre otras organizaciones sus medidas deben incluir el enfoque interseccional.

³⁹⁸ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1



En el caso ASFADDES, la ruta de reparación colectiva debe incluir sus afectaciones como una organización de mujeres buscadoras de desaparecidos; tal como lo establece la reciente ley de mujeres buscadoras, la ley 2364 de 2024.

En esa misma línea, para la CSMLV es imprescindible que la UARIV implemente acciones afirmativas urgentes para los sujetos de reparación colectiva conformados por mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, que presentan mayores retrasos en sus procesos. Entre estos se destacan: AMNUCIC, Mesa comuna 8 LGTBIQ+, OFP, Liga de mujeres desplazadas, las cuales actualmente cuentan con medidas cautelares ante la CIDH.

En ese sentido, se sugiere priorizar el impulso a estos sujetos de reparación colectiva, y en lo posible que exista un equipo desde el nivel nacional que impulse y realice seguimiento a la implementación de medidas colectivas a estos sujetos, el cual tenga conocimiento en enfoque de género, diferencial e interseccional.

En concordancia con lo anterior, es importante señalar que la Corte Constitucional a través de la Sentencia 718 de 2017, exhortó a la UARIV incorporar de forma transversal el enfoque de género en todos los sujetos de reparación colectiva, garantizando la inclusión efectiva de las voces de las mujeres.

En atención a este mandato, la CMSLV solicitó a la UARIV información sobre el indicador de paridad de género en los comités de impulso de los sujetos de reparación colectiva.

Discriminación por años el Indicador E.G.1 contenido en el PMI “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”.

Tabla XXX Indicador E.G.1.

Año	Línea de base	Meta	Avance
2020	100%	100%	100%
2021	100%	100%	97%
2022	100%	100%	97%
2023	100%	100%	100%
2024	100%	100%	100%
2025 (31 de marzo de 2025)	100%	100%	----
Total	100%	100%	98.8%

Elaboración propia. Fuente UARIV

Respecto a los datos suministrados por la UARIV, no es claro el indicador ya que sus datos de línea de base y meta son con porcentaje, no es claro el dato de la línea de base y meta. El mismo indicador fue reportado en el undécimo informe de la CSMLV, de hecho, el porcentaje de avance no es el mismo, en el informe anterior se reportó para 2021 un avance del 100% versus un 97% reportado por la misma institución para este año. Estos datos no son comparativos y no permiten un análisis de la información. De la misma manera el indicador apunta a espacios de participación, no ha garantizar la paridad de género, la implementación de medidas colectivas con enfoque de género que impacten en la vida de



las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, tampoco se aclara como se define la participación, si se refiere a la asistencia de mujeres en escenarios de participación.

Lo anterior evidencia, que se requiere una revisión de este indicador, donde se pueda medir y evaluar la efectiva participación de las mujeres en las decisiones y en las medidas colectivas en el proceso de reparación colectiva, adicionalmente tampoco hay mediciones de participación en los sujetos de reparación colectiva dirigida a la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

Análisis cualitativo

La CSMLV, evidencia que dentro de las principales barreras para el avance de los sujetos de reparación colectiva pertenecientes a organizaciones de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, encontramos: desgaste de los sujetos de reparación colectiva, frente a los incumplimientos y demoras en su implementación.

La Defensoría del Pueblo en el marco del acompañamiento a estos sujetos ha podido evidenciar:

i) Dificultades con el operador logístico, para la implementación de las medidas de reparación colectiva, uno de estos casos es del sujeto Afromupaz, donde el operador logístico adeudaba unos costos para la realización del ADINKRA FEST, actividad que se ejecutó en el marco del Plan Integral de Reparación Colectiva, lo cual, a consideración del Sujeto, se constituyó en una acción con daño, pues conllevó a que la organización adquiriera compromisos financieros con prestamistas informales con altos intereses, situación que las ha puesto en riesgo. Dicha dificultad con el operador logístico, también ha sido referenciada por otros sujetos colectivos como comuna 8 OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

ii) Medidas que no están contempladas en la oferta institucional actual de las entidades responsables, y que fueron concertadas con ella.

iii) Divisiones y dificultades en los mismos sujetos de reparación colectiva, uno de los casos más graves, es el caso de Chaparral diverso, donde hay divisiones y posibles actos de violencia entre sus mismos integrantes.

iv) Cambios en los funcionarios y funcionarias de la UARIV, encargados de estos procesos, y donde algunos tienen desconocimiento del enfoque de género e interseccional.

v) No formalización del cumplimiento de medidas, a través de actas, o resoluciones, donde se presentan desacuerdos en ocasiones por parte del sujeto colectivo y la UARIV frente al porcentaje y cumplimiento de medidas.

Así que se sugiere, asumir las responsabilidades que corresponden a las entidades, y generar acciones sin daño que propendan por el avance en la implementación de las medidas de reparación colectiva. Por último, se sugiere como medida de acción afirmativa el impulso desde nivel nacional de estos sujetos.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

En la entrevista realizada por las víctimas respecto a si la reparación colectiva incluía acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, el 49% indicó que no, 25% señaló que sí, y el 25% dijo no sabe no responde.



RETORNO Y REUBICACIÓN

Esta sección aborda las acciones de transversalización del enfoque de género en los planes de retornos y reubicaciones. En este orden de ideas, se presenta un análisis del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, el cual tiene una medición acumulada.

Análisis cuantitativo

Discriminación por años del Indicador E.G.3 contenida en el PMI “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género”.

Tabla XXX Indicador E.G.3

Año	Línea de base	Meta	Avance	% avance
2020	0	0	0	0%
2021	0	0	0	0%
2022	0	4	4	100%
2023	4	4	0	0%
2024	4	4	0	0%
2025 (31 de marzo)	4	4	0	N/a
Total		16	4	25%

Elaboración propia. Fuente UARIV

Frente a este indicador la UARIV en su respuesta señala que reforzó el enfoque de género en la formulación en los planes de retorno y reubicación, donde las mujeres participen activamente en las acciones de los planes de acompañamiento en igualdad y equidad. En esta respuesta no hacen referencia a la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Según está respuesta, para el año 2025, la UARIV ya cumplió la meta de 4 comunidades reubicadas y retornadas con enfoque de género.

Análisis cualitativo

La CSMLV pudo evidenciar que el enfoque de género por parte de las entidades del SNARIV se centra en el binarismo mujer y hombre, dejando por fuera otro tipo de diversidades, que requieren una atención del estado como lo son las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+. De la misma manera, en el marco de los procesos de retorno y reubicación, la UARIV³⁹⁹ informa a la CSMLV que viene implementando la estrategia “*Tejiéndonos*”, la cual cuenta con enfoque territorial y de género. En aplicación del enfoque territorial esta estrategia psicosocial busca fortalecer los procesos de retorno, reubicación e integración

³⁹⁹ Ídem, pág. 31



local de víctimas de desplazamiento forzado, implementándose en diferentes comunidades del territorio nacional, particularmente en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar, Tolima, Cundinamarca, Magdalena, Meta Bolívar, Santander, Nariño, Arauca, Norte de Santander, Santander, Arauca, Caquetá, Valle del Cauca y Putumayo.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

En la entrevista realizada por las víctimas respecto a si la reparación colectiva incluía acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, 49% indico que no, 25% señalo que sí, y el 26% dijo no sabe no responde.

GENERACIÓN DE INGRESOS

La generación de ingresos es el conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza extrema de la población, a través de lo cual se busca el restablecimiento socioeconómico de manera sostenible y autónoma, así como el de las víctimas del conflicto armado con enfoque de género. Esta medida es fundamental para las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, donde se generen planes de negocio y generación de ingresos donde se rompan los estereotipos de género y se promuevan diferentes alternativas de negocio.

Análisis Cuantitativo

Indicador CONPES 4031 de 2021 “Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo”

Tabla XXX Mujeres víctimas registradas en el servicio público de empleo

Mujeres víctimas que se encuentran registradas en el sistema de información del servicio público de empleo.

Meta	2021	89.823
Valor logrado	2021	56.004
Meta	2022	132.937
Valor logrado	2022	123.206
Meta	2023	176.052
Valor logrado	2023	178.449
Meta	2024	219.167
Valor logrado	2024	228.752

Elaboración propia. Servicio público de empleo



Conforme a los datos del anterior indicador, evidenciamos que existe un aumento en los años 2023 y 2024. Sin embargo, se sugiere aumentar la meta anual conforme a la proporción del universo de mujeres incluidas que a la fecha en el registro único de víctimas son **xxxxx** y que constituyen el 50% del registro.

Tabla XXX Indicador CONPES 4031 “Mujeres, hombres y personas intersex orientadas en el servicio público de empleo”

	Hombres víctimas orientadas	Mujeres orientadas	víctimas	Intersexual orientadas	Total
AÑO 2020	28,531	33,741			62,272
AÑO 2021	15,037	17,119			32,156
AÑO 2022	26,632	36,567			63,199
AÑO 2023	17,816	23,753			41,569
AÑO 2024	39,528	59,037			98,565
AÑO 2025 (HASTA FEBRERO)	5,565	8,146		5	13,716

Elaboración propia. Servicio público de empleo

Como se evidencia en la tabla **xxxx**, por parte del servicio público de empleo, las mujeres víctimas son en mayor proporción orientadas para el acceso a empleo. Sin embargo, dichos datos no se compadecen con la totalidad del universo de víctimas de tantas **xxxx** del conflicto armado, incluidas a la fecha en el registro único de víctimas. En ese mismo sentido, no se evidencian datos de población OSIEGD LGTBIQ+Q+, solo de personas intersex.

Frente a la generación de ingresos, se encuentra el acceso a créditos a las víctimas por parte del Ministerio de Comercio, este corresponde a una medida de asistencia contemplada en la Ley 1448 de 2011, el acceso al crédito puede contribuir a la reactivación económica de las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+Q+ como parte de su proceso de normalización de su situación. En la respuesta brindada por el MinComercio⁴⁰⁰, en el programa mujeres más productivas, cuya aplicación es individual, durante el año 2024 se beneficiaron 5.017 mujeres con un costo unitario de \$836.600 pesos y un costo total de \$4.183 millones. En el proyecto mujeres y comercio más productivos que se accede de manera individual se beneficiaron 240 unidades productivas, por un costo unitario de \$9.000.000 y un costo total de \$2.195 millones.

Análisis Cualitativo

⁴⁰⁰ Radicado 2-2025-009802



El Servicio Público de Empleo (SPE) en su respuesta⁴⁰¹, informa a la CSMLV que ha venido implementando la estrategia integral de inclusión laboral para víctimas del conflicto armado, la cual promueve su inclusión laboral y ha contribuido al incremento de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) en materia de generación de ingresos y empleo, por medio de iniciativas que apuntan a responder los desafíos de la política pública para las víctimas. En acciones con perspectiva de género, señalan que, durante el año 2022, realizaron un trabajo articulado con 24 asociaciones de víctimas del conflicto armado, con quienes se desarrollaron tres cursos de formación de los siguientes temas: economía y perspectiva de género, liderazgo transformacional y habilidades para la vida.

Adicionalmente, se promovió el acceso a la ruta de empleabilidad de las víctimas del conflicto armado integrantes de estas asociaciones, y se realizó acompañamiento psicosocial con el taller de metas SMART⁴⁰².

Respecto las recomendaciones realizadas por la CSMLV en el X y XI publicados en los años 2023 y 2024, es importante mencionar que, desde el Servicio Público de Empleo (SPE) se ha venido fortaleciendo las acciones de divulgación de la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo brindados por la Red de Prestadores del SPE, lo que coadyuva al conocimiento y el acceso del servicio de registro de hoja de vida de las mujeres víctimas del conflicto armado. Se cuenta con la estrategia de Género la cual busca promocionar y divulgar los ajustes a la ruta de empleabilidad que permita la atención oportuna de las mujeres. Es así, que, en el marco de la misionalidad y las estrategias definidas por la Unidad, se continúan realizando acciones que garanticen que las mujeres víctimas registren sus hojas de vida.

El SPE, indica que para las mujeres que han sido víctimas de Violencia Basada en Género (VBG) cuentan con espacios seguros como las Casas de Refugio, creadas bajo la Ley 2215 de 2022 y con el objetivo de potenciar el empoderamiento y la independencia económica de estas mujeres, el SPE, en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres, está desarrollando una estrategia piloto en Barranquilla y Medellín que mejorará el acceso a los servicios de empleo y formación para las mujeres que se encuentran en estas Casas de Refugio. Esta estrategia busca no solo apoyar su inserción laboral, sino también implementar un sistema de monitoreo y evaluación que garantice su efectividad y sostenibilidad a largo plazo, permitiendo su implementación en otras regiones del país. Tienen planeado un segundo pilotaje, en el segundo semestre del 2025.

La CSMLV celebra esta iniciativa y sugiere de manera respetuosa y conforme a su avance poder aplicar esta estrategia en los albergues creados en el marco de la Ley 1448 de 2011 con mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ víctimas del conflicto armado.

⁴⁰¹ Radicado SPE-DG-2025-EE-002586

⁴⁰² SMART método para establecer objetivos que sean medibles, alcanzables, relevantes y con un plazo definitivo.



En esa misma línea, el SPE incorpora acciones afirmativas como parte de su eje central, dentro de las cuales describe:

Convocatorias laborales con enfoque diferencial, incentivando la participación de personas transgénero y de otras identidades diversas. Convocatorias acompañadas de sensibilización interna sobre diversidad sexual y de género, con el fin de promover actos de discriminación durante los procesos de selección y contratación.

Desarrollar capacitaciones en enfoque de género y no discriminación, dirigidas especialmente a los prestadores de la red del SPE. Estas acciones buscan garantizar proceso de reclutamiento más inclusivos y libres de prejuicios, contribuyendo a un acceso laboral en condiciones de igualdad para todas las personas.

Conforme a lo anterior, la CMSLV identifica importantes avances por parte del SPE en acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, y sugiere un aumento de las metas anuales, para garantizar una mayor cobertura de este servicio, el cual es fundamental para las víctimas del conflicto armado interno.

Adicionalmente, en la indagación realizada por CSMLV a la UARIV⁴⁰³, a través del Grupo de Fortalecimiento Estratégico a Emprendimientos de Víctimas (GFEEV), promueve el fortalecimiento y productividad de las víctimas del conflicto en el desarrollo de emprendimientos. En tres líneas de acción:

Identificación y caracterización: Consiste en la recepción de información para posterior validación y caracterización de la unidad productiva / emprendimiento de víctimas del conflicto armado;

Fortalecimiento: Consiste en la recepción del análisis de la información de caracterización de las unidades productivas, para el diseño e implementación de acciones y estrategias encaminadas a brindar gestión de conocimiento para el desarrollo de los emprendimientos de víctimas del conflicto.

Encadenamiento: Comprende acciones encaminadas a lograr posicionamiento y visibilización de los bienes y servicios de las unidades productivas / emprendimientos de víctimas, así como incentivar y generar interacciones comerciales para aumentar la capacidad de competencia en el mercado. La UARIV, indica que desde la misma caracterización se incluyen variables de enfoque de género, atendiendo a criterios diferenciales tales como enfoque étnico, enfoque territorial, necesidades para el empoderamiento económico de la mujer, espacios de participación con enfoque de cuidado, dinámicas de mercado territorial, orientación para la negociación comercial, entre otras.

Por último, se sugiere al MinComercio frente al acceso a créditos realizar una mayor divulgación de estos programas a las mujeres, donde sepan como acceder, como realizar este proceso en los territorios, de la misma manera se sugiere, generar líneas de crédito para población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado interno.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

⁴⁰³ Ídem



En la entrevista realizada a las víctimas respecto a si las medidas de generación de ingresos establecidas son efectivas para las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, el 652% afirmaron que no, 22% dijeron que sí, y el 12% no sabe no responden; dentro de las razones argumentadas señalan: *“Una forma de seguir al pie de la lucha constante y una forma de conseguir su sustento ya que muchas veces somos discriminadas por el hecho de ser violadas y más aun siendo transgénero, las medidas de generación de ingresos establecidas no son del todo efectivas para empoderar económicamente a las mujeres y a la población OSIEGD afectadas por el conflicto armado, ya que en muchos casos se trata de iniciativas de corto plazo, sin un enfoque diferencial de género y diversidad que reconozca las barreras estructurales que enfrentan estas poblaciones. Además, los programas suelen carecer de acompañamiento técnico continuo, acceso a mercados, financiamiento adecuado y formación en habilidades sostenibles, lo que limita su impacto real en la autonomía económica y la superación de condiciones de vulnerabilidad.”*

RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La política de restitución de tierras contenida en la Ley 1448 de 2011 prorrogada por la Ley 2078 de 2021, contempla entre otras, las medidas para la restitución jurídica y material de las tierras que fueron despojadas a las víctimas del conflicto armado o que fueron abandonadas con ocasión del desplazamiento forzado, constituyéndose en una de las medidas preferentes de la reparación integral con un enfoque transformador.

Análisis Cuantitativo

Indicador 4031 de 2021: “Porcentaje anual de mujeres inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF- “

Según la información brindada por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en la vigencia 2024, se reportan 9.075 solicitudes en el registro individual, de las cuales 5.999 cuenta con decisión de fondo, de las cuales 4.120 corresponden a mujeres.

Ahora bien, llama la atención que solo el 65% de las solicitudes cuenten con decisión de fondo, pues se evidencia un lento avance en esta materia, lo que podría estar afectando a las mujeres víctimas, quien se encuentran en espera de la ejecución de la etapa administrativa de la restitución de tierras.

Tabla xxx Número de solicitudes de inscripción en el RTDAF por género

Año	Género	
	Mujeres	Hombres
2024	4120	4.955

Elaboración propia. Fuente URT

Como se evidencia en la tabla anterior, los hombres realizan de manera individual más solicitudes de inscripción ante la RTDAF. Sin embargo, en la respuesta brindada por la



URT⁴⁰⁴, se evidenció que hay departamentos donde las solicitantes son en su mayoría mujeres, como lo son los departamentos de Cesar, con 402 solicitudes, Nariño con 264 solicitudes, Norte de Santander con 144, Valle del Cauca con 135.

Tal como se mencionó previamente, 5.999 cuentan con decisiones de fondo, razón por la cual es fundamental que la unidad de restitución de tierras genere medidas especiales para las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+Q+, a quienes el conflicto armado no impacta de la misma manera.

En relación con el enfoque de género, la información reportada por la URT, se limita a una clasificación binaria de femenino y masculino, sin incorporar otras identidades o diversidades de género, lo cual representa una limitación significativa en el abordaje diferencial. Dentro de las tipologías de las decisiones pueden encontrarse: inicio, no incluido, inclusión, exclusión, desistimiento tácito o expreso, rechazo de plano, archivo, incluido por decisión judicial, no incluido, entre otras. Actualmente de las 5.999 solicitudes, 2999 se encuentran en demanda, 2188 en inscripción, 739 fueron no incluidas en el estudio formal, 430 no fueron inscritas, 299 hubo desistimiento, 62 hubo un rechazo porque había una solicitud idéntica.

En consecuencia, se reitera la necesidad de incorporar un enfoque interseccional que permita visibilizar y atender de manera efectiva las realidades particulares de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas dentro del proceso de restitución de tierras.

Tabla xxx Número de decisiones de fondo por género

Año	Género	
	Mujeres	Hombres
2024	2.626	3.344

Elaboración propia. Fuente URT

En esa misma línea la URT, informo a la CSMLV, que en la vigencia citada en el Registro se reportan 1.900 solicitudes de mujeres inscritas a nombre propio, y 1.378 como cónyuge.

Tabla xxx Mujeres inscritas a nombre propio

TOTAL, Mujeres a	En	Inscripción	Sentencia
NOMBRE PROPIO	demanda		
1900	980	919	1

Elaboración propia. Fuente URT

Tabla xxx Mujeres inscritas a nombre del Cónyuge

TOTAL, Mujeres a	En demanda	Inscripción	Sentencia
nombre del cónyuge			
1378	741	636	1

Elaboración propia. Fuente URT

⁴⁰⁴ Radicado 202520100325761



La URT también describe en su respuesta que las solicitudes pendientes de restitución de tierras pendientes ante la jurisdicción de tierras, se dan por diferentes dificultades, dentro de las cuales se evidencia: el recrudecimiento del conflicto armado, algunas actualizaciones en la información registrada durante la etapa administrativa relacionadas con la debida identificación de los predios e identificación de terceros, cambio de parámetros de cartográficos que requiere la modificación de los insumos catastrales vigentes, demoras en respuesta de las entidades que integran el SNARIV y la ANT necesarias para la consolidación del cuaderno de pruebas, dificultades presupuestales, entre otras. Dentro de las solicitudes pendientes, vemos que son las que pertenecen principalmente a los sujetos de especial protección constitucional, como mujeres madres, cabezas de familia, por grupo etario, donde la mayoría de las solicitudes se elevan por mayores de 60 años y mujeres.

Tabla xxx Solicitudes pendientes de restitución por enfoques diferenciales

Enfoque diferencial	No. Solicitudes
Grupo Etario**	2.071
Genero del titular mujer	913
Se reconoce LBTIQ+	5
Pertenencia Étnica	195
Discapacidad	215
Mujer cabeza de familia	464

Elaboración propia. Fuente URT

En la línea del acceso a derechos por parte de las mujeres rurales, se indagó con la Agencia de Renovación del Territorio (ART), sobre la incorporación del enfoque de género, en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) los cuales indican que desde su formulación (2018-2019), su naturaleza es amplia, ya que una sola iniciativa puede abarcar múltiples necesidades dentro de un municipio o subregión Programas Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Esto significa que su implementación no se puede determinar únicamente por la ejecución de un proyecto, gestión, convenio o contrato específico, sino que requiere acciones permanentes en el tiempo. Sin embargo, cuenta con proyectos implementados o en implementación asociados a iniciativas con etiqueta de género y mujer rural. De acuerdo con la información suministrada por la ART⁴⁰⁵ en el sistema de información de la entidad, con corte oficial al 31 de marzo de 2025, se han implementado o están en implementación 2.819 proyectos que han activado iniciativas identificadas con la etiqueta de género y mujer rural.

Tabla xxx Proyectos de los PATR implementados asociados a iniciativas con etiqueta de género

Estado del proyecto	Cantidad
En ejecución	1.885

⁴⁰⁵ Radicado: 20251200037931



Terminado

934

Total

2.819

Elaboración propia. Fuente ART

Dentro de las acciones reportadas en la respuesta de la ART para incorporar el enfoque de género, esta CSMLV evidencia:

a. La transversalización e implementación del enfoque de género en la metodología de actualización de los PATR, tuvo en cuenta las cuatro (4) líneas estratégicas definidas en la cartilla *"La Participación de las Mujeres y sus Organizaciones en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)"*.

b. Se presentan algunos lineamientos que contribuyen a garantizar la igualdad de condiciones para las mujeres y sus organizaciones, y su representación equitativa en diferentes espacios de participación:

Fortalecimiento de la incidencia y representatividad de las mujeres en los espacios de participación.

Priorización de las voces y narrativas comunitarias diversas que garantice la visibilización de los enfoques diferenciales en el abordaje de cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz, su capítulo étnico y la transversalización del enfoque de género.

Implementación del espacio propio de género *"circulo de género"* en los encuentros municipales y subregionales para la revisión y actualización de los PATR.

Visibilización de las mujeres rurales, mujeres en todas sus diversidades y diferencias, y el reconocimiento de las voces de las mujeres negras e indígenas, sus aportes a la construcción de la nación, necesidades y posibilidades de etnodesarrollo, reconociendo los saberes, practicas, planes de vida y salvaguarda de las comunidades.

Posicionamiento político de las mujeres rurales y de sus organizaciones en la revisión y actualización de los PATR e implementación de los PDET, que las reconozcan como gestoras y agentes de cambios en los procesos de reconciliación y reconstrucción del tejido social hacia la paz total en los territorios.

Brindar garantías permanentes para la movilización social y participación política e incidente de las mujeres en su diversidad y población LGBTIQ+ en la toma de decisiones, implementación de los PDET y la construcción y actualización de los PATR.

Empoderamiento y autonomía económica de las mujeres a través de proyectos productivos, de reactivación económica ambientales y forestales y transformadores con enfoques diferenciales de género, étnico, reparador y territorial.

La CSMLV, reconoce estas importantes iniciativas con enfoque de género, que reconocen la diversidad y la interseccionalidad de las mujeres y la población diversa, y la realización del *"Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz de Territorio PDET: Tulia Carrillo Lizarazo"* realizado entre el 16 y 18 de enero de 2024. El objetivo general de este encuentro fue promover la participación incidente y el fortalecimiento de capacidades de las mujeres rurales y de las poblaciones con identidades de género y orientaciones sexuales diversas de las 16 subregiones PDET.



Análisis Cualitativo

La CSMLV, a través de su participación en el subcomité de enfoque diferencial del SNARIV, reconoce los importantes avances por parte de la URT. Por una parte, la creación de la mesa de enfoques diferenciales, la cual propone acciones para víctimas mayores, las cuales puedan retornar a sus tierras y recuperar su salud mental, el fortalecimiento de la socialización del papel de la URT; y por otro lado, la ruta para acceder al proceso de restitución de tierras dirigido a mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

La CSMLV reconoce las importantes iniciativas con enfoque de género que viene adelantando la ART, las cuales reconocen la diversidad y la interseccionalidad de las mujeres y la población diversa, y celebra la realización del "Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz de Territorio PDET: *Tulia Carrillo Lizarazo*" cuyo objetivo principal fue promover la participación incidente y el fortalecimiento de capacidades de las mujeres rurales y de las poblaciones con identidades de género y orientaciones sexuales diversas de las 16 subregiones PDET.

Entrevistas de percepción a las víctimas

En la entrevista realizada, se indagó con las víctimas entrevistadas sobre el conocimiento que tenían frente a la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales dentro del proceso de restitución de tierras. El 63% contestó que no lo conocían, y el 25% contestó que sí. Por lo tanto, se sugiere continuar realizando estas socializaciones que viene adelantando la URT con la población víctima.

ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia con enfoque de género constituye la obligación del Estado de investigar juzgar y sancionar a los responsables, investigar las causas estructurales y las desigualdades de poder a las cuales se enfrentan las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+.

En el caso de las víctimas de violencia sexual la Ley 1719 de 2014 garantiza el acceso a la justicia con especialmente y relacionada con conflicto armado, y modifica unos artículos del código penal.

Análisis Cuantitativo

Según la respuesta brindada por la Fiscalía General de la Nación FGN⁴⁰⁶, en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2020 y el 31 de marzo de 2025, la FGN inició 586 indagaciones por los delitos descritos en los artículos: 138, 138A, 139, 139A, 139B, 139C, 139D, 139E, 141, 141A y 141B del Código Penal. Estos casos avanzan bajo el trámite procesal dispuesto en las Leyes: 906 de 2004, 1098 de 2006 y 600 de 2000, con las siguientes características:

⁴⁰⁶ Radicado 2025000001081



Tabla xxx Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual- Ley procesal aplicable

Ley procesal aplicable	Activos	Inactivos	Total
Ley 906 de 2004	364	151	515
Ley 1098 de 2006	41	29	70
Ley 600 de 2000		1	1
Total	405	181	586

Elaboración propia. Fuente FGN

La FGN en la información suministrada, reporta que, de los casos anteriormente descritos, 398 víctimas son de género femenino, 78 de género masculino y en 110 investigaciones no se consigna esta información. Asimismo, en 2 casos las víctimas manifestaron una identidad de género diversa.

En cuanto a la orientación sexual de las víctimas, 224 son personas heterosexuales, 10 mujeres homosexuales, 2 hombres homosexuales y 6 personas bisexuales; en 344 casos no existe registro al respecto.

La información procesal, en la FGN reporta que se encuentran en la siguiente etapa del proceso judicial.

Tabla xxx Etapa Procesal

Ley procesal aplicable	Etapa	Casos
Ley 906 de 2004	Indagación	327
	Investigación	6
	Juicio	31
Ley 1098 de 2006	Indagación	33
	Investigación	3
	Juicio	5
Total		405

Elaboración propia. Fuente FGN

Frente a los motivos de inactivación se registra en mayor proporción el archivo por conducta atípica, lo cual hace referencia que a pesar de ser susceptible de valoración no encaja en ningún tipo penal específico definido por ley, del total de los 405 casos, solo 36 han llegado a etapa de juicio, 3 de los casos cuentan con sentencia condenatoria por aceptación de cargos, y 2 con sentencia sancionatoria por aceptación total de cargos.



Tabla xxx Actuaciones procesales

REGISTRO ÚLTIMA ACTUACIÓN	NÚMERO
ARCHIVO POR CONDUCTA ATÍPICA ART.79 C.P. P	96
ACUMULACIÓN POR CONEXIDAD PROCESAL EN EL SISTEMA SPOA	45
APLICACIÓN DE PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD	2
PRECLUSIÓN	1
RESOLUCIÓN INHIBITORIA	1
SENTENCIA CONDENATORIA POR ACEPTACIÓN TOTAL DE CARGOS	3
SENTENCIA SANCIONATORIA POR ACEPTACIÓN TOTAL DE CARGOS (LEY 1098 DE 2006)	2
SENTENCIA SANCIONATORIA POR ACUSACIÓN DIRECTA (LEY 1098 DE 2006)	1
SALE A OTRA AUTORIDAD	8
OTROS	22
TOTAL	181
ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE FGN	

Frente a la indagación del avance de los anexos reservados autos 092 de 2008, 009 de 2015, y 515 de la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T025 de 2004. La FGN⁴⁰⁷, señala que después de realizar un proceso de contrastación de los 586 casos reportados en la presente solicitud, frente al universo provisional de investigaciones vinculadas a los Autos 092 de 2008, 009 de 2015 y 515 de 2018, usando como criterios para establecer posibles coincidencias: el número de noticia criminal, el número de documento de identificación y el nombre de la víctima. Los eventos delictivos vinculados a estos autos sucedieron previo al 01 de enero de 2020.

La CSMLV elevó también el avance de acceso a la justicia con enfoque de género por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz⁴⁰⁸, dicho órgano judicial informa que con relación al Caso 11 de Violencias basadas en Género, violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, desde septiembre de 2023 a marzo 31 de 2025 se realizaron 326 actividades en el marco de la estrategia de pedagogía y divulgación del Caso 11, con la participación de 3.455 personas, teniendo en cuenta que la acreditación es la entrada central de participación de las víctimas.

En la indagación realizada por la Oficina Asesora de Monitoreo Integral a la fecha de corte se encuentran 56 personas acreditadas ante el macro caso 11 que investiga los delitos

⁴⁰⁷ Ídem

⁴⁰⁸ Radicado 2025201212687



cometidos por violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, y en total en todos los macro casos que incluyen líneas de investigación de VBG y Violencia por Prejuicio (VPP), se encuentran en total 258 casos acreditados. En la misma respuesta brindada por la JEP, informa que desde el año 2020 hasta el 21 de marzo de 2022, se recibieron 971 informes, de ellos al menos 309 tienen componentes de violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva y violencia por prejuicio.

Tabla xxx Violencias Basadas en Género, Violencias por Prejuicio

MACROCASO	CANTIDAD VÍCTIMAS ACREDITADAS
01	29
02	94
04	42
05	30
06	1
08	1
10	5
11	56
TOTAL	258

Elaboración propia. Fuente JEP

Análisis Cualitativo

La FGN en su respuesta a la CSMLV, reporta brindar capacitación constante a sus funcionarios sobre VBG, dentro de las cuales se encuentra el Congreso Internacional de buenas prácticas para el Abordaje para Víctimas de VBG con 1.457 asistentes, victimología de los delitos de VBG con 1765 asistentes, desde el año 2020 al 2024 reportan la asistencia de 16.118 asistentes a diferentes capacitaciones y formaciones relacionadas con el abordaje de VBG. En dicha respuesta, no se evidencia en cuales, de estas capacitaciones, diplomados y cursos se profundizan en VBG, violencia sexual, reproductiva y crímenes por prejuicio sucedidos en el marco del conflicto armado.

Ahora bien, en la respuesta brindada por la JEP⁴⁰⁹, se destaca que, durante el año 2024, se realiza la construcción, socialización y aprobación del plan de acción del Acuerdo AOG 06 de 2021 “*Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual de la Jurisdicción Especial para la Paz*”.

⁴⁰⁹ Ídem



La CSMLV quiere llamar la atención frente a este punto, debido que las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ exigen el derecho a la verdad y la justicia de los hechos de los cuales son víctimas, pese a la información suministrada por la JEP y la FGN, se evidencian bajas condenas, y el no reconocimiento de los hechos de VBG y VPP por parte de los responsables. Frente a este punto, la CSMLV reitera la necesidad de que las entidades judiciales, deben seguir los estándares para la investigación de hechos de VBG, como lo son la debida diligencia, garantizar el derecho a la información de las víctimas frente al avance de sus casos, investigaciones con enfoque de género, donde se construya el contexto de la violencia, los patrones, y todo lo referente al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

Entrevista aplicada por las víctimas

En este punto se indagó con las víctimas sobre si persisten las barreras para que las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ denuncien los hechos que padecen en el marco del conflicto armado, el 81 % de las personas entrevistadas, dicen que estas barreras se mantienen, dentro de los argumentos esgrimidos por las víctimas encontramos: *“Muchos funcionarios no tiene clara la forma de atención con enfoque diferencial y en muchas ocasiones se vulnera y revictimiza, persisten múltiples barreras para que las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ denuncien los hechos que han padecido en el marco del conflicto armado. Persiste el temor a las represalias, la desconfianza en las instituciones, la revictimización durante los procesos judiciales, la falta de rutas de atención con enfoque diferencial y la ausencia de garantías reales de protección. Además, existen factores culturales y sociales que refuerzan el silencio, como la estigmatización, la discriminación y la normalización de la violencia basada en género y orientación sexual”*,

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y POBLACIÓN OSIEGD LGTBIQ+Q+ VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO ANTE LA CITREP

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son una figura de representación política, creada en desarrollo del punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz, que están dirigidas a las organizaciones sociales y étnicas, especialmente a víctimas del conflicto y mujeres que habitan en sus territorios.

Análisis Cuantitativo

La CSMLV recabo con el Ministerio del Interior información frente al indicador PMI sobre participación política de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ víctima del conflicto armado en el siguiente periodo legislativo (2026-2030) ante las CITREP.

Tabla xxx ¿Cuántas mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ víctima del conflicto armado han sido beneficiarias del programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer?

Año	Línea base	Meta	Avance	%Avance
2022	Mujeres	1875	1875	100%
2023	Mujeres	576	576	100%
2024	Mujeres	630	630	100%
2025 (31 de marzo)	Mujeres	382	382	N.A.
Total		3463	3463	

En la respuesta brindada por el Ministerio aclaran que las jornadas realizadas en territorio, es abierta dirigida a todas las organizaciones sociales, sin un enfoque en específico dirigida a población víctima del conflicto armado. Lo que llama la atención de esta respuesta, es que precisamente las Curules de paz fueron creadas en el marco del congreso para garantizar la participación política de la población víctima del conflicto armado con estrategias diferenciadas que fortalezcan la participación de las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+.

Análisis Cualitativo

Para la CSMLV, es fundamental indagar el avance en la participación política de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado, a un año de las elecciones de las CITREP.

En la Revisión realizada por la Defensoría del Pueblo (2024), en el primer período de las CITREP (2022-2026) de las 16 curules dispuestas, solo 3 fueron ocupadas por mujeres, ninguna por población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, a pesar de que de 401 candidaturas presentadas 203 correspondieron a mujeres. Adicionalmente, el Acto legislativo 02 de 2021, establecer en su artículo transitorio 6° que **“la Lista tendrá un candidato de cada género”**, el mismo artículo estableció la elección con voto preferente determinándose que la curul se adjudicaría al candidato o candidata más votado dentro de la lista que obtuviera el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

Es importante indicar que, en estas listas, se pueden postular víctimas por organizaciones de mujeres. En las elecciones 2022-2026, se presentó el caso de la de curul de Bolívar, donde se postuló la organización y sujeto de reparación colectiva Narrar para vivir, donde para cumplir el requisito establecido en el artículo 6 inscribieron un hombre, el cual ganó es votación, es importante señalar que esta organización de mujeres y otras han solicitado listas de solas mujeres, para garantizar el aumento de la cuota de género.



Para la CSMLV, es fundamental la revisión de esta norma por otro acto legislativo, o la aplicación de reglas sobre paridad de género en las elecciones a las Curules de Paz.

CONCLUSIONES

La CSMLV reconoce importantes avances en la incorporación del enfoque de género e interseccional, en algunas entidades como lo son la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas la cual cuenta con la “Búsqueda Arco Iris, que introduce investigaciones diferenciadas para la búsqueda de personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex, y la Agencia de Renovación del Territorio, la cual cuenta con círculos de género donde reconocen las voces de las mujeres en todas sus diversidades, siendo una de las entidades que más tiene clara la incorporación de la perspectiva interseccional. Sin embargo, durante todo el capítulo se evidencia que la política pública de víctimas con enfoque de género y perspectiva interseccional la limitan a la perspectiva mujer.

En el Caso de la UNP se sugiere fortalecer los tiempos de respuesta de mujeres que se encuentran en riesgo extraordinario y extremo, ya que a la fecha el tiempo promedio de respuesta es de 2 meses y 4 días; en el caso de la medida de indemnización se sugiere a la UARIV fortalecer el acceso a la medida de la indemnización para población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ ya que durante el 2024 solo se indemnizaron 38 personas, reconociendo que esta población se enfrenta a pobreza multidimensional y a barreras de acceso a diferentes derechos; así como fortalecer una ruta de atención integral para hijos e hijas nacidos bajo el hecho victimizante de violencia sexual, los cuales no han sido suficientemente atendidos y requieren una atención integral de todas las entidades, con el objetivo de reducir al máximo los daños transgeneracionales de este hecho victimizante.

Se reitera a todas las entidades del SNARIV, que el enfoque de género, no se limita a la perspectiva mujer, se trata de un análisis donde se consideran las diferencias y desigualdades entre hombres, mujeres y las personas que no encajan en los parámetros de género y sexualidad dominantes, como lo son las personas OSIEGD LGTBIQ+, donde es fundamental incluir la perspectiva interseccional, la cual reconoce que las personas pueden experimentar múltiples formas de discriminación y desigualdad, muy en línea del enfoque de soluciones duraderas.

A lo largo de los dos últimos informes, se ha evidenciado, metas bajas en los indicadores de género propuestos por el CONPES 4031 y PMI, y mediciones con indicadores de gestión, esta medición es insuficiente para definir si realmente las acciones realizadas por las instituciones han impactado realmente la vida de las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+Q+ en términos de acceso a generación de ingresos, emprendimientos, vivienda, trabajo, atención en salud, educación, entre otras, que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, dentro de las observaciones principales de este capítulo va encaminada a que el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV, incluya indicadores con enfoque de género y perspectiva interseccional en línea a las modificaciones de la Ley 2421 de 2024.



Adicionalmente, se evidenció en los resultados del cuestionario de percepción aplicado a 96 lideresas y líderes de las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones que realizan la defensa de los derechos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, que las medidas de la política pública de víctimas deben apuntar a reducir las desigualdades sociales, económicas, y políticas a las cuales se enfrentan las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+ como medidas como acceso a educación básica primaria y secundaria en los territorios apartados, fortalecimiento para abordar masculinidades igualitarias y de erradicación de distintas formas de violencia contra las mujeres, medidas de generación de ingresos para empoderar económicamente a mujeres y población LGTBIQ+IQ+. Dentro de las observaciones realizadas por las víctimas entrevistadas las víctimas indican que es fundamental revisar los contextos sociales del territorio de manera diferencial en especial zonas fronterizas, abordar cómo el género se cruza con factores como etnia, clase social y discapacidad, así como revisar las brechas a las cuales se enfrentan la población víctima.

Por último, para la CSMLV la entrada en vigor de la reforma de la Ley de Víctimas abre una ventana de oportunidad para revisar la forma como se está evaluando la política y generar acciones que cambien la vida de las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+Q+ víctimas del conflicto armado en los territorios.

RECOMENDACIONES

Al Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV, incluir indicadores CONPES 4031 y PMI cualitativos con enfoque de género y perspectiva interseccional, que apunten al cumplimiento a la modificación propuesta en la Ley 2421 de 2024.

Al Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV, aumentar las metas de los indicadores de género e incluir la perspectiva interseccional en sus programas de atención en línea a los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024.

A todas las instituciones del SNARIV, aumentar la cobertura de sus programas para las mujeres e incluir acciones para la población OSIEGD LGTBIQ+Q+ víctima del conflicto armado.

A la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo UAESP continuar fortaleciendo la divulgación y la estrategia referida para garantizar que más mujeres víctimas y personas OSIEGD LBTIQ+ registren sus hojas de vidas en el Servicio Público de Empleo, y así obtener resultados más consecuentes con el universo poblacional.

A la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo UAESP, revisar en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres, la ampliación



de la estrategia de los servicios de empleo y formación para las mujeres que ese están aplicando en las Casas de Refugio a los albergues temporales creados en el marco de la Ley 1448 de 2011, y ampliar dicha estrategia a personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el proceso de reparación colectiva incluir el enfoque de género y la perspectiva interseccional en toda la ruta de reparación colectiva, así como en acciones como garantizar la paridad de género en los comités de impulso.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, garantizar la participación efectiva de las voces de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+ pertenecientes a los sujetos de reparación colectiva, medidas y acciones en el PIRC que apunten a los daños y afectaciones de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el impulso a los sujetos de reparación colectiva de organizaciones de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, a través de un equipo del nivel nacional que impulse y realice seguimiento a la implementación de medidas colectivas de estos sujetos, el cual tenga conocimiento en enfoque de género, diferencial e interseccional.

Al Ministerio del Comercio frente al acceso a créditos para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ realizar una mayor divulgación de los programas “mujeres más productivas, proyecto mujeres”, con información de acceso desde los territorios, requisitos para aplicar a estos créditos.

Al Ministerio de Comercio, generar líneas de crédito para población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado interno.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer los kit humanitarios para las situaciones de emergencia, se sugiere revisar los elementos de los Kit dignidad, utilizados por las Naciones Unidas, UNICEF, UNFPA, los cuales están diseñados para las necesidades específicas de las mujeres y niñas en situación de crisis, estos kits deben incluir, no solo productos de higiene menstrual, también ropa interior, jabón, y productos esenciales en materia de salud, rutas de atención en caso posibles hechos de Violencia Basadas en Género, que garanticen la dignidad de mujeres.

Al Ministerio del Interior realizar la elección de las invitadas permanentes al CERREM de mujeres, compromiso que está pendiente desde el X y XI Informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. Este proceso es fundamental para garantizar la participación efectiva de las invitadas permanentes en el espacio del CERREM mujeres.

Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, socializar con las mujeres víctimas y lideresas el protocolo de valoración de riesgo para lideresas y defensoras de DDHH, así como la ruta de género ante el CERREM mujeres.



Al Ministerio del Interior y a la Unidad de Víctimas, fortalecer las medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, y la violencia de género en el marco del conflicto armado.

Al Ministerio del Interior y a la Unidad de Víctimas, fortalecer las asistencias técnicas proponiendo líneas que incorporen las entidades territoriales en sus planes territoriales para la prevención y atención de violencias contra las mujeres y personas OSIEGD LGTBIQ+.

Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, informar el estado de avance en la reglamentación y revisión del programa de protección, prevención, atención y garantías de no repetición a víctimas del conflicto armado interno con enfoque de género, diferencial, étnico y territorial descrito en la Ley 2421 de 2023 artículo 32 parágrafo 2.

A la Unidad Nacional de Protección, mejorar los procedimientos en relación a las solicitudes con el fin de disminuir los tiempos de respuesta de requerimientos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ amenazadas con riesgo extraordinario y extremo que solicitan protección individual y colectiva de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+.

Al Ministerio de Salud y de la Protección Social incorporar en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas la atención diferencial y de género, superando en el caso de la población OSIEGD LGTBIQ+Q+ las barreras de salud históricas a las cuales se enfrentan esta población.

A la Fiscalía General de la Nación eliminar las barreras que impiden a las mujeres y Población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado acceder a la justicia, procurando la capacitación de sus funcionarios de tal forma que cuenten con la información y la atención adecuada y de esta manera evitar las posibles estigmatizaciones a las víctimas al denunciar.

A la Fiscalía General de la Nación, aplicar los estándares para la investigación como la debida diligencia, garantizar el derecho a la información de las víctimas, realizar investigaciones con enfoque de género e interseccional de hechos sucedidos en contextos de conflicto armado.

A la Jurisdicción Especial para la Paz impulsar los procesos judiciales, la materialización de las sanciones propias y medidas de reparación con enfoque de género y diferencial, en especial frente a los 56 casos acreditados en el marco del macro caso 11 Violencias Basadas en Género, violencia sexual y crímenes por prejuicio.

A todas las entidades del Sistema Nacional de Atención Reparación Integral a la Víctimas y el Sistema de Verdad y Justicia y Reparación incorporar en sus registros, planes, metas



y estrategias, a las personas OSIEGD LBTIQ+, para que en el próximo seguimiento se puedan tener cifras específicas de la atención de esta población.

Se recomienda al Gobierno Nacional tramitar una modificación normativa que permita la inscripción de listas de solo mujeres y la ampliación en lo posible de las curules de paz para el periodo 2030 -2034, lo anterior como herramienta para lograr una efectiva paridad en las curules y la regulación correspondiente para una verdadera acción afirmativa, pues a la fecha no se ha materializado el principio de equidad, paridad política y enfoque de género.

Al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, implementar una estrategia de comunicación, publicidad y capacitación dirigida a las mujeres víctimas y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ sobre participación política en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

ATENCIÓN HUMANITARIA

La intensificación del conflicto armado colombiano manifestó la necesidad de reenfocar el análisis de la Comisión frente a los aspectos estructurales que inciden en la respuesta institucional en materia de atención humanitaria⁴¹⁰, ante las graves violaciones a los DDHH que sufre la población víctima del conflicto armado.

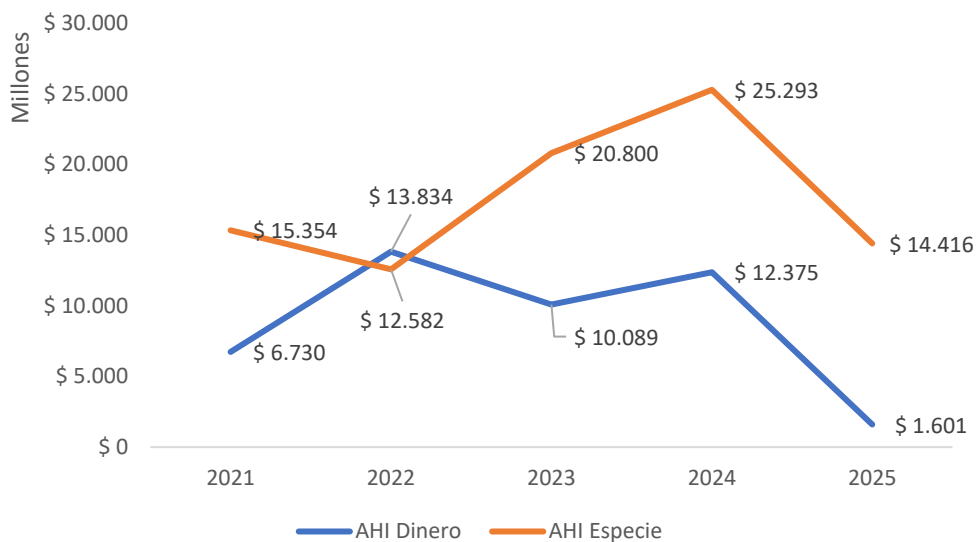
En este sentido, la CSMLV focalizó su seguimiento a través del XII Informe en los siguientes aspectos: (i) evaluación de la ejecución presupuestal de la medida de atención humanitaria, (ii) medición de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 en materia de subsistencia mínima, (iii) las variables de análisis específicas de la CSMLV y (iv) los avances en el proceso de reglamentación de la Ley 2421 de 2024 en la materia.

Análisis Presupuestal

En términos de recursos focalizados para atender la ayuda humanitaria, de acuerdo con lo reportado por la UARIV, desde el año 2021 a corte del 30 de marzo de 2025, se ejecutaron \$44.630 millones en Atención Humanitaria Inmediata (AHI) en dinero y \$88.445 millones en AHI en especie; del periodo analizado, se evidencia que el año 2024 fue el que más recursos de AHI se ejecutaron con \$37.668 millones tanto en dinero como en especie; seguido del año 2023 con \$30.890 millones.

⁴¹⁰ De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, la ayuda humanitaria busca garantizar la subsistencia mínima de la población víctima del conflicto armado, con el fin de “socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial”.

Gráfica XX Ejecución de AHI 2021 - 30 de marzo 2025



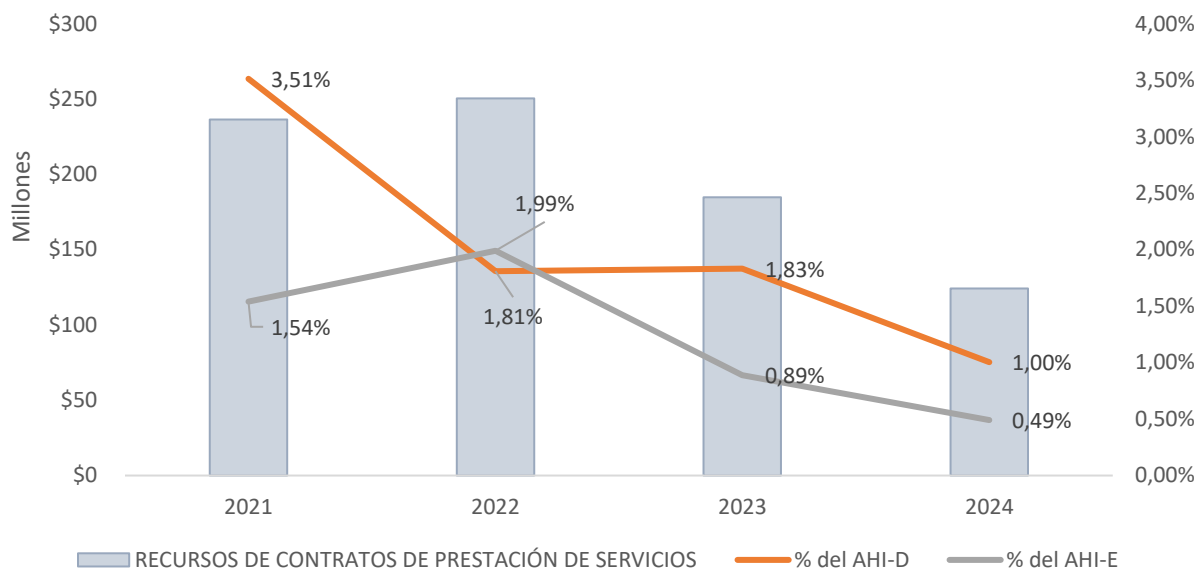
Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025

Es necesario precisar que, durante las vigencias 2023 y 2024 el conflicto armado se agudizó en algunas zonas del país⁴¹¹ como consecuencia del fortalecimiento de los grupos armados ilegales, las afectaciones a los firmantes de paz, entre otros factores, que podrían explicar el aumento de los hechos victimizantes en el país y la correspondiente gestión y asignación de la AHI, tanto por parte de la UARIV, como de los entes territoriales, en su deber como primeros respondientes.

Así mismo, de conformidad con el análisis realizado se identificó una disminución desde la vigencia 2022 evidenciándose una disminución en el periodo 2021 a 2024 de un 29% en valor de contratos de prestación de servicios (CPS), principalmente en los contratos requeridos para la entrega de AHI en especie. La siguiente gráfica muestra la participación del valor de los contratos de prestación de servicios en contraste con el valor total de la AHI tanto en dinero como en especie y su valor por año:

Gráfica XX participación de CPS en los valores de AHI en dinero y especie 2021-2024

⁴¹¹ <https://www.icrc.org/sites/default/files/2025-3/Balance%20Humanitario%20versi%C3%B3n%20digital%202025.pdf>



Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025

La UARIV informó que, durante el periodo 2021-2024, se realizaron 2,3 millones de giros de atención humanitaria a hogares que se encuentran en ruta de primer año o en ruta de identificación de carencias con resultado de carencias extremas o graves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación, por un valor total de \$1.518.230 millones.

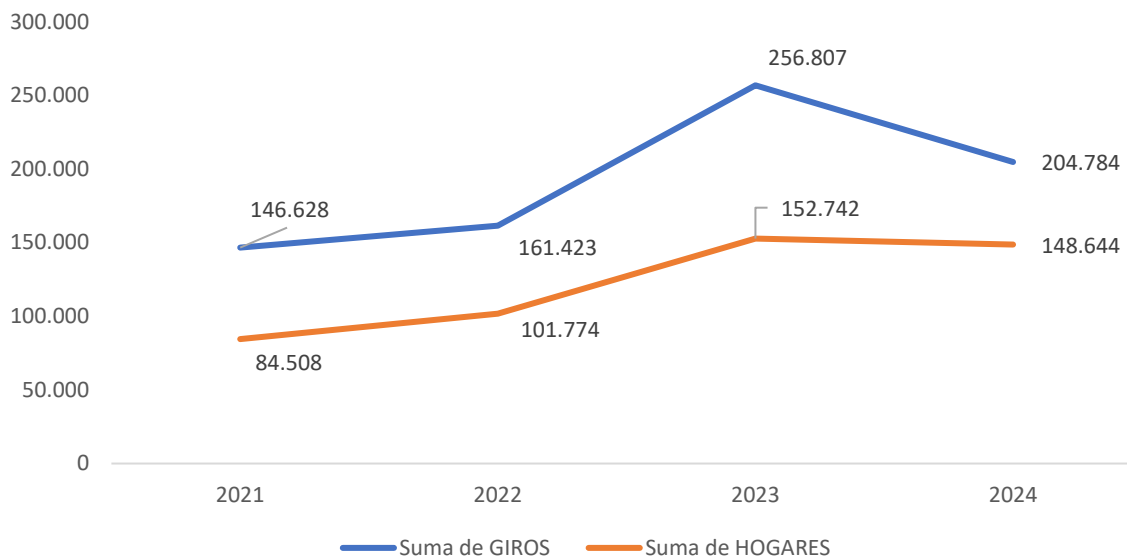
Tabla XX relación de giros con recursos asignados 2021-2024

AÑO	GIROS	VALOR MILLONES DE PESOS
2021	644.690	408.075
2022	560.813	359.527
2023	670.122	\$ 428.628
2024	513.883	\$ 322.001
Total	2.389.508	\$ 1.518.231

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025

En relación con la cantidad de hogares, el año 2023 fue la vigencia con la mayor cantidad de hogares beneficiados con giros por concepto de atención humanitaria de emergencia, con 152.742 hogares y 256.807 giros, seguido del año 2024 con 148.644 hogares y 204.784 giros colocados.

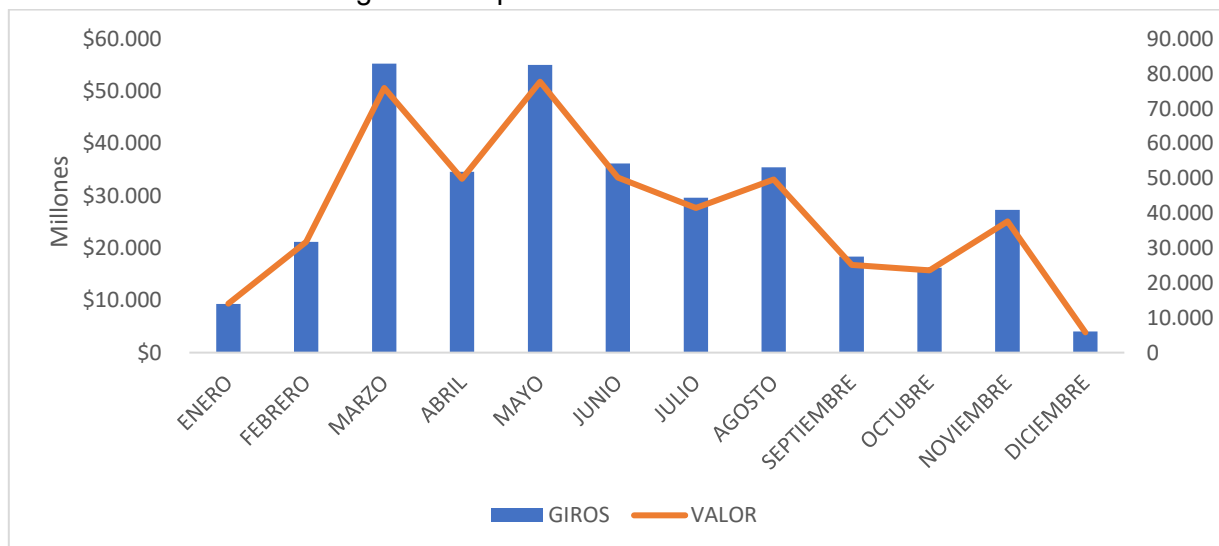
Gráfica XX relación de hogares con giros por AHE 2021-2024



Elaboración propia. Fuente UARIV mayo 2025

En la vigencia 2024 particularmente se evidenció que, conforme a lo reportado por la UARIV, que los meses con el mayor número de giros de atención humanitaria de emergencia otorgados fueron los meses de marzo y abril. En contraste, los meses que tuvieron la menor cantidad de giros son enero y diciembre, lo que demuestra la persistencia en las dificultades presupuestales en esos meses, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica XX distribución de giros AHE por mes 2024

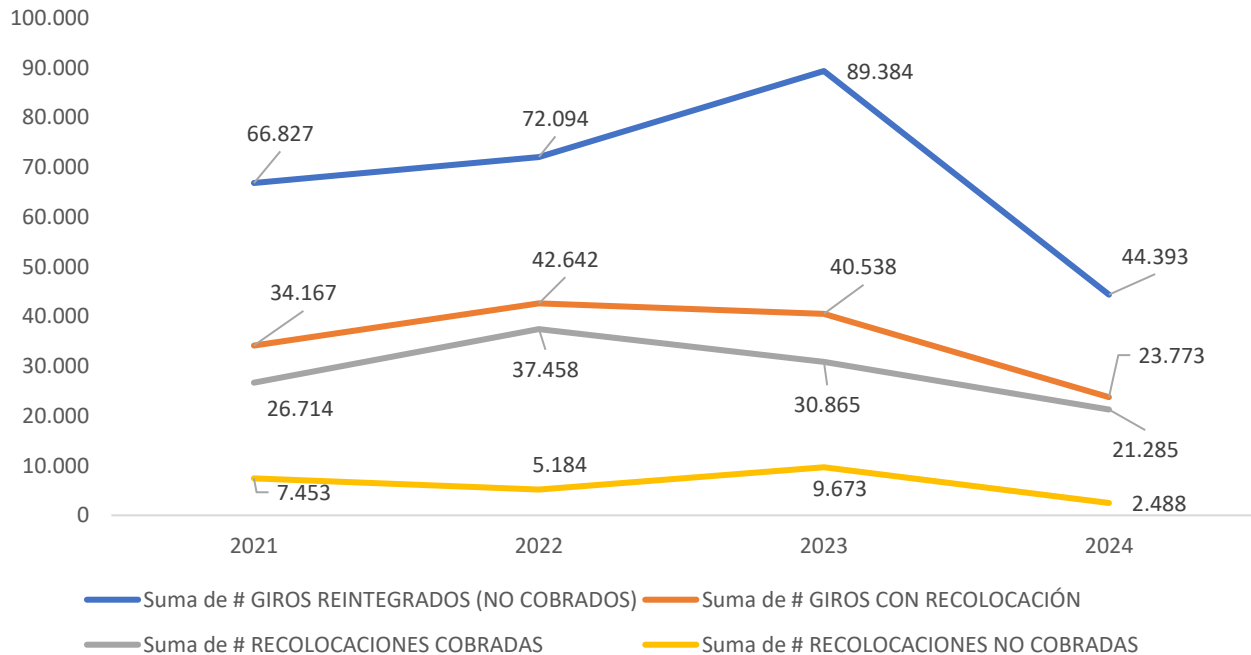


Elaboración propia. Fuente: UARIV mayo 2025

Ahora bien, en cuanto a los giros reintegrados por falta de cobro, se observó que el año 2023 fue el que tuvo el mayor nivel de giros con 89.384 reintegros, seguido del año 2022

con 72.094 reintegros; en cuanto a los reintegros recolocados 42.642 fueron realizados en 2022 y 40.538 en la vigencia 2023; y de estos recursos, los que no fueron cobrados tiene su participación más alta en 2023 con 9.673 y 2021 con 7.453. De manera general se evidencia que, la gestión de reintegros y recolocaciones cobradas se disminuyó notablemente en 2024, como lo muestra la siguiente grafica.

Gráfica XX giros reintegrados y colocados 2021-2024.



Elaboración propia. Fuente: UARIV mayo 2025

Análisis Cuantitativo.

El análisis de la garantía al derecho de subsistencia mínima se realizó a partir de los tres momentos identificados en la entrega de la atención humanitaria:

Atención Humanitaria Inmediata (AHI)

La AHI se entrega a las personas víctimas de desplazamiento forzado en el conflicto armado interno y que, por emergencia humanitaria, se encuentran en una situación de vulnerabilidad acentuada, requiriendo albergue temporal y asistencia alimentaria. Las personas que presentan la declaración conforme lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011 podrán acceder a esta ayuda humanitaria en los casos de desplazamientos individuales o eventos masivos, que se encuentren en el censo realizado por las autoridades competentes, siempre y cuando el hecho victimizante haya ocurrido dentro de los tres meses anteriores a la declaración.



La AHI es proporcionada por las EETT de nivel municipal receptoras de la población en situación de desplazamiento, hasta que la UARIV emita el acto administrativo que decida sobre la inclusión en el RUV. En los casos en los que el municipio no cuente con la capacidad presupuestal para atender los eventos humanitarios, la gobernación y la UARIV apoyan en cumplimiento al principio de subsidiariedad.

Para evaluar este aspecto, la CSMLV analizó la información suministrada por la UARIV⁴¹², junto con los indicadores del CONPES 4031 de 2021 que miden el porcentaje de hogares desplazados que acceden a la AHI mediante las entidades territoriales y a través de la UARIV en subsidiariedad.

Este análisis, permitirá establecer el nivel de cobertura por parte de las EETT en la entrega de la medida de AHI, siendo estos los primeros respondientes en la asistencia de los desplazamientos forzados que llegan a sus municipios, como también el brindado por la UARIV en subsidiariedad, cuando los municipios manifiestan no contar con la capacidad presupuestal para atenderlos.

Indicador de CONPES 4031 de 2021 “Porcentaje de hogares desplazados que acceden a la atención humanitaria inmediata por entidades territoriales”.

Este indicador mide el porcentaje de hogares atendidos por EETT, frente a los que rindieron declaración en el marco de la Ley 1448 de 2011 y cuyo hecho victimizante ocurrió dentro de los tres meses previos a la declaración. En este sentido, el DNP a través de su portal SisCONPES reportó lo siguiente:

Tabla XX: Porcentaje de hogares que recibieron AHI por parte de las EETT

Vigencia	Meta %	Avance %	Cumplimiento de meta %
2023	71,43	40,65	56,91
2024	72,14	32,22	44,66

Elaboración propia. Fuente: SisCONPES - DNP. Consulta 04 de junio de 2025

Además del reiterado incumplimiento de la meta de este indicador desde 2022, persiste una dificultad constante relacionada con la falta de información que, permita establecer el nivel de respuesta y capacidad de las EETT en la entrega de la medida de AHI. Esta situación se agrava por la ausencia de reporte de datos por parte de la mayoría de los municipios y gobernaciones del país en la herramienta SIGO-PAT de la UARIV.

⁴¹² UARIV. Radicado No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025.



En este sentido, según la UARIV, solo 436 municipios (39,49%) y 11 departamentos (34,38%) reportaron en el referido aplicativo en la vigencia 2024, la entrega de la medida de atención humanitaria inmediata.

Finalmente, persiste el incumplimiento del umbral, establecido por la H. Corte Constitucional, para determinar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional respecto del indicador del derecho a la subsistencia mínima inmediata, fijado en un “70% de las personas que tienen derecho a alguno de los componentes que componen esta ayuda, o a su totalidad, reciben todos los componentes que solicitaron según las definiciones contenidas en las disposiciones legales”⁴¹³.

Indicador CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de hogares desplazados que acceden a atención humanitaria inmediata de manera subsidiaria por la UARIV”

Este indicador mide el porcentaje de hogares que recibieron atención humanitaria inmediata de forma subsidiaria por parte de la UARIV, frente a todos los que rindieron declaración y cuyo hecho ocurrió dentro de los tres meses previos a la declaración.

Tabla XX: Porcentaje de hogares que recibieron AHI de manera subsidiaria por la UARIV

Vigencia	Meta	Avance	Cumplimiento
	%	%	de meta %
2023	23,83	23,79	99,83
2024	24,54	23,47	95,64

Elaboración propia. Fuente: SisCONPES - DNP. Consulta 04 de junio de 2025

A diferencia de los años 2021 y 2022, en los cuales la UARIV superó las metas establecidas⁴¹⁴, se observó una disminución en los niveles de cobertura de entrega subsidiaria de AHI por parte de la UARIV.

Asimismo, se reitera que el porcentaje de avance de la meta de hogares atendidos en Atención Humanitaria Inmediata en el 2024 tanto del nivel territorial (32,22%) como en el nivel nacional en subsidiariedad (24,54%), es insuficiente para el universo de población víctima de desplazamiento forzado que requiere el acceso a la medida de AHI.

Lo anterior llama la atención de esta Comisión, debido a que, aproximadamente el 43% de la población víctima de desplazamiento forzado podrá estar quedando desamparada, al no tener acceso a esta medida de asistencia por parte de las EETT o en subsidiariedad por la UARIV.

⁴¹³ Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 1.3.1.2

⁴¹⁴ XI Informe CSMLV página 139



Variable de análisis de la CSMLV: “Número de eventos de confinamiento forzado que accedieron a la medida de atención humanitaria inmediata”.

De acuerdo con la normativa aplicable en la vigencia 2024, el confinamiento se define “como una situación de vulneración a derechos fundamentales, en la que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad, como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno”⁴¹⁵.

Para este punto, la CSMLV analizó la respuesta institucional frente a la atención de los eventos de confinamiento en comunidades, de acuerdo con los criterios establecidos en la Circular 0016 de 2022 emitida por la UARIV, frente al tiempo de presentación de la declaración por el hecho victimizante.

Por lo anterior, el análisis cuantitativo giró en torno a los eventos de confinamiento en la vigencia 2024 en los cuales fue presentada la declaración en un periodo menor a 120 días después de ocurrido el hecho victimizante y los confinamientos con declaración presentada en un periodo mayor a 120 días.

Asimismo, en el acápite cualitativo del presente capítulo, será analizado el alcance y avances de la reglamentación realizada en mayo de 2025 por el Gobierno nacional, frente a la ruta de atención al confinamiento.

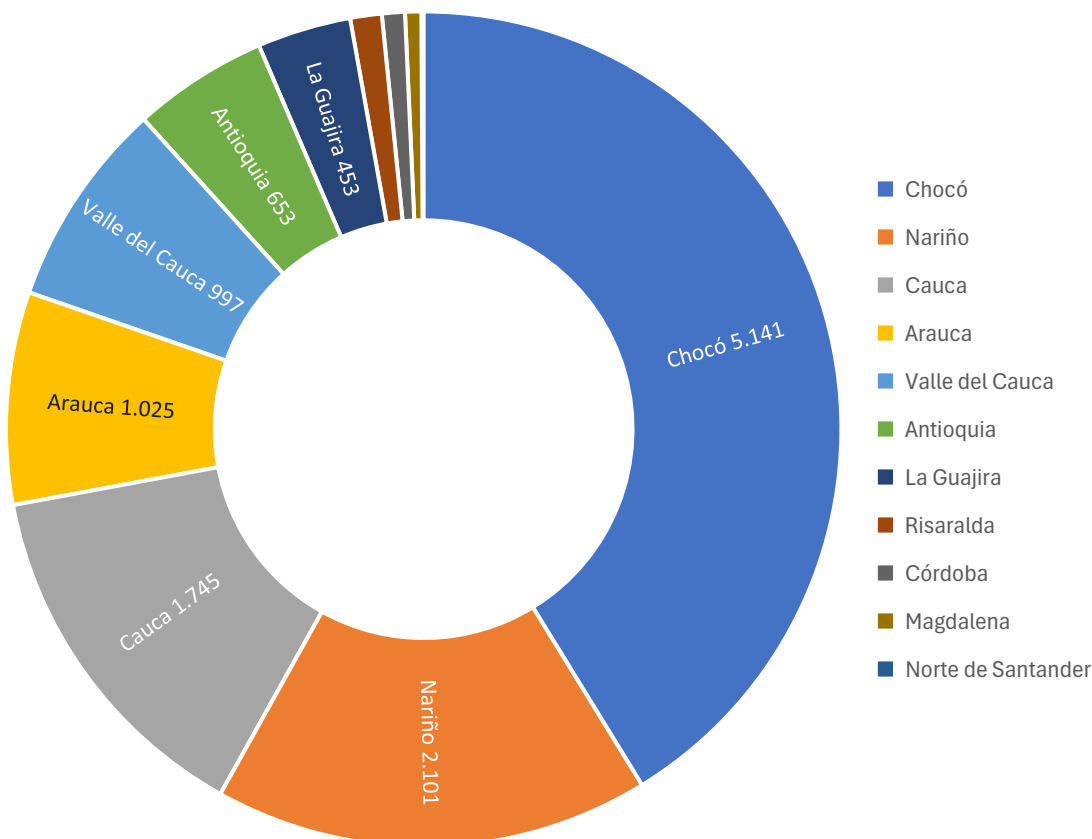
Confinamientos atendidos con declaración presentada dentro de los 120 días de ocurrencia

La UARIV reportó que en el 2024 se atendieron 158 comunidades confinadas, de las cuales, el 86% se concentró en los departamentos de Chocó con 80 comunidades (50,6 %), Arauca con 19 (12%), Valle del Cauca con 16 (10,1 %), Cauca y Nariño con 11 (7 %) y Antioquia con 10 comunidades atendidas (6,3 %).

A continuación, el reporte de hogares atendidos por departamento.

Gráfica XX: Hogares atendidos por confinamiento en ruta menor de 120 días en 2024

⁴¹⁵ Resolución 171 de 2016 de la Unidad para las Víctimas, artículo 1.



Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

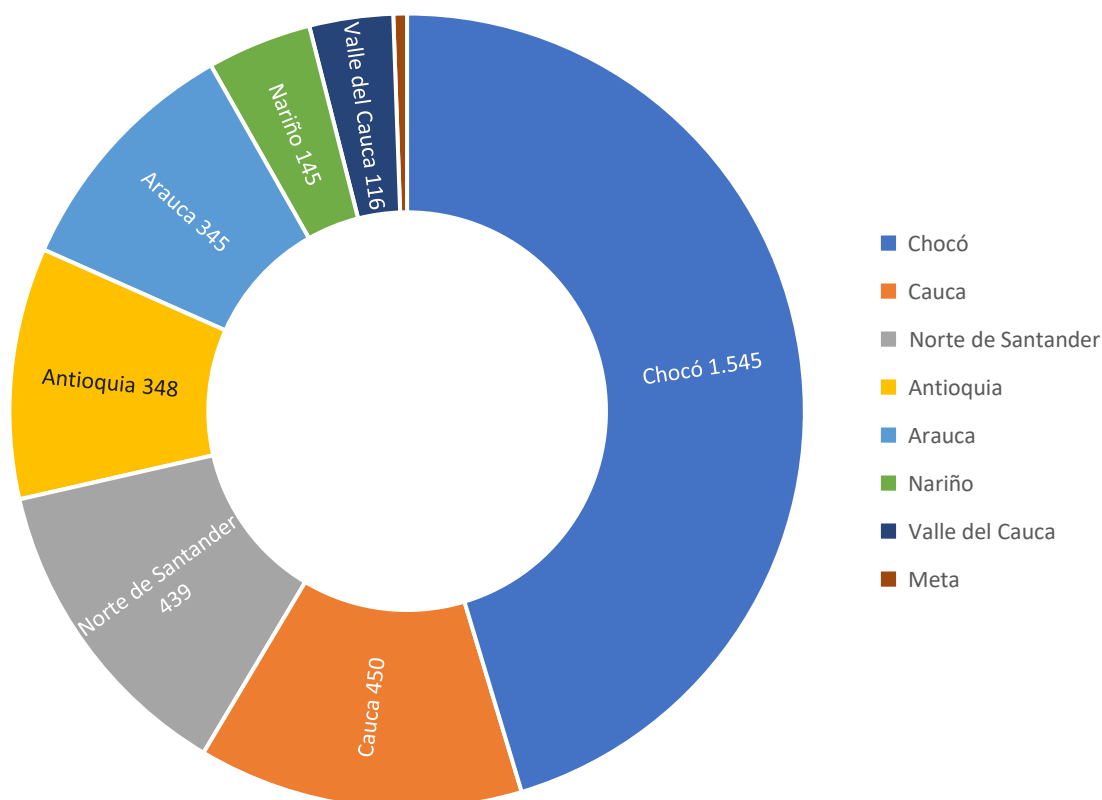
Del periodo analizado, la CSMLV concluyó la elevada concentración de población confinada en los departamentos de Chocó, Nariño, Cauca, Arauca, y Valle del Cauca, afectación también registrada en los dos últimos informes presentados por la Comisión.

Confinamientos atendidos con declaración presentada después de 120 días de ocurrencia del hecho

En el marco de esta ruta, establecida mediante la Circular 0016 del 30 de junio de 2022, la UARIV brindó atención a 54 comunidades en confinamiento en la vigencia 2024 mayoritariamente en los departamentos de Chocó con 26 comunidades atendidas (48,1%), Arauca con 10 (18,5%) y Norte de Santander con 8 (14,8%).

Asimismo, la UARIV reportó el número de hogares atendidos por departamento en 2024 bajo la ruta de declaración mayor a 120 días, en los siguientes términos:

Gráfica XX: Hogares atendidos por confinamiento en ruta mayor de 120 días en 2024



Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

Los registros indicaron una tendencia similar a los confinamientos declarados en menos de 120 días, donde el departamento de Chocó presentó la mayoría de los eventos atendidos por la UARIV; se resalta que, con excepción de Nariño, los mismos departamentos presentaron confinamientos que han tomado más de cuatro meses en ser declarados, debido a las restricciones para el acceso a los territorios y/o la prolongación en el tiempo de estas afectaciones en la movilidad.

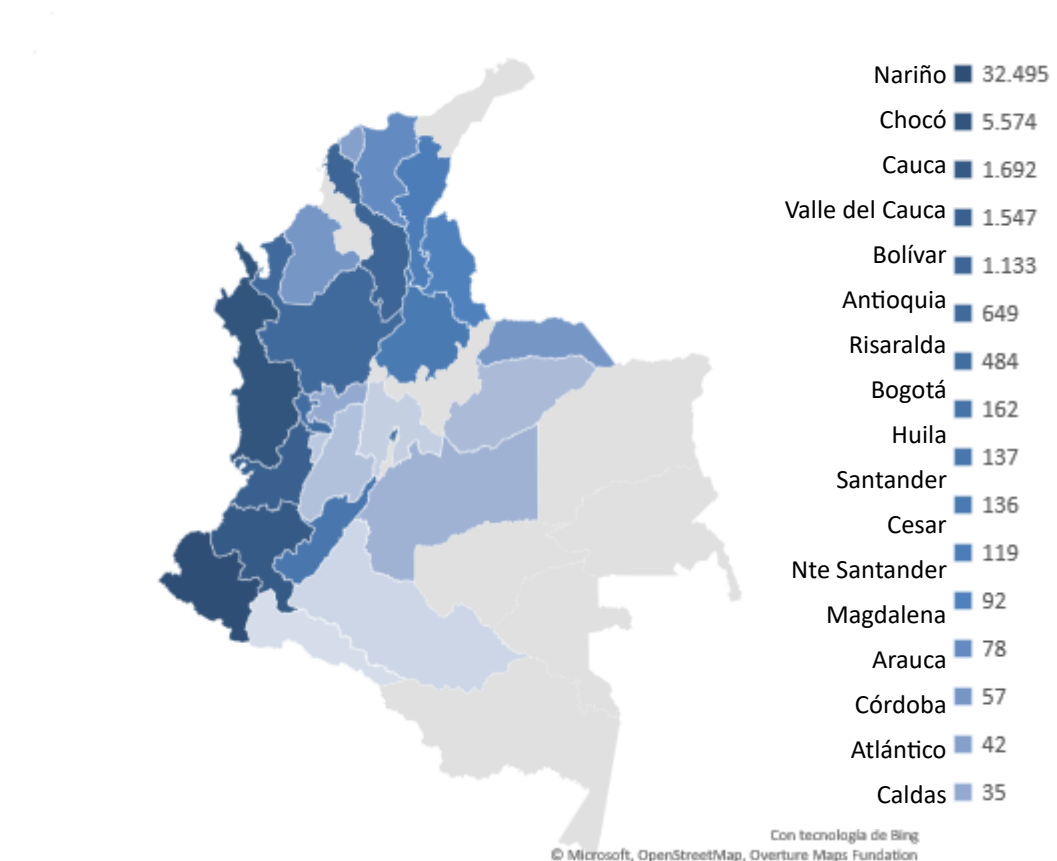
Variable de análisis de la CSMLV: “Hogares de desplazamientos masivos Atendidos en AHI”

Se entiende por desplazamiento masivo el desplazamiento forzado de diez o más hogares, o de 50 o más personas⁴¹⁶.

Dentro de los hechos victimizantes, como consecuencia del conflicto armado, los desplazamientos masivos requieren una respuesta institucional efectiva, integral y oportuna que puede llegar a desbordar la capacidad de las EETT.

Específicamente, para la vigencia 2024 la UARIV reportó 237 desplazamientos masivos declarados a nivel nacional, correspondientes a 11.174 hogares y 44.661 personas⁴¹⁷. Para el año 2023, se reportaron 243 eventos que afectaron 9.334 hogares y 39.769 personas⁴¹⁸. A pesar de la reducción en un 2,5% en el número de eventos masivos de desplazamiento forzado en 2024, aumentaron respectivamente en un 19,7% y 12,3% el número de hogares y personas afectadas.

Gráfica XX: Personas atendidas en AHI por desplazamientos masivos 2024



Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

⁴¹⁶ Artículo 2.2.2.5.1 Decreto 1084 de 2015

⁴¹⁷ UARIV. Radicado No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025.

⁴¹⁸ Ídem



De las 44.661 víctimas que recibieron AHI por desplazamientos forzados masivos en la vigencia 2024, el 72,8% (32.495) fueron atendidas en el departamento de Nariño, 12,5% (5.574) en Chocó, 3,8% (1.692) en Cauca, 3,5% (1.547) en Valle del Cauca y 2,5% (1.133) en Bolívar.

Así mismo, se observó que frente a la vigencia 2023, el número de víctimas atendidas por desplazamientos masivos en los departamentos de Nariño (19.700) y Chocó (4.017) aumentó en un 64,9% y 38,7% respectivamente.

Ahora bien, una vez analizados los reportes de la UARIV frente a los eventos masivos en la vigencia 2024, es importante contrastarlos frente a los informes de organismos internacionales, con el fin de establecer si los sistemas de información del Gobierno nacional se han articulado y contrastado con los datos aportados por los organismos internacionales, tal y como la Comisión ha recomendado en anteriores informes.

Tabla XX: Comparación reportes de hogares y persona afectadas por desplazamientos masivos

FUENTE	HOGARES AFECTADOS	PERSONAS AFECTADAS
UARIV ⁴¹⁹	11.174	44.661
OCHA ⁴²⁰	26.000	51.623
ACNUR ⁴²¹	21.774	52.580

Elaboración propia. Fuente UARIV, OCHA y ACNUR 2025

De lo anterior, se observa que aún persisten diferencias en los universos reportados por los organismos internacionales citados, y las cifras de hogares y personas atendidas por la UARIV y las EETT, lo que puede conllevar a que, un amplio número de población afectada en desplazamientos masivos no sean identificados y atendidos por la institucionalidad nacional y territorial.

En este sentido, se reitera las recomendaciones emitidas por la CSMLV frente a la necesidad de mejorar la articulación y el intercambio de información entre la UARIV y los organismos humanitarios internacionales, con el fin de reducir el posible subregistro en los eventos masivos y así focalizar y optimizar la respuesta humanitaria tanto del Estado colombiano, como de los organismos internacionales.

Atención Humanitaria de Emergencia (AHE)

⁴¹⁹ Ídem

⁴²⁰ OCHA Colombia, 3 de febrero de 2025. https://www.unocha.org/attachments/ce0e4e6b-4b4c-42bf-a074-5dcc3baf542f/OCHA%20Colombia_Informe_Tendencias_Situacion_ENE_DIC_2024.pdf

⁴²¹ ACNUR Colombia, marzo 25 de 2024. <https://reliefweb.int/attachments/8c65da1a-162b-4a91-aff4-5ee079ba70bc/Monitoreo%20ACNUR%20de%20Emergencias%20enero%20a%20diciembre%202024.pdf>



Una vez realizada la inclusión de los hogares en el RUV, la UARIV asume la entrega de la medida de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) la cual, se brinda de manera automática a los hogares en el primer año de ocurrido el desplazamiento forzado, debido a la presunción que se encuentran en extrema vulnerabilidad provocada por el hecho victimizante⁴²².

Indicador CONPES 4031 de 2021: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que cumplen criterios de primer año, que reciben atención humanitaria”

Este indicador mide el nivel de cobertura en la entrega de AHE a las familias incluidas en el RUV que cumplen con el criterio de primer año.

Tabla XX: Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con criterio de primer año, que reciben atención humanitaria

Vigencia	Meta %	Avance %	Cumplimiento de meta %
2023	90	98	100
2024	90	94,67	100

Elaboración propia. Fuente: SisCONPES - DNP. Consulta 4 de junio de 2025

Frente a este reporte, se resalta que la UARIV ha cumplido las metas establecidas en el indicador del CONPES 4031 de 2021, no obstante, llamó la atención de la CSMLV que, en la vigencia 2023 el 2 % de los hogares viables para entrega de atención humanitaria de emergencia no accedieron a esta medida. Asimismo, se resalta que para la vigencia 2024 un poco más del 5% de los hogares incluidos en el RUV por desplazamiento forzado no fueron atendidos en AHE.

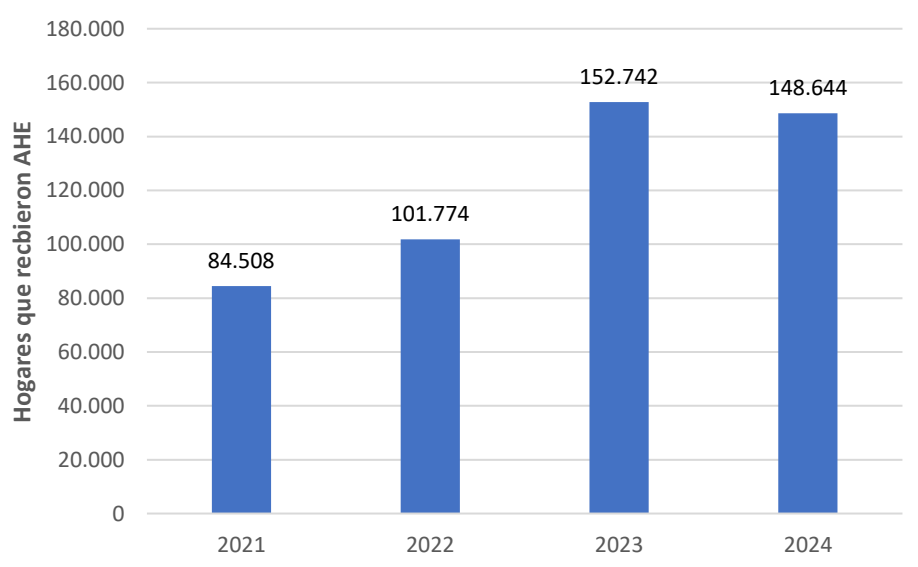
En este sentido, la Comisión reitera lo indicado en informes anteriores, frente a la meta establecida en el indicador del 90 % de hogares atendidos en AHE no es suficiente para que la institucionalidad defina la eficacia de su gestión, debido a que, en términos de mínimo vital, este debe ser garantizado al 100 % de la población incluida en el RUV que cumpla con el criterio de primer año.

En complemento de lo anterior, la UARIV reportó que entre 2021 y 2024 se atendieron 487.668 hogares, evidenciándose un aumento en la cifra de hogares atendidos en atención humanitaria frente a los años 2021 (84.508) y 2022 (101.774) y por primer año en la vigencia 2023 (152.742). No obstante, para la vigencia 2024, se atendieron 4.098 hogares menos frente al 2023, tal y como se puede observar a continuación:

422 Resolución No 1645 de 2019 “por la cual se adoptó el procedimiento, los mecanismos técnicos y operativos para el reconocimiento y entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición para las víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la Ley 1448 de 2011”



Gráfica XX: Hogares con criterio de primer año, que recibieron AHE

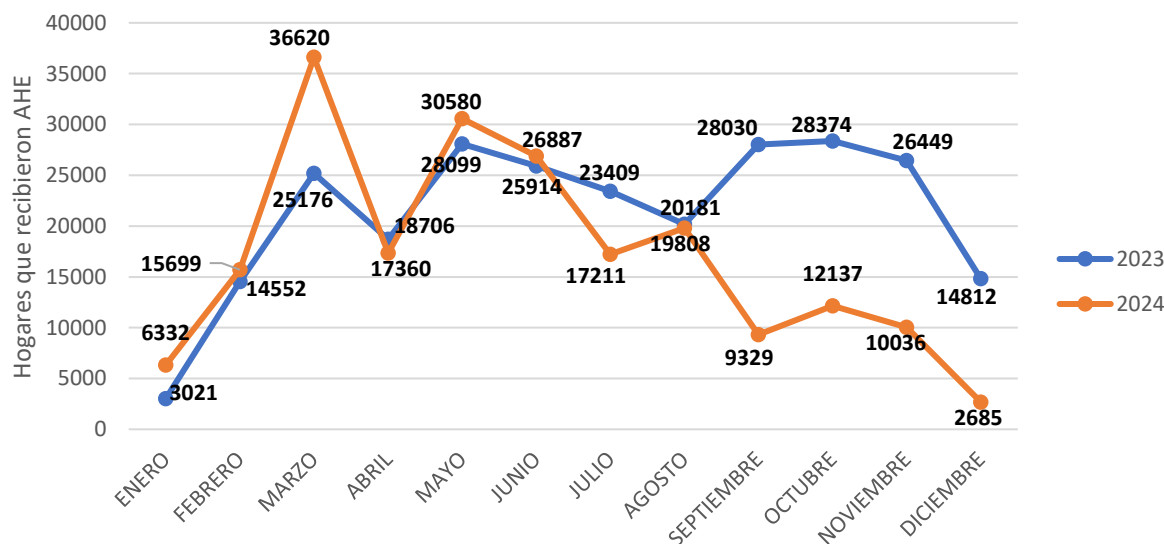


Elaboración propia. Fuente UARIV, mayo 2025

Llama la atención de la Comisión la reducción del número de hogares atendidos en AHE en la vigencia 2024, siendo que en esa vigencia aumentó en 23.351 el número de núcleos familiares incluidos en el RUV por desplazamiento forzado respecto del año anterior (119.636 vs 142.987), de acuerdo con lo reportado por la UARIV.

Ahora bien, la CSMLV identificó que, persisten las dificultades presupuestales y contractuales ligados a la falta de disponibilidad presupuestal en los primeros y últimos meses de cada anualidad, como barreras para el acceso de esta medida. Por lo anterior, es importante realizar un análisis de los pagos mes a mes en las vigencias 2023 y 2024, con el fin de establecer si la UARIV ha mejorado la apropiación y ejecución presupuestal en el primer trimestre de la anualidad; por lo que se presenta el siguiente reporte:

Grafica XX: Hogares con criterio de primer año que recibieron AHE por mes. Vigencias 2023 - 2024



Elaboración propia. Fuente UARIV, marzo 2024 - mayo 2025

Del anterior reporte se pudo observar que, la UARIV logró en el primer trimestre de 2024 un importante registro en la gestión de pagos de AHE, duplicando los giros en enero de 2024 respecto del mismo periodo de 2023, así como en el mes de marzo de 2024 aumentó en un 133,2% frente a febrero del mismo año, el número de hogares que recibieron AHE. No obstante, se observó una fuerte caída en la colocación de giros después del segundo semestre del año reportando una disminución sustancial a 2.685 hogares atendidos en diciembre de 2024.

Variable de análisis de la CSMLV: “Hogares con criterios de primer año que fueron atendidos en términos y fuera de términos”

Esta variable mide los hogares destinatarios de la entrega de Atención Humanitaria de Emergencia que recibieron efectivamente el componente, de acuerdo con los tiempos establecidos en la Resolución 1645 de 2019, los cuales son de 60 días hábiles, contados a partir de la generación del turno que viabiliza la entrega de la medida.



Tabla XX: Hogares con colocación de AHE en términos y fuera de términos

AÑO	TOTAL HOGARES	GIROS COLOCADOS EN TÉRMINO	% GIROS EN TÉRMINOS	GIROS COLOCADOS FUERA TÉRMINO	DE
2021	50.526	50.502	99.9	24	
2022	77.678	77.678	100	0	
2023	105.710	105.693	99.9	17	
2024	82.026	81.999	99.9	27	

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo 2025

De acuerdo con lo informado por la UARIV, en las vigencias reportadas se ha dado cumplimiento a la Resolución 1645 de 2019, realizando la colocación de los giros en el término de 60 días hábiles, prácticamente al 100 % de los hogares habilitados.

No obstante, la CSMLV reitera lo manifestado en informes anteriores, respecto a que un término de 60 días hábiles es un tiempo de espera que puede ser excesivo para la entrega de este componente, máxime cuando su finalidad es suplir las necesidades del grupo familiar en alimentación, alojamiento y demás elementos que garanticen la subsistencia mínima de la población víctima del conflicto armado.

En este sentido, el reporte por mes del 2024 de la UARIV de días promedio de colocación se estableció que, el promedio para esa vigencia fue de 24,8 días para la colocación de los giros de AHE, por lo cual se insiste en la necesidad de que la UARIV continúe optimizando sus procedimientos internos para mantener al mínimo los tiempos de colocación de los giros, teniendo en cuenta que, el derecho a la subsistencia mínima debe garantizarse en el menor tiempo posible, máxime cuando en el primer año del desplazamiento forzado, se presume la extrema vulnerabilidad de los hogares.

Atención Humanitaria de Transición (AHT)

Una vez superado el primer año de ocurrido el desplazamiento forzado, los hogares incluidos en el RUV inician esta fase, en la cual la UARIV realiza un proceso de caracterización y evaluación de las condiciones de vulnerabilidad de cada grupo familiar, a través de la medición de carencias.

Esta medición establece el nivel de vulnerabilidad de los hogares a través de la identificación de las carencias al interior de cada grupo familiar, con el fin de suplir las necesidades específicas en alojamiento y alimentación de cada hogar. En el caso en que la UARIV establezca que, el grupo familiar no cuenta con carencias, debido a que, se verifica su auto sostenimiento, la entidad procede a suspender la entrega de este componente, continuando con la fase de reparación integral del hogar.



Indicador CONPES 4031: “Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidos en el RUV identificados con carencias en subsistencia mínima, que reciben atención humanitaria”

Este indicador mide las víctimas de desplazamiento forzado con carencia en subsistencia mínima, frente al número de hogares a quienes se les realiza colocación de giro de AHT.

Tabla XX: Porcentaje de hogares con carencia en subsistencia mínima con giro de AHT

Vigencia	Meta %	Avance %	Cumplimiento de meta %
2023	90	99	100
2024	90	91.55	100

Elaboración propia. Fuente: SisCONPES - DNP. Consulta 4 de junio de 2025

Aunque se reconoce el cumplimiento de la meta en la vigencia 2024, es necesario llamar la atención en la reducción de más de siete puntos en el porcentaje de familias con carencias en subsistencia mínima que recibieron giro de AHT.

Variable de la CSMLV: “Número de giros reintegrados y con recolocación en la vigencia”

Esta variable, mide el número de giros de Atención Humanitaria que fueron reintegrados por falta de cobro y cuántos de estos fueron recolocados para su entrega.

Tabla XX. Giros AHE y AHT reintegrados y con recolocación

Año	# giros realizados	# giros reintegrados	% reintegrados	# de recolocaciones	% de recolocaciones	# de recolocaciones cobradas	% de recolocaciones cobradas
2021	272.372	66.827	24,5	34.167	51,1	26.714	78,2
2022	298.759	72.094	24,1	42.642	59,1	37.458	87,8
2023	280.774	89.384	31,8	40.538	45,4	30.865	76,1
2024	285.254	44.393	15,5	23.773	53,5	21.285	89,5

Elaboración propia. Fuente: UARIV, mayo – junio 2025

La Comisión resalta la reducción en 2024 del 50,3% de giros reintegrados frente a la vigencia del 2023, por lo que se exhorta a la UARIV a continuar en la implementación de estrategias que reduzcan el número de giros reintegrados.

Análisis Cualitativo

Avances



Reglamentación de la Ley 2421 de 2024 - Decreto 525 de 2025 “Marco de atención humanitaria al confinamiento”

La CSMLV resalta la expedición del Decreto 525 del 14 de mayo del año 2025 como un importante avance, no solo por ser la primera y única reglamentación realizada en el marco de la Ley 2421 de 2024⁴²³ a la fecha de construcción del presente informe, sino porque esta reglamentación había sido requerida por la H. Corte Constitucional en los Autos 373 de 2016, 811 de 2021 y 1923 de 2022 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, así como presentada en pasados informes de la Comisión como recomendación reiterada.

Como logros del Decreto marco de atención humanitaria al confinamiento, se tiene:

Ruta de atención unificada con adecuada jerarquía normativa: previo a la expedición del Decreto 525 de 2025, la respuesta al confinamiento solía ser fragmentada e insuficiente. No se contaba con unas funciones específicas y vinculantes de las entidades del orden nacional, departamental y territorial para prevenir y atender el hecho victimizante de confinamiento. Con esta reglamentación, se establece un marco de actuación único que todas las entidades del Estado deben implementar, asegurando una única ruta de respuesta institucional.

Enfoque en la prevención: no se limita a la atención de los efectos del confinamiento, sino que establece la "prevención urgente" como la primera fase, buscando anticipar y mitigar los riesgos antes de que las comunidades queden aisladas.

Etapas claras de la ruta: el Decreto define unas etapas para la intervención estatal del confinamiento, a saber:

1. Prevención urgente.
2. Identificación y verificación de ocurrencia del confinamiento.
3. Coordinación para la atención inmediata del confinamiento.
4. Entrega de ayuda humanitaria inmediata o de intervención directa.
5. Registro y valoración de la solicitud de inscripción en el RUV.
6. Atención y asistencia, posterior a la inclusión en el RUV.
7. Evaluación de las acciones en el marco del confinamiento.

Dificultades

Observaciones frente al Decreto 525 de 2025 “Marco de atención humanitaria al confinamiento”

⁴²³ Parágrafo 2 del artículo 68 de la Ley 2421 de 2024



A pesar de los avances identificados en el Decreto 525 de 2025, la CSMLV considera necesario señalar dos aspectos frente a su contenido que podrían constituirse en barreras para la garantía de los derechos de la población víctima de confinamiento:

Ruta de declaración en el RUV:

Frente a eventos masivos y emergencias humanitarias, la institucionalidad ha implementado una ruta de inclusión en el RUV mediante la herramienta del Censo, la cual está establecida en el artículo 48 de la Ley 1448 de 2011. A través de esta ruta y por la naturaleza masiva del hecho victimizante, el ente territorial con el acompañamiento del Ministerio Público realiza el censo de la comunidad o población afectada el cual se anexa al FUD diligenciado por Ministerio Público con su respectivo anexo 13 de eventos masivos, para su proceso de valoración por parte de la UARIV. Esta ruta, evita que cada una de las víctimas de un evento como desplazamientos masivos o confinamientos deban rendir declaración de manera individual para ser incluidos en el RUV.

No obstante, el Decreto 525 de 2025 en su artículo 2.2.6.7.3.5.2 establece una ruta individual de declaración, a saber:

Las personas que se consideren afectadas por el hecho victimizante de confinamiento deberán presentar la solicitud de registro ante el Ministerio Público, el cual tomará la declaración en el formato diseñado por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de conformidad con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 77 de la Ley 2421 de 2024.

Esta reglamentación, a consideración de la CSMLV, es errada al utilizar una ruta de inclusión individual para un hecho victimizante masivo como es el confinamiento. En este sentido, implementar esta ruta de declaración, no solo puede llegar a contrariar el artículo 48 de la Ley 1448 de 2011, sino que, además, puede generar traumatismos para el acceso a las medidas previstas para el hecho victimizante y desbordar la capacidad del Ministerio Público en sus funciones previstas en la Ley de Víctimas.

Garantía del derecho a la subsistencia mínima con posterioridad a la inclusión en el RUV

El Decreto en cuestión, establece en su artículo 2.2.6.7.3.6.5 la medida de ayuda humanitaria para víctimas de confinamiento con posterioridad a la inclusión en el RUV a cargo de la UARIV, otorgándole a la medida el alcance establecido en el artículo 47 de la Ley de Víctimas destinado para la Ayuda Humanitaria establecida a otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado. Igualmente, el Decreto supedita la entrega de la ayuda a la verificación de condiciones de acceso al territorio.

En este sentido, el Decreto establece:



“La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas de confinamiento una vez que se encuentren incluidas en el RUV, de conformidad con el parágrafo 3º del artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 19 de la Ley 2421 de 2024. **La entrega de esta medida procederá por una sola vez, para la población que declare y sea incluida dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.**

Cuando se verifiquen las condiciones de acceso al territorio, se procederá a coordinar con la autoridad tradicional, líder(es) o vocero(s) de la comunidad o del grupo de personas afectadas, la programación y entrega de la Ayuda Humanitaria, procurando el acompañamiento de la entidad territorial y del Ministerio Público, así mismo se gestionarán las demás medidas de atención y asistencia en los CTJT o Subcomités Territoriales que se activen” (negritas fuera del texto original).

Preocupa a la Comisión que el alcance que le da el Decreto a la medida no garantice de manera efectiva el derecho a la subsistencia mínima de la población víctima de confinamiento, debido a que: (i) restringe la entrega de ayuda humanitaria a una sola vez y (ii) supedita su entrega a la verificación de condiciones de seguridad para el acceso al territorio.

Frente al primer aspecto, es importante señalar que la Ley 2421 de 2024 en su artículo 68 adicionó en la Ley 1448 de 2011 el artículo 62A el cual establece la medida de atención humanitaria para el hecho victimizante de confinamiento. Este artículo fue incluido en el capítulo III de la Ley de Víctimas denominado “DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO Y TRANSNACIONAL”, también modificado por la Ley 2421 de 2024.

Por lo anterior, la CSMLV resalta que el Decreto 525 de 2025 omitió el artículo 62A de la Ley 1448 de 2011, el cual estableció la medida de atención humanitaria específica para el confinamiento la cual no está limitada a una sola entrega, caso contrario de la ayuda humanitaria establecida en el artículo 47 de la misma Ley.

En consideración de la Comisión, la aplicación normativa, puede provocar que, aunque el confinamiento persista después de la inclusión en el RUV, las víctimas de este hecho victimizante solo puedan acceder a una única entrega de ayuda humanitaria, vulnerándoles su derecho a la subsistencia mínima.

Respecto de la segunda barrera mencionada, es necesario citar el auto 373 de 2016 de la H. Corte Constitucional, el cual en el marco de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 señaló:



“no es admisible establecer como condición sine qua non para la atención de estas situaciones complejas, el parte de seguridad de las Fuerzas Militares y el desarrollo de procedimientos de desminado humanitario. Esta exigencia se traduce en un vacío de protección, porque el acceso a la oferta estatal para paliar las condiciones de inseguridad alimentaria y las crisis humanitarias recurrentes sería, bajo estos requisitos, inviable en muchos casos”.

De acuerdo con lo establecido por el alto tribunal, supeditar la entrega de las medidas humanitarias a las condiciones de seguridad del territorio puede profundizar la situación de vulnerabilidad de la población confinada, especialmente cuando esas condiciones son las mismas que están generando el confinamiento y su impacto humanitario.

Por lo anterior, la CSMLV exhorta al Departamento para la Prosperidad Social a revisar y ajustar los referidos artículos del Decreto 525 de 2025, con el fin de (i) garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados por el hecho victimizante de confinamiento y (ii) que este se ajuste a la norma legal que desarrolla.

Actualización del Decreto de Estrategia de Corresponsabilidad

La H. Corte Constitucional en sus Autos de seguimiento 373 de 2016 y 756 de 2021 identificó en el componente de Coordinación Nación – Territorio de la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado, cuatro dificultades centrales: (i) rigidez y falta de impacto de los mecanismos de coordinación nación - territorio, (ii) ausencia de un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, (iii) falencias en la coordinación entre las entidades del nivel nacional y (iv) la imposición de barreras o inacción del Gobierno nacional ante demandas de entidades locales.

Asimismo, la CSMLV, en su noveno informe presentado al Congreso de la República señaló en su capítulo de Coordinación – Territorio la siguientes barreras en la estrategia de corresponsabilidad: “(i) la falta de claridad en las competencias nacionales y territoriales no expresadas en la Ley 1448 de 2011 y decretos leyes étnicos; (ii) la inoperancia de espacios técnicos de los tres niveles de Gobierno en la ejecución de la Ley 1448 de 2011; (iii) la baja capacidad administrativa para el cumplimiento de la Ley de Víctimas; (iv) el bajo compromiso de las entidades nacionales con las necesidades territoriales; (v) la desarmonización en los tiempos de planeación nacional y territorial; y (vi) múltiples y deficientes herramientas de seguimiento a la política pública de víctimas que no se articulan entre sí”.

En este sentido, la Comisión considera que la actualización de la Estrategia de Corresponsabilidad es indispensable para superar múltiples dificultades específicas en materia de atención humanitaria, señaladas en este y anteriores informes de la CSMLV, tales como: i) Debilidad en la capacidad administrativa y presupuestal de las EETT de categoría 5 y 6 (91% de los municipios del país) para atender las emergencias humanitarias como primeros respondientes. ii) Respuesta en subsidiariedad desarticulada y tardía de los



niveles departamental y nacional en las emergencias humanitarias. iii) Falta de lineamientos vinculantes frente a la obligatoriedad de reportar en los aplicativos de seguimiento las acciones de los EETT para garantizar la subsistencia mínima en inmediatez. iv) Falencias en el seguimiento por parte de las entidades del orden nacional en el cumplimiento de las responsabilidades en materia de subsistencia mínima por parte de las EETT.

De acuerdo con Departamento de Prosperidad Social (DPS)⁴²⁴, el texto del proyecto de Decreto que fue discutido en los últimos años para actualizar la estrategia de corresponsabilidad, debió reconsiderarse debido a la reforma de la Ley de Víctimas que realizó la Ley 2421 de 2024, la cual estableció en cabeza del Gobierno nacional la reglamentación de múltiples aspectos de la política pública de víctimas, por lo cual el DPS renombró el ejercicio reglamentario en la “*Estrategia Integral de Intervención Territorial*”, alineándolo con la Ley 2421 del 2024.

La CSMLV espera que, este ejercicio reglamentario finalice pronto, no solo por el incumplimiento en los términos establecidos en la mayoría de los artículos a reglamentar de la referida Ley (seis meses a partir de su promulgación), sino también por las dificultades presentadas en el presente acápite.

Conclusiones

Aumento de recursos en 2023 y 2024: La intensificación del conflicto armado incrementó la demanda de AHI, alcanzando un pico de ejecución en 2024 de \$37.667 millones, seguido de 2023 con \$30.889 millones.

Se presentó una disminución en el periodo 2021 a 2024 de un 29% en valor de contratos de prestación de servicios (CPS), principalmente en los contratos requeridos para la entrega de AHI en especie.

En el periodo 2021 - 2024, la UARIV realizó más de 2,3 millones de giros, por un valor de \$1,5 billones de pesos, presentando un incremento sustancial en la vigencia 2023.

Persiste el incumplimiento de las metas del CONPES 4031 de 2021 frente a la entrega de AHÍ por parte de las entidades territoriales (32,22% en 2024) y UARIV (23,47% en 2024).

Continúa la falta de cargue de información en SIGO-PAT por parte de las entidades territoriales. Solo el 39,49% de los municipios del país y el 34,38% de los departamentos reportaron datos, dificultando evaluar la cobertura territorial.

Se sigue presentando un incumplimiento en el umbral del 70% de cobertura en Atención Humanitaria Inmediata exigido por la Corte Constitucional, evidenciando una respuesta insuficiente ante el derecho a la subsistencia mínima en inmediatez.

Un total de 158 comunidades fueron atendidas en la ruta menor de 120 días y 54 en la ruta mayor de 120 días, destacando la concentración de casos en Chocó, Arauca, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Las restricciones a la movilidad y el control territorial por parte de grupos armados ilegales continúan afectando la pronta declaración y atención de estos eventos masivos.

⁴²⁴ Prosperidad Social. Radicado No. S-2025-1400-027536 del 05/03/2025.



A pesar de la reducción en un 2,5% en el número de eventos masivos de desplazamiento forzado en 2024 respecto del año anterior, aumentaron respectivamente en un 19,7% y 12,3% el número de hogares y personas afectadas por desplazamientos masivos.

Persisten diferencias significativas entre los datos de la Unidad para las Víctimas y los de organismos internacionales (OCHA, ACNUR), lo que evidencia problemas de articulación y riesgo de subregistro. Aunque se cumple la meta del CONPES 4031 de 2021 (90% de las familias que cumplen los criterios de primer año reciben AHE), más del 5% de hogares no accedieron a esta ayuda pese a estar en el primer año de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Disminución de hogares atendidos en AHE en 2024 (4.098 hogares menos), a pesar de un aumento de 23.351 de núcleos familiares incluidos en el Registro Único de Víctimas respecto a 2023.

Se presentó una mejora en la ejecución presupuestal durante el primer trimestre de 2024 frente a la colocación de giros de Atención Humanitaria de Emergencia. No obstante, se observó una caída significativa en el segundo semestre, afectando la continuidad de la entrega de esta medida.

Se reitera que el plazo de 60 días para colocación de ayudas establecido en la Resolución 1645 de 2016 es excesivo dada la naturaleza urgente de la ayuda, y se exhorta a la UARIV seguir reduciendo los tiempos de colocación (promedio 2024: 24,8 días).

Aunque se cumple la meta del CONPES 4031 de 2021 en la vigencia 2024, hay una reducción de siete puntos en cobertura a hogares con carencias en subsistencia mínima.

Se redujo significativamente el número de giros reintegrados en 2024 (50,3% menos) frente al año anterior, lo que evidencia una mejora en contactabilidad y notificación de los giros.

Se destaca como un avance la expedición del Decreto 525 de 2025, por medio del cual se reglamenta la ruta de atención al confinamiento, que cuenta con: (i) una ruta unificada con una adecuada jerarquía normativa, (ii) enfoque en la prevención, y (iii) etapas claras de la ruta.

Se resaltan barreras identificadas en el Decreto de Confinamiento, tales como: (i) la implementación de una ruta individual de declaración de un evento masivo, (ii) la restricción a la entrega por una sola vez de ayuda humanitaria una vez se haya realizado la inclusión en el Registro Único de Víctimas y (iii) que la ayuda este supeditada a condiciones de seguridad de acceso al territorio.

Se presentan retrasos en la expedición del Decreto de actualización de la Estrategia de Corresponsabilidad, clave para fortalecer la respuesta y articulación institucional diferentes aspectos de la política pública de víctimas en el territorio.

Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas, fortalecer la estrategia de articulación e identificación de los eventos masivos que se presentan en el territorio nacional, con organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales.

A la Unidad para las Víctimas y al Departamento de Prosperidad Social, avanzar de manera acelerada en la expedición del Decreto reglamentario de “Estrategia Integral de Intervención Territorial”.

A la Unidad para las Víctimas, avanzar en la reducción de los tiempos de colocación de giros de Atención Humanitaria de Emergencia y Transición.



Al Ministerio de Hacienda, al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, garantizar en toda la vigencia, la disponibilidad de recursos y la contratación de los operadores de pago y caracterización para la entrega de la Atención Humanitaria.

Al Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para las Víctimas, incluir en el proyecto de reglamentación de la “Estrategia Integral de Intervención Territorial”, lineamientos vinculantes y de obligatorio cumplimiento dirigidos a las entidades territoriales para que reporten oportunamente en SIGO – PAT y/o en el aplicativo de seguimiento establecido, las gestiones frente a los hogares atendidos en inmediatez.

A la Unidad para las Víctimas, continuar en la búsqueda de alternativas tecnológicas y de contactabilidad en la notificación de los giros de Atención Humanitaria, con el fin de avanzar en la reducción en los niveles de reintegros.

Al Departamento para la Prosperidad Social y a la Unidad para las Víctimas modificar los artículos 2.2.6.7.3.5.2 y 2.2.6.7.3.6.5 del Decreto 1084 de 2015 adicionados por el Decreto 525 de 2025, con el fin de establecer: (i) ruta de declaración en el marco del artículo 48 de la Ley 1448 de 2011 y (ii) garantizar la subsistencia mínima de la población confinada posterior a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, en cumplimiento del artículo 62A de la misma Ley.



GÉNERO

La ley 1448 de 2011 y su reciente modificación a través de la Ley 2421 de 2024 reconoce que hay poblaciones con características particulares, a quienes el conflicto armado ha impactado de manera diferente; en razón a su edad, género, orientación sexual, e identidad de género, discapacidad, entre otras.

El presente capítulo, realiza un análisis desde la incorporación del enfoque de género, superando el binarismo hombre y mujer, incluyendo una mirada amplia y diversa. Adicionalmente, incluye un análisis desde la perspectiva interseccional contenida recientemente con la modificación a la Ley de víctimas y de restitución de tierras. Al respecto queremos indicar que, según Kimberlé Crenshaw (1989): el concepto de interseccionalidad⁴²⁵, hace referencia a *“las distintas formas en las que la raza/etnia-género, la clase interactúan y cómo se generan las múltiples dimensiones y opresiones que conforman las trayectorias de las mujeres”*.

Dicho esto, el lector encontrará en este capítulo con la vigencia 2024 hasta marzo de 2025, un análisis cuantitativo de los indicadores del CONPES 4031 de 2011, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz y cualitativo con enfoque de género e interseccional de los componentes de la política pública de víctimas: a) Prevención y protección; b) Subsistencia mínima; c) Retornos y reubicación; d) Reparación Integral; e) Rehabilitación; f) Medidas de Satisfacción; g) Garantías de No Repetición; h) Reparación Colectiva; i) Generación de Ingresos; j) Restitución de tierras; k) Acceso a la justicia y Participación Política. Por último, se registran los resultados de un cuestionario de percepción aplicado a 96 lideresas y líderes de las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones que realizan la defensa de los derechos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, para conocer su percepción sobre las medidas de atención, asistencia y reparación. Esta herramienta cuenta con 41 preguntas tipo escala Likert realizado a través de formato forms, aplicado a 53 son mujeres, 39 hombres, 4 son personas intersexuales, 1 persona transgénero. En cuanto a orientación sexual, 44 se reconocieron como heterosexuales, 33 homosexuales, 6 bisexuales y 13 con otra orientación sexual.

PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

PREVENCIÓN

Las medidas de prevención tienen como objetivo principal evitar la violencia antes que ocurra. Desde un enfoque de género, las medidas de prevención permiten abordar las

⁴²⁵ Kimberlé Crenshaw, (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.



desigualdades a las cuales se enfrentan las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Según Sisma Mujer⁴²⁶, (2023) *“la integración del enfoque de género en los planes, programas y políticas públicas de carácter territorial es clave para la equidad de género y la inclusión de las mujeres”*. Los planes de desarrollo y los planes de acción territorial para la vigencia 2024-2027 deben responder a las particularidades de sus territorios desde una perspectiva interseccional. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, cuenta con la meta de la implementación del Programa de Prevención de Violencia Sexual, auto 009 de 2012.

En relación con este componente, el Ministerio del Interior durante el año 2024⁴²⁷, brindó asistencias técnicas a las entidades territoriales, conformando un equipo denominado Equipo interinstitucional de asistencias técnicas territoriales (EIAT). En la respuesta brindada por el Ministerio del Interior, informan que se han entregado recomendaciones para la inclusión del enfoque de soluciones duraderas en los procesos de atención y reparación a víctimas. Con 20 asistencias en Bolívar, 15 en el departamento del Cauca, 15 en el Magdalena, 5 en el departamento del meta, y 9 acciones en el departamento de Norte de Santander.

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior⁴²⁸, en la ampliación solicitada por la CSMLV informó que emitió unos lineamientos y guía dirigida a las entidades territoriales para la incorporación del Enfoque Basada en Derechos en los Planes de Desarrollo 2024-2027, donde se incluyeron líneas contra la no discriminación y acciones para la protección de lideresas y defensoras de DDHH y la inclusión de acciones diferenciadas para la protección.

Consecuentemente, el Ministerio de Salud y de la Protección Social tiene a su cargo el Programa de Prevención de violencias sexuales, que surge en el marco del Auto 092 de 2008⁴²⁹, que apunta a la prevención y atención de casos de violencia sexual sucedidos en el marco del conflicto armado, cuya meta está contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Departamentos priorizados y asistidos técnicamente en la implementación del Programa de Prevención de las Violencias Sexuales en el Conflicto Armado y de Atención Integral a Mujeres Víctimas”*.

Este programa tiene como objetivo principal garantizar el acceso a acciones de prevención y servicios de atención integral a las mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual; a través del fortalecimiento de redes entre mujeres y entidades del Estado, para la prestación de servicios de calidad, oportunidad, humanización y enfoque diferencial.

⁴²⁶ Plan territorial para la prevención y atención de violencias contra las mujeres en toda su diversidad, <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/07/Plan-territorial-para-la-prevencion-y-atencion-de-violencias-2.pdf>

⁴²⁷ Radicado 2025-2-001001-013732 Id 529573

⁴²⁸ Radicado 2025-2-001001-027261

⁴²⁹ Auto de la Corte Constitucional que aborda la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T 025 de 2004.



Frente a la respuesta brindada por el Minsalud⁴³⁰, la misma se encuentra en recopilación por las áreas técnicas correspondientes, razón por la cual, una vez se encuentre consolidada, será remitida a la CSMLV.

PROTECCIÓN

Las medidas de protección revisadas en este acápite hacen referencia a las implementadas por la Unidad Nacional de Protección (UNP) a través de la ruta individual con enfoque de género, CERREM mujeres, las estipuladas en el marco de la resolución 805 de 2012, el protocolo específico expedido con enfoque de género y los derechos de las mujeres.

Unidad Nacional de Protección- Ruta Individual Análisis Cuantitativo

El indicador CONPES 4031 de 2021, con denominación “*Número de casos reportados en el CERREM⁴³¹ mujeres y revisados por la UNP*”. Evidenciamos que la meta viene avanzando desde el año 2020, y que el indicador tiene un avance del 601% para el año 2024.

Tabla xxx- Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021

Número de casos reportados en el CERREM mujeres y revisados por la UNP

Año	Línea base	Meta	Número de casos presentados al CERREM de Mujeres	Número de casos con resolución reportado al CONPES	% Avance CONPES	Avance Acumulado CONPES
2020			(-346)	No definido	No definido	No definido
2021	300	200	968	968	484%	968
2022	300	210	1232	1232	587%	2200
2023	300	220	1225	1143	520%	3343
2024	300	230	1515	1382	601%	4725
2025 (31 de marzo)	300	240	(-321)	Sin medición	Sin medición	Sin medición
Total			4940	4725		11236

⁴³⁰ Sin Radicado

⁴³¹ CERREM Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas



Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP, seguimiento CONPES 4031 CERREM MUJERES año 2020 al 31 de marzo 2025

Para la CSMLV es fundamental indagar frente a cuantos de los casos de mujeres que solicitan medida de protección son conocidos en el marco del CERREM mujeres. Según la respuesta brindada por la UNP⁴³², encontramos la siguiente información, condensada en la siguiente tabla:

Tabla xxx- casos conocidos por el CERREM mujeres

Discriminado de casos conocidos por el CERREM mujeres		
Años	Casos totales	Casos conocidos cerrem mujeres
2020	6252	346
2021	7913	968
2022	9020	1232
2023	8409	1225
2024	10016	1515
2025	963	321
Total, general	42573	5607

Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP

Conforme a la respuesta anterior, se evidencia que desde el año 2020 al 2025, el 13.17% de los% casos son agendados ante el CERREM de mujeres. Es importante recordar que, según lo establecido en la Resolución 805 de 2012, los casos de mujeres víctimas de violencia sexual, como medida de acción afirmativa, deben ser conocidos en el CERREM de mujeres. Los casos de mujeres de otros hechos victimizantes, deben hacer la solicitud expresa para que su caso sea conocido en este comité. Frente a este punto, es fundamental hacer una mayor divulgación y socialización de esta acción afirmativa para las mujeres víctimas, debido a que es el único comité que puede solicitar medidas complementarias adicionales a las medidas materiales. Y en esa misma línea, que los analistas de riesgo también informen de dicho derecho cuanto realicen la entrevista de riesgo a las mujeres entrevistadas.

⁴³² Radicado 2025-2-001001-013732 Id 529573



Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo en el marco de su participación en el CERREM mujeres, como miembro con voz, ha reiterado desde el Décimo y Undécimo Informe de la CSMLV, que las mujeres invitadas, elegidas por voto, no están participando como invitadas permanentes, argumentando que no hay garantías para su participación efectiva y sustantiva⁴³³. El Ministerio del Interior, se comprometió a realizar un nuevo proceso de elección, ya que este proceso no se realiza desde el año 2014. En esa misma línea, el Ministerio del Interior, también se comprometió a tener un diálogo para recibir retroalimentación de las invitadas permanentes actuales, a la fecha de este informe, ningún de estos compromisos había sido cumplido.

Por último, la CSMLV viene reiterando desde el Undécimo Informe la necesidad de la ruta de atención a quejas por presuntos actos de violencias de género y discriminación que se puedan presentar por parte de las personas de protección asignados las protegidas. A la fecha no se cuenta con dicha ruta, ni una respuesta por parte de estas entidades a dicha solicitud.

Análisis cualitativo

Dentro de las principales barreras que expresan las mujeres y lideresas víctimas del conflicto armado, es la demora en las respuestas por parte de la UNP desde la solicitud de activación de la protección individual hasta la implementación de una decisión por parte del CERREM. Es por ello, que la CSMLV, solicitó la información a la UNP, frente a los tiempos de respuesta en los días hábiles encontrando la siguiente información:

Tabla xxx- Tiempo promedio de Respuesta Activación Ruta Individual UNP

⁴³³ El derecho a la participación va más allá de una asistencia física o mediada por medios electrónicos, sino también que sus posturas, posiciones sean escuchadas por la institucionalidad.

Año	Tiempo Promedio de Respuesta (días hábiles)	Nivel de Riesgo	Casos Conocidos por CERREM Mujeres
2020	52.76	Extraordinario ⁴³⁴	346
	44.67	Extremo	
	55.37	Ordinario	
Total 2020	53.74	Promedio anual	
2021	49.97	Extraordinario	968
	39.63	Extremo	
	52.7	Ordinario	
Total 2021	50.97	Promedio anual	
2022	43.65	Extraordinario	1232
	44.75	Extremo	
	46.25	Ordinario	
Total 2022	44.5	Promedio anual	
2023	55.53	Extraordinario	1225
	52.11	Extremo	
	55.04	Ordinario	
Total 2023	55.35	Promedio anual	
2024	52.99	Extraordinario	1515
	48.8	Extremo	
	52.54	Ordinario	
Total 2024	52.79	Promedio anual	
2025	36.33	Extraordinario	321

⁴³⁴ Riesgo Extraordinario: Es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones, políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio, no están obligadas a soportar y compense el derecho a recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población. Riesgo Extremo: Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente. Riesgo Ordinario: Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección (Decreto 2912 de 2011)



	35.37	Ordinario
Total	35.88	Promedio anual
2025		
	TOTAL	5607

Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP.

Conforme a la respuesta anterior, el promedio total anual de respuesta desde el año 2020 al 2025 es de 48,87 días hábiles. El rango de días hábiles en Colombia va de 21 a 22 días por lo tanto en promedio se tardan dos meses y cuatro días en dar respuesta a una persona que está siendo amenazada. Aunque la CSMLV reconoce que en el 2025 se están haciendo esfuerzos para disminuir estos tiempos de respuesta, los que resultan insuficientes, y mucho más para personas amenazadas que ostentan un riesgo extraordinario o extremo.

Por otro lado, la CSMLV, viene llamando la atención a la UNP sobre la inclusión en su ruta de protección tanto individual como colectiva la inclusión del enfoque de género desde la perspectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Desde el undécimo informe la CMSLV viene alertando la ausencia de variables en los sistemas de información, de acciones afirmativas en la ruta de protección individual y colectiva que garanticen la inclusión de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas del conflicto armado.

En este sentido, se ha evidenciado que la UNP continúa operando bajo una lógica binaria, restringida a categorías femeninas y masculinas, lo cual desconoce la diversidad existente y limita el acceso efectivo a la protección diferencial.

Conforme a lo anterior, la CSMLV advierte los riesgos a los cuales están expuestas las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado. Según Caribe afirmativo⁴³⁵, de las 23 personas asesinadas de los sectores LGTBIQ+, 12 han ocurrido en el departamento Antioquía. De la misma manera, la Defensoría del Pueblo ha venido alertando que de los cuatro sujetos de reparación colectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidos hasta la fecha por la Unidad para las Víctimas, dos cuentan actualmente con medidas de protección colectiva de la UNP. Cabe reiterar que desde el año 2023 la Defensoría del Pueblo solicitó protección colectiva al sujeto colectivo de El Carmen de Bolívar LGTBIQ+IQ+, en respuesta a las amenazas recibidas por miembros de este colectivo,

⁴³⁵ <https://caribeafirmativo.lgbt/marzo-tuvo-un-cierre-violento-para-las-personas-LBTIQ+q-dos-asesinatos-en-la-ultima-semana/>



previo al asesinato de la lideresa Dana Sharith Polo Solorzano, integrante de este mismo sujeto.⁴³⁶

Dichas situaciones evidencian la importancia de que la UNP, incluya tanto en la ruta individual como colectiva el enfoque de género desde la perspectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+ y acciones urgentes y afirmativas para esta población. De la misma manera, la CMSLV, viene alertando desde el Décimo y Undécimo informe, posibles actos de discriminación y violencia las personas de protección a las protegidas, y frente a este punto viene alertando la necesidad del diseño e implementación de una ruta de quejas y de derivación a las autoridades competentes cuando se evidencien posibles conductas punibles, ruta en la que es fundamental escuchar las voces de las protegidas ante las situaciones presentadas.

Ahora bien, según la respuesta brindada por la UNP, discriminado por año desde la vigencia 2020, contamos con la siguiente información de protección a nivel individual de población OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

Tabla xxx- Protección individual discriminado por mujer, personas transgénero, orientación sexual

Discriminado por mujer, mujer lesbiana, mujer bisexual y mujer transgénero y población víctima del conflicto armado						
Años	2020	2021	2022	2023	2024	Total, general
Víctimas de violaciones a los DDHH infracciones al DIH	171	193	217	267	280	1128
Mujeres	148	167	124	256	263	958
Mujer transgénero	17	23	87	4	5	136
Hombre transgénero	4	1	2	1	6	14
Lesbiana	1		2	2	4	9
No especifica		1	1	2		4
Género fluido / pansexual	1			1	1	3
Transgénero/ lesbiana			1			1
Transgénero/bisexual		1				1

⁴³⁶ <https://www.semana.com/nacion/barranquilla/articulo/quien-era-la-reconocida-lideresa-social-transgenero-que-fue-asesinada-en-el-carmen-de-bolivar-detalles-del-crimen/202310/>



Gay					1	1
Transgénero				1		1
Total, general	171	193	217	267	280	1128

Elaboración propia. Fuente oficina asesora de planeación e información UNP.

Evidenciamos con estos resultados, que las mujeres son quienes más solicitan protección con un porcentaje de 84% de las solicitudes totales, seguida de las personas mujeres transgénero con el 12% de solicitudes.

Sin perjuicio de lo anterior, no es claro para la CSMLV, cómo se recoge la información de personas no binarias⁴³⁷ y pansexuales⁴³⁸, ya que dicha pregunta y clasificación de variables no la contiene el formato de protección individual de la UNP⁴³⁹ disponible en el sitio web oficial de la entidad. Además, es alarmante que otras identidades de género y orientaciones sexuales como personas transgénero/lesbianas, transgénero/bisexuales, personas gais y personas trans sin clasificación específica, registren un porcentaje bajo de solicitudes, con apenas un caso reportado por categoría entre los años 2020 y 2024, lo cual representa tan solo el **0,09 %** del total general. Este subregistro evidencia una brecha significativa en los mecanismos de reconocimiento, registro y respuesta institucional frente a las necesidades de protección de poblaciones OSIEGD LGTBIQ+IQ+ con identidades no normativas.

PROGRAMA INTEGRAL PARA LIDERESAS Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Análisis Cuantitativo

Ahora bien, la CSMLV también realiza seguimiento a los indicadores del CONPES 4031 relacionados con el Programa Integral de Garantías para lideresas y defensoras de DDHH (PIGMLD) liderado por el MinInterior. Este programa tiene como objetivo formular acciones de política pública integral de promoción, protección, garantía y del goce efectivo de los derechos de una población altamente vulnerada, en el marco de la articulación de la política pública de equidad de género para las mujeres y de sus lineamientos para la atención a mujeres víctimas del conflicto armado⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Personas No Binarias son aquellas cuya identidad de género no se identifica exclusivamente como hombres o mujer.

⁴³⁸ Pansexuales son aquellas personas que se sienten atraídas romántica o sexualmente por individuos de cualquier género, o sin importar el género de la persona.

⁴³⁹ <https://www.unp.gov.co/formulario-solicitud-individual/>

⁴⁴⁰ Programa Integral de Garantías para mujeres, lideresas y defensoras de DDHH, construido por Organizaciones Sociales, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/PROGRAMA-INTEGRAL-DE-GARANTIAS-CIG-MUJERES-version-final-12-06-18.pdf

Según la información brindada por el Ministerio del Interior⁴⁴¹, respecto a las metas CONPES 4031.

Tabla xxx- Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021

Discriminación por años de la meta contenida CONPES 4031 “Número de mesas de trabajo para la divulgación, socialización, impulso del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos”

Año	Línea base	Meta	Avance	%Avance
2020	10	10	100%	8.33%
2021	10	10	100%	8.33%
2022	10	10	100%	8.33%
2023	10	10	100%	8.33%
2024	10	10	100%	8.33%
2025 (al 31 de marzo)	20	1	5%	4.16%
Total	70	51		45,81

Elaboración propia. Fuente Ministerio del Interior

Tabla xxx- Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021

Discriminación por años de la meta contenida CONPES 4031 “Porcentaje de actividades finalizadas del programa integral de garantías para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos (2019-2022) a cargo del Ministerio del Interior”

Año	Línea base	Meta	Avance	%Avance
2020	0			
2021	100	100	100	100%
2022	100	100	100	100%
2023	100	100	100	100%
2024	100	100	100	100%
2025(31 de marzo)	100	100	10	10%

⁴⁴¹ Radicado 2025-2-001001-027261



Total				

Elaboración propia. Fuente Ministerio del Interior
Análisis Cuantitativo

Conforme a la respuesta brindada por el Ministerio del Interior⁴⁴², no se evidencian líneas y metas para los años 2019 y 2020, no se aclara en la respuesta las razones para no contar con dicha información. Frente al porcentaje de avance de ambos indicadores, desde el año 2020 se reporta un avance del 100%.

Ahora bien, en la respuesta en mención frente a la participación de mujeres víctimas del conflicto armado en el Plan de Acción Vigencia 2023-2026m, señalan que, para el 31 de diciembre de 2024, participaron 1066 mujeres. En la respuesta del Ministerio de Interior, frente a cuantas de esas 1.066 mujeres son población víctima del conflicto armado, argumentan que una minoría se reconoce explícitamente como víctima del conflicto armado, la mayoría prefirió no responder a dicha profunda y una proporción afirma no ser víctima del conflicto armado. De la misma manera, se indago cuantas de estas lideresas y defensoras de DDHH pertenecen a la mesa de participación efectiva de víctimas. En la misma respuesta brindada por parte de este ministerio ⁴⁴³informan que convocan organizaciones defensoras de víctimas del conflicto armado, no necesariamente a lideresas de las mesas de víctimas, para la CSMLV es fundamental que se convoquen a las lideresas de las mesas de participación ya que son ellas las que fueron elegidas de manera democrática para representar a las mujeres en los escenarios de incidencia de política pública.

En esa misma línea, aunque la CSMLV reconocer que el Programa Integral de Garantías para Líderesa y Defensoras de DDHH, no es un programa exclusivo para población víctima del conflicto armado, sus metas y avances hacen parte de los datos de indicadores del CONPES 4031 relacionado con la Política Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Por lo tanto, estos datos deben discriminar claramente cuantas de estas mujeres son población víctima del conflicto armado y cuantas de estas pertenecen a la mesa de participación efectiva de víctimas. Ahora bien, respecto a los datos por orientación sexual e identidad de género de mujeres defensoras participantes em este programa mencionan que una tercera parte se reconocen como lesbianas. Un porcentaje igual como bisexual, y 39% se reconocen como mujeres trans. Un porcentaje mejor se identificó como queer.

Por último, frente a la constitución de comités de impulso, ahora se denominan Mesas Amplias de Participación, concebidas como mecanismos de articulación y diálogo social que permiten facilitar la circulación de información, fortalecer la incidencia territorial y

⁴⁴² Radicado 2025-2-001001-027261

⁴⁴³ Ibidem



garantizar la participación de mujeres defensoras de derechos humanos, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla xxx- Territorialización Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH

Año	Denominación	Departamentos y Municipios
2022	Comités de Impulso de denominación autónoma del territorio	Chocó, Meta, Montes de María, Antioquia, Putumayo y Nariño,
2023	Espacios territoriales	Antioquia (Medellín, Bajo Cauca y Apartadó), Chocó, Valle del Cauca, Meta, Montes de María, Nariño (Pasto y Tumaco) Cauca y Magdalena.
2024	territorialización	Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Arauca, Putumayo, La Guajira, Cauca, Nariño, Meta, Norte de Santander, Magdalena, Atlántico, Córdoba y Sucre.
2025	territorialización	Guaviare, Tolima, Córdoba, Santander, Magdalena Medio, Casanare y Bogotá.

Elaboración propia. Fuente Ministerio del Interior

Frente al cumplimiento y balance del plan de acción, el Ministerio del Interior argumenta que la principal barrera a la cual se han enfrentado en la amplia rotación de equipos técnicos y directivos de las entidades del estado, lo cual limita la sostenibilidad del proceso de articulación interinstitucional.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

Finalmente, la CSMLV aplicó un cuestionario tipo Likert con 41 preguntas, aplicado a 96 personas, a la pregunta realizada ¿Considera que las medidas de protección que brinda la



Unidad Nacional de Protección a las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ que tienen una amenaza o riesgo en su territorio en contra de su vida han sido efectivas?.

Las personas entrevistadas señalaron, que las medidas de protección eran nada efectivas 35 personas, poco efectivas 31 personas, medianamente efectivas 14 personas, solo 3 personas respondieron que son muy efectivas. Frente a los tiempos de respuesta, las personas entrevistadas, las personas refirieron en un 44% que los tiempos son poco efectivos, y el 28% nada efectivos, solo 2 personas consideran que los tiempos de respuesta son efectivos.

Frente a la pregunta de prevención, relacionada con las responsabilidades de las entidades territoriales descritas en el decreto 1581 de 2017, relacionada con la adopción de medidas, mecanismos y presupuestos para la prevención de riesgos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima, el 78 de las personas entrevistadas contestaron que las entidades no dejan recursos para la prevención de los riesgos a los cuales se enfrentan las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Frente al por qué de esta respuesta, las personas entrevistadas señalaron que *“no se evidencia acciones de parte de los entidades territoriales en favor de los derechos de estos sectores poblacionales, por la discriminación que existe, no contempla presupuesta para la población LBTIQ+ lo cual ven a la población como si no les importará y por muchas razones no dejan presupuesta por qué prefieren invertirlo en otras cosas y al final no dejan un solo peso para la población LBTIQ+ por falta de voluntad política, porque las entidades no tienen la capacidad y el conocimiento requerido para amparar a éstas poblaciones, entre otras respuestas”*.

SUBSISTENCIA MÍNIMA

Este derecho está vinculado principalmente a la atención humanitaria inmediata (AHÍ) que entregan las entidades territoriales los tres primeros meses después de realizar la declaración ante el Ministerio Público, y la atención humanitaria de emergencia y de transición entregada por la UARIV una vez se incluyen en el RUV, para cubrir los componentes de alimentación y alojamiento.

Análisis Cuantitativo

Discriminación por años de la meta contenida en el CONPES 4031 “Niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional.” De conformidad con la siguiente tabla.

Tabla No. XXXX. Niñas, niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda



Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
2020	11.717	4.935	8.566	174%
2021	11.717	4.935	8.608	174%
2022	11.717	4.935	6.921	140%
2023	11.717	4.935	9.320	189%
2024	11.717	4.935	3.787	77%
2025 (28 de febrero)	11.717	4.935	12	0,24%
Total	11.717	4.935	37.214	-

Elaboración propia. Fuente ICBF

Según la respuesta brindada por el ICBF ⁴⁴⁴, este servicio se presta según la demanda, y se atiende a población de niñas, niños y mujeres gestantes, dentro de la cual se prioriza a la población vulnerable y a familias en general que presentan inseguridad alimentaria en las zonas rurales o rurales dispersas. Frente a la diferencia en la atención entre las vigencias 2023 y 2024, donde el porcentaje de avance bajo considerablemente del 189% al 77%, el ICBF indica que el modelo de atención y prevención de la desnutrición del ICBF inició la ejecución a partir del segundo semestre de 2024, considerando que durante el primer semestre se llevó a cabo la fase de planeación del servicio, teniendo en cuenta que se concibió como una nueva forma de atención en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

No obstante, la CSMLV advierte que la prestación de este servicio no puede ser interrumpida ni postergada, en tanto se trata de población en condiciones de extrema vulnerabilidad y con alto riesgo de mortalidad, por lo que cualquier dilación o suspensión en la atención puede traducirse en afectaciones graves e irreversibles para la vida e integridad de los sujetos beneficiarios.

Tabla No. XXXX. Víctimas delitos libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado discriminado por género atendidas en la modalidad prevención desnutrición aguda y seguridad alimentaria

Año	Mujeres	Hombres	Personas LGTBIQ+IQ+	OSIEGD
2020	15	0	0	
2021	28	1	0	

⁴⁴⁴ Radicado 2025 EE0071633, 24 de abril de 2025



2022	23	0	0
2023	38	2	0
2024	23	2	0
2025 (31 de marzo)	0	0	0
Total	127	5	0

Elaboración propia. Fuente Dirección nutrición ICBF

De los anteriores datos se desprende que las mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual son en mayor porcentaje atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda y la seguridad alimentaria y nutricional, no se evidencia atención a población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, se desconoce si es por la ausencia de variables, o por otra razón.

En la respuesta brindada por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas⁴⁴⁵, en las vigencias 2020 hasta el 31 de marzo de 2025, se identificaron 647.069 hogares que recibieron atención humanitaria de emergencia en ruta de primer año, de los cuales 373.819 manifestaron ser mujeres, y 5 refirieron ser con orientación sexual e identidad de género diversa.

En esa misma línea, la UARIV expidió la resolución 04222 del 24 de diciembre de 2021, la cual establece los criterios para la entrega de ayuda humanitaria a víctimas de hechos victimizantes distintos al desplazamiento forzado. Respecto a la respuesta brindada por la UARIV⁴⁴⁶, durante las vigencias 2022 hasta el 31 de diciembre de 2024, se colocaron 14.060 giros de ayudas humanitarias para hechos diferentes al desplazamiento forzado. De este total, 4.780 (que representa el 33%) giros correspondieron específicamente a víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, con una inversión aproximada de \$11.201.720.000.

Tabla xxx- Giros AHÍ Víctimas Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual

Año de giro	Giros	Valor
2022	1.320	\$ 2.640.000.000
2023	1.551	\$ 3.598.320.000
2024	1.909	\$ 4.963.400.000

Elaboración propia. Fuente UARIV

⁴⁴⁵ Ampliación Requerimiento XII Informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas

Componente Subsistencia Mínima, Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1

⁴⁴⁶ Ídem



Respecto a la ruta de transición vigencia 2021 a marzo de 2025, frente a la pregunta de Dentro de la información reporta no se discrimina cuántos hogares se encuentra en ruta de identificación de carencias, de esos cuantos corresponden a mujeres, hombres, y personas OSIEGD LGTBIQ+.

Según la respuesta brindada por la UARIV⁴⁴⁷, se activaron 164.684 hogares con ruta de identificación de carencias, con resultado de carencia Leve en alguno o ambos componentes de la subsistencia mínima (alojamiento temporal y alimentación), de los cuales 123.764 tienen jefatura de mujeres, 40.913 jefatura hombres y 7 no cuentan con información de género.

Tabla xxx- ruta transición con enfoque de género

Año	Hogares	Mujeres	Hombres	OSIEGD LGTBIQ+Q+
2021	54.127	40.070	14.053	0
2022	48.608	36.907	11.700	0
2023	32.611	24.716	7.894	0
2024	25.511	19.228	6.282	0
2025	3.827	2.843	984	0

Elaboración propia. Fuente UARIV

Análisis Cualitativo

En la respuesta brindada por la UARIV, se evidencia que la mayoría de los hogares con carencias, están compuestos en su mayoría por mujeres, lo cual reafirma que las mujeres son las que realizan las labores de cuidado y sostenimiento del hogar, teniendo bajo su responsabilidad en su mayoría la jefatura de estos hogares. Llama la atención que, en la información suministrada por la UARIV, no se cuentan con datos de personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, no se aclara en la respuesta si es por ausencia de información o por falta de variables. La población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ enfrentan barreras para garantizar su subsistencia mínima, y en muchos casos se encuentran en riesgo en sus territorios, sumado a las dificultades a las cuales se enfrentan para conseguir su alojamiento y su alimentación.

En esa misma línea, a la pregunta realizada frente a las acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+. La UARIV, señaló que, en el marco de las emergencias, los kits de entrega inmediata en subsidiaridad contaban con productos de higiene menstrual, y que tenían en cuenta las necesidades en materia de salud sexual y

⁴⁴⁷ Ídem



reproductiva como la provisión de condones. Sin embargo, en la emergencia humanitaria en el Catatumbo, la Defensoría del Pueblo pudo evidenciar que esto no se garantizó, tal como lo describe la UARIV. Las mujeres expresaron, incluso no tener ropa interior o elementos esenciales que les garantizaran su dignidad.

Se recomienda a la UARIV revisar los kits de género de emergencias de las Naciones Unidas, UNICEF, UNFPA, denominado kit dignidad, los cuales están diseñados para las necesidades específicas de las mujeres y niñas en situación de crisis, estos kits deben incluir, no solo productos de higiene menstrual, también ropa interior, jabón, y productos esenciales en materia de salud y que garanticen la dignidad de mujeres. En esa misma línea, este kit debe estar acompañado de material educativo de salud sexual y reproductiva, rutas de denuncias, entre otros elementos.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

Frente a este punto, en la entrevista realizada a las víctimas, 33 de las personas entrevistadas no conocen la resolución 04222 del 24 de diciembre de 2021, y desconocían que existe la ayuda humanitaria para hechos diferentes a desplazamiento forzado. Ahora bien, frente a la pregunta si conocen si en territorio existe un programa del ICBF para niñas y niños menores de 5 años y mujeres gestantes para la prevención de la desnutrición aguda, 63 refirieron conocerlo, y 20 de las personas entrevistadas argumentaron que fueron beneficiarias ellas o sus hijos e hijas de este programa.

REPARACIÓN INTEGRAL

En este acápite analizará el acceso de mujeres, hombres, población OSIEGD LGTBIQ+ a las medidas de reparación integral contenidas en la Ley 1448 de 2011, recién modificada por la ley 2421 de 2024.

Según la UARIV⁴⁴⁸, dentro del Registro Único de Víctimas (RUV) desde el 2024 y con corte a 31 de marzo de 2025 se registra un total 247.402 de mujeres víctimas únicas incluidas, 239.772 hombres víctimas incluidos y 1.020 personas OSIEGD LGTBIQ+. La sumatoria de los datos no se puede realizar ya que algunos de estos datos corresponden a hechos victimizantes.

Análisis Cuantitativo

Respeto al indicador del CONPES 4031 “*Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación*” para el periodo

⁴⁴⁸ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1



comprendido entre el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de marzo de 2025., se cuenta con el siguiente balance:

Tabla No. XXXX. Mujeres, hombres, y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas en el RUV

Género	2024	2025* corte 31 de marzo
Mujer	215.385	35.541
Hombres	208.879	34.583
Personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+	988	34

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Adicionalmente, en la tabla adjunta, se incluyen los datos de los hechos victimizantes con mayores inclusiones durante los años 2024 y 2025 a corte de marzo, discriminado por género.

Tabla 210 Hechos victimizantes con mayores inclusiones por género

Hechos victimizantes	Mujeres		Hombres		Personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+	
	2024	2025* corte marzo	2024	2025* corte marzo	2024	2025* corte marzo
Desplazamiento forzado	178.515	26.311	167.000	24.840	853	26
Amenaza	49.655	4.549	49.139	4.684	501	12
Confinamiento	22.894	7.509	24.895	7.767	19	3
Homicidio	8.107	839	9.657	1.019	29	0
Delitos contra la libertad integridad y formación sexual	3.756	264	466	25	97	1

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Como se puede evidenciar, los hechos victimizantes más frecuentes en mujeres y hombres, son el desplazamiento forzado, la amenaza y el confinamiento. En el caso de las mujeres se destaca el porcentaje alto de víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, corresponde a uno de los hechos mayor número de inclusiones. En el caso de población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, estos delitos representan el tercer hecho victimizante con mayor número de registros e inclusiones. Adicionalmente, resulta relevante



señalar que las declaraciones por amenazas corresponden al 50,2 % del total de personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas entre 2024 y 2025.

Análisis Cuantitativo

Conforme a la respuesta brindada por la UARIV⁴⁴⁹, de las mujeres incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) que accedieron a medidas de reparación, esta entidad reporta que, 1.389 mujeres que accedieron a retorno y reubicación, 153.894 la indemnización administrativa, 48.755 a medidas de satisfacción, y 2.674 a rehabilitación.

Tabla 211 Mujeres incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación

Mujeres	RJR	Rehabilitación	GNR 450	Indemnización	Satisfacción
2024	1.389	2.674	526	153.894	48.755
2025	0	0	0	461	0

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Tabla 212 Población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación

OSIEGD LGTBIQ+ IQ+	RJR ⁴⁵¹	Rehabilitación	GNR	Indemnización	Satisfacción
2024	0	2.076	0	38	146
2025	0	0	0	1	0

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Conforme con la información proporcionada se evidencia que la medida a las cuales más tienen acceso las mujeres es la medida de indemnización, a diferencia de la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, pues esta última ha accedido en su mayoría a la medida de rehabilitación. Durante el año 2024 solo 38 personas OSIEGD LGTBIQ+ fueron indemnizadas. La CMSLV reitera la necesidad de que la integralidad de las medidas de reparación para que tengan un carácter reparador y transformador en las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

⁴⁴⁹ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1

⁴⁵⁰ GNR Garantías de No Repetición

⁴⁵¹ RJR Retorno y Reubicación



Según la información brindada por la UARIV⁴⁵², desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de marzo de 2025, se han focalizado y acompañado 10.921 mujeres víctimas de violencia sexual. La UARIV reporta a esta CSMLV cambios en la acción institucional para el acceso a medidas de satisfacción y garantías de no repetición de las víctimas de violencia sexual, a través de la estrategia “Vivificarte”, con la cual se fortalecen las capacidades basadas en enfoque de derechos, contemplando el trabajo con mujeres víctimas, enfocando el diálogo en la reflexión y movilización social en torno a la violencia sexual. Hasta la vigencia 2022, 3,758 mujeres inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) por delitos contra la libertad e integridad sexual participaron en la Estrategia Vivificarte, como parte de las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición.

Ahora bien, la CSMLV indago con la UARIV el avance anual del indicador CONPES 4031, “Número de Mujeres víctimas de violencia sexual con indemnización otorgada” para el periodo entre el 1 de enero 2020 hasta 31 de marzo de 2025, y esta entidad informa que no existe una meta específica de indemnización para las mujeres víctimas de violencia sexual, por lo que los campos “Meta” y “% avance” del indicador no fueron diligenciados.

Actualmente en el marco de la resolución 1049 de 2019, dichas solicitudes se tramitan por alguna de las dos rutas existentes, ruta ordinaria o ruta de priorización con aplicación del Método Técnico de Priorización. Conforme a la respuesta brindada por la UARIV, se han realizado 3.621 pagos a víctimas de violencia sexual desde el año 2020 a la fecha. Cabe precisar que la mayoría de las víctimas de violencia sexual son indemnizadas por ruta general, como se describe en la tabla a continuación.

Tabla 213 Número de indemnizaciones pagadas a víctimas de violencia sexual, discriminada por ruta

Año	Indemnizaciones pagadas Por ruta prioritaria	Indemnizaciones pagadas Por ruta general
2020	314	92
2021	162	423
2022	300	316
2023	468	375
2024	434	684
2025*	53	
Total	1.731	1.890
Total	3.621	

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

⁴⁵² Ídem



Según la respuesta brindada por la UARIV⁴⁵³, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de marzo de 2025, 382 personas fueron víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, dentro de ellas; 409 señalaron haber tenido un hijo o hija como consecuencia del hecho, y 144 fueron incluidos en el RUV, dicha cifra no es clara para la CSMLV.

La CSMLV reitera la necesidad de realizar una estrategia de acompañamiento psicosocial y de reparación integral para los hijos e hijas nacidas bajo el hecho de violencia sexual, debido a las altas afectaciones que trae consigo el haber nacido de un hecho de violencia sexual en contextos de conflicto armado y en el que no se han estudiado las consecuencias psicosociales en estos niños, niñas, en sus madres y sus familias.

Según Theidon Kimberly (2015)⁴⁵⁴, los niños nacidos de la guerra suelen ser invisibles de la Agenda Internacional, a pesar de que son visibles en los entornos locales donde habitan. Para la CSMLV, es fundamental que la UARIV y otras instituciones como el ICBF, generen acciones puntuales a nivel psicosocial, y de reparación integral para estos niños, niñas, adultos y madres.

Tabla 214 Número de hijos e hijas incluidos e indemnizados nacidos bajo el hecho de violencia sexual

Año	Mujeres que tuvieron un hijo como Consecuencia del hecho	Hijos nacidos declarados	Hijos nacidos incluidos en el RUV	Hijos nacidos indemnizados o con encargo fiduciario constituido
2020	42	44	18	0
2021	69	77	27	1
2022	93	97	35	4
2023	64	78	37	2
2024	146	147	45	3
31 de marzo 2025	10	10	0	0

Elaboración propia. Fuente Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

⁴⁵³ Ídem, pág. 7

⁴⁵⁴ Ocultos a plena luz: los niños nacidos de la violencia sexual en tiempos de guerra, análisis político n° 85, Bogotá, septiembre-diciembre, 2015: págs. 158-172



En la entrevista realizada a las víctimas, el 82% de las personas manifestaron que la medida de indemnización es poco efectiva, el 15% medianamente efectiva, dentro de las razones señaladas por las víctimas destacan que debe ser integral; al respecto una de las entrevistadas refiere lo siguiente: *“ Debe ir acompañada de una inversión adecuada de los recursos de lo contrario se vuelve plata de bolsillo, porque no se ha priorizado y el valor es muy poco para la reparación, porque con las mujeres trans no se ha tenido en cuenta que tenemos una probabilidad de vida más corta, En el caso de la población LGTBIQ+ han sido muy poca el porcentaje de la población en recibir su indemnización, incluso tenemos casos de personas con VIH y aún no reciben la misma, Hay muchas comunidades que llevamos más de 8 años en haber recibido la resolución de indemnización y aún no hemos sido indemnizados cuantos años más tenemos que esperar, porque resulta que cuando nosotros obtuvimos cosas esas cosas se perdieron y nosotros perdimos lo poco que nosotros teníamos se perdió hasta la vida de uno porque nuestros hijos perdieron muchas cosas hasta la intelectualidad, porque muchos hijos se descarrilaron debido a la situación de nosotros a la situación que nosotros no les podíamos dar como esa educación no había nada, entre otras respuestas”*

REHABILITACIÓN

La rehabilitación es un derecho y representa un aspecto crucial que va más allá de la mera recuperación física, esta abarca aspectos psicológicos, sociales y emocionales, con el fin de lograr una reintegración completa y funcional de las personas en su entorno cotidiano.

Análisis Cuantitativo

Según la respuesta brindada por el Minsalud⁴⁵⁵, se han realizado 100.578 atenciones psicosociales a mujeres, de las cuales 355 se realizaron a mujeres víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual. El Minsalud⁴⁵⁶ aclara que en la ejecución de las resoluciones de transferencia a las entidades territoriales se ha garantizado la atención psicosocial a mujeres víctimas del conflicto armado, pero esta entidad reporta que, aunque el PAPSIVI cuenta con enfoques diferenciales, no es un programa de acceso exclusivo para mujeres.

Dicha respuesta, va en contravía del enfoque de género, e interseccional señalado en la Ley 2421 de 2024, y desconoce que más de la mitad de la población víctima son mujeres, por lo tanto, la atención psicosocial, si debe incluir en su atención psicosocial a mujeres, y más cuando son víctimas de violencias sexual en contextos de conflicto armado.

En relación con este punto, en reunión sostenida con el MinSalud el 25 de junio de 2025, al indagar frente a este punto, se indicó que el programa es uno solo pero que cuenta con elementos diferenciales de acuerdo con las características de la población. En relación con víctimas de violencia sexual se cuenta un lineamiento de atención de hechos sucedidos en contextos de conflicto armado, el cual se aplicará un pilotaje en el Catatumbo, aproximadamente en el segundo semestre de 2025.

⁴⁵⁵ Radicado 20251610008844231 del 16 de abril de 2025.

⁴⁵⁶ Ibidem



El Minsalud, cuenta con la meta contenida en el CONPES 4031, “Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al sistema general de seguridad social en salud”.

Tabla 215 Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance
2022	88.3 %	89.7%	94,71 %	94,71 %
2023	89.7%	91 %	95,30 %	95,30 %
2024	91 %	92.4 %	95,30 %	95,30 %
2025(corte 31/03/23)	92.4 %	93.8 %	Na	Na

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social

Tabla 216 Número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024.

Año	Línea base	Meta	Mujeres atendidas	% avance
2022	Na	21.766	11.985	Na
2023	Na	22.049	5.946	Na
2024	Na	22.336	9.128	Na
2025(corte 31 de Marzo)	Na	22.626		Na
Total	Na			Na

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social

Se evidencia un aumento en la meta y en el avance anual, se sugiere aumentar la meta anual afiliadas del sistema general de seguridad social en salud. Frente a la atención en salud de mujeres víctimas de violencia sexual, la meta de 22.262 no se cumplió, en los años 2022, 2023, y 2024, en la respuesta no se aclara los motivos para la reducción de la meta anual. Sin embargo, en este reporte

Frente al indicador de la CMSLV, Informar cuántos hombres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado, recibieron atención en salud” y “personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado, recibieron atención en salud.



Tabla 217 Número de hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024

Año	Hombres	Personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+
2022	1.525	425
2023	1.591	461
2024	1.875	483
2025 (31 de marzo)	865	275
Total	2.472	620

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social⁴⁵⁷

Según la revisión realizada por la CSMLV, el CONPES 4031, no incluye indicadores de atención a hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado en el componente de salud. Motivo por el cual la CSMLV, indagó sobre la atención en salud de este sector, evidenciando un aumento de la atención tanto en hombres como de la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado. Para la CSMLV, es fundamental que esta atención en salud, tenga en cuenta las barreras históricas a las cuales se han enfrentado las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ y en especial las personas transgénero al acudir al sistema de salud colombiano.

Según el informe una Radiografía del perjuicio de la Defensoría del Pueblo (2023), ⁴⁵⁸ “se evidencia la persistencia de barreras a las personas transgénero por parte de las entidades prestadoras de salud al momento de querer acceder a la terapia de reemplazo hormonal (TRH) y procedimientos quirúrgicos de afirmación de sexo. De acuerdo con lo reportado por las atenciones, en varias oportunidades se niega la aprobación de estos tratamientos cuando las personas solicitantes no cuentan con el cambio del componente sexo en el documento de identidad o este no se ha visto reflejado en los sistemas de información”. En esa misma línea, la CSMLV, indagó sobre la atención brindada por el componente psicosocial del PAPSIVI a víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.

⁴⁵⁷ La sumatoria No da ya que estamos hablando de atenciones, por lo tanto una misma víctima puede recibir más de una atención

⁴⁵⁸ <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstreams/2a662244-a000-4156-aab6-00d780b2c9f9/download>, pág. 18



Tabla 218 mujeres, hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+ víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención por el componente psicosocial del PAPSIVI, entre el año 2022 hasta el 31 de marzo de 2025.

Año	Mujeres	Hombres	Personas LGTBIQ+IQ+	OSIEGD
2022	127	11	5	
2023	211	9	3	
2024	390	59	5	
2025 (corte 31 de marzo)	16	1	1	
Total	744	80	14	

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social

LA CSMLV, encontró en la respuesta brindada por el Minsalud⁴⁵⁹, que, aunque se han realizado importantes esfuerzos para la atención psicosocial de víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, las metas de atención a corte de 31 de marzo de 2025, siguen siendo insuficientes para el universo de víctimas de este hecho victimizante.

Ahora bien, la CSMLV indagó sobre el indicador E.G.2 del Plan de Implementación, “número de mujeres víctimas que han recibido atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos”. Donde la CSMLV identifica por una parte el aumento de la meta desde el año 2023, y un avance del 131.7% a 2024.

Tabla 219 Indicador E.G. 2 PMI Número de mujeres víctimas que han recibido atención y/o acompañamiento psicosocial

Año	Meta	Avance cuantitativo	% avance
2022	60.000	15.652	26.09%
2023	73.225	55.558	75.87%
2024	73.225	96.439	131.7%
2025 (31 de marzo)	73.225	Na	Na

Elaboración propia. Fuente Ministerio de Salud y de la Protección Social



De la misma manera, la CMSLV indagó con la UARIV respecto a la atención psicosocial de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, a través de la estrategia de recuperación emocional (ERE), tanto individual como grupal, es un programa de atención psicosocial aplicado de manera subsidiada al PAPSIVI; por parte de la UARIV, que busca rehabilitar psicosocialmente a las personas afectadas por el conflicto armado, a través de modalidades individual y grupal.

Según la respuesta brindada por la UARIV⁴⁶⁰, entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de marzo de 2025, participaron 1.156 mujeres víctimas de violencia sexual en la Estrategia de Recuperación Grupal (EREG), y de manera complementaria, 530 mujeres, recibieron atención psicosocial a través de la Estrategia (ERE-I). En total, según la información brindada por la UARIV; han atendido psicosocialmente a 1.686 mujeres víctima de violencia sexual de manera presencial y no presencial.

Análisis Cualitativo

La CSMLV reitera la necesidad de que el acceso a la medida de rehabilitación psicosocial atienda a los impactos diferenciados de las víctimas. Con la población OSIEGD LGTBIQ+, existe una deuda histórica. La Supersalud⁴⁶¹ ha señalado que la esperanza de vida de las personas trans es de 35 años respecto al resto de la población, situación que puede explicarse, entre varias razones por la falta de acceso a los servicios de salud y falta oportunidades a nivel laboral.

Según encuesta realizada por durante el Congreso Nacional de Salud para personas trans referenciada por la Universidad de los Andes, se identificó que más de la mitad de las personas trans no binarias ha decidido no usar los servicios de salud por temor a que su identidad de género afecte la atención y 83 % considera que el personal de salud no tiene ni el entrenamiento adecuado, ni la capacidad para atender sus necesidades médicas. Todas estas barreras han sido indicadas por la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado.

La CMSLV, encuentra que persisten las barreras para la atención de las mujeres víctimas de violencia sexual, y de los hijos e hijas nacidos del hecho de violencia sexual. La reciente modificación de la ley de víctimas incluyó dentro del artículo 13 a las víctimas de violencia sexual, como poblaciones que requieren atención diferencial y acciones afirmativas de las entidades y esto incluye acciones para los hijos, e hijas nacidas bajo el hecho de violencia sexual.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

⁴⁶⁰ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1

⁴⁶¹ <https://www.infobae.com/colombia/2024/06/27/supersalud-advierte-de-esperanza-de-vida-de-personas-trans-en-colombia/>



En la entrevista realizada a las víctimas, respecto a las preguntas relacionadas con las medidas de rehabilitación psicosocial implementadas a través del PAPSIVI y el ERE, y si estos programas responden a las necesidades particulares de las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, el 61 % de las personas entrevistadas respondió que no, dentro de las razones que argumentan se observó lo siguiente:

“En Cundinamarca solo funciona la atención social para hechos de desplazamiento forzado pero no para los otros hechos y enfoques, porque es muy corto el proceso psicosocial, porque dan 7 sesiones me parecen muy poca para poder sanar, 8 sesiones de una hora no son suficientes para determinar qué se logra una rehabilitación efectiva, la medida de rehabilitación psicosocial implementada a través del PAPSIVI y la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE) no responde de manera adecuada a las necesidades de las mujeres y la población OSIEGD-LGTBIQ+, ya que estos programas, si bien contemplan una atención psicosocial general, carecen de un enfoque diferencial robusto que reconozca las afectaciones particulares derivadas de la violencia basada en género y diversidad sexual. Además, en muchos casos, los equipos profesionales no cuentan con formación suficiente en perspectiva de género y diversidad, lo cual limita la calidad de la atención. A esto se suma la baja cobertura territorial y la falta de continuidad en los procesos de acompañamiento, lo que impide una recuperación integral y sostenida”
“En el Carmen de Atrato no se aplica la atención del PAPSIVI en las sesiones que deben ser. Con una visita llenan todos los formatos y colocan al “beneficiario” a firmar las planillas necesarias para legalizar. Eso acá es una payasada de la alcaldía y la gerencia de la ESE para legalizar recursos y podérselos embolsillar, En estos espacios de recuperación emocional no es solamente un día dos no sanamos en 3 días el daño es demasiado grande donde lo emocional nos gana la batalla y nos lleva muchas veces a la muerte por no haber tenido un duelo no tratado”.

Frente a la atención en salud, las víctimas de violencia sexual entrevistadas indicaron el 50% no recibió atención por parte de medicina general, u otros especialistas, como ginecólogo, urólogo, entre otros”.

De la misma manera, informan el 85% que no fueron asesoradas frente a su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

Medidas de satisfacción

Las medidas de satisfacción son acciones tendientes para restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la realidad sobre lo sucedido. Frente a este punto, se indagó sobre las acciones en materia de memoria histórica del Centro de Memoria Histórica (CNMH).



Análisis cuantitativo

Si bien no se cuenta con indicadores específicos sobre medidas de satisfacción en el CONPES 4031, se indagó con el Centro de Memoria Histórica, sobre las acciones desarrolladas con mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado. En la información brindada por el CNMH⁴⁶², esta entidad señala que viene adelantando procesos de reconstrucción de memoria histórica y el esclarecimiento de la verdad, desde el año 2011. En lo que respecta a las mujeres, se han realizado acompañamiento a los siguientes sujetos de reparación colectiva:

Tabla 220 Organizaciones/ sujetos de reparación colectivas de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ con acciones realizadas por el CNMH

Año	Organización y sujeto de reparación colectiva de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+	Acción realizada
2015	Organización Femenina Popular	No se especifica acción
2018	Anmucic (caso nacional)	Se realizó el primer taller de herramientas para reconstrucción de memoria histórica. El taller se adelantó en Dibulla - Guajira con 25 jóvenes de la organización provenientes de diferentes departamentos.
2019	Anmucic (caso nacional)	Se dio cumplimiento a las medidas de satisfacción con dos acciones: i) proceso de formación en reconstrucción de memoria histórica a través de herramientas comunicativas digitales, y ii) proceso de fortalecimiento del archivo de derechos humanos de la organización.
2020	Mesa LBTIQ+LBTIQ+ Comuna 8 de Medellín (Antioquia)	Se dio cumplimiento total a las medidas de satisfacción a cargo del CNMH con la realización del encuentro de memoria histórica "Memorias Diversas".
2021	Sentencia de Justicia y Paz en contra de Ramón Isaza. Casos de violencia sexual.	Se realizó el documento de alistamiento y la concertación del plan de trabajo para la medida de reparación simbólica con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), equipo de Justicia y Paz. Además, se realizó la asesoría técnica a la Gobernación de Cundinamarca en el exhorto pertinente.

⁴⁶² Radicado 202504291105044-1



	Plan Integral de Reparación Colectiva	Se realizó el documento de alistamiento, la concertación de la medida
2021	Narrar para Vivir (San Juan Nepomuceno, Bolívar).	de reparación simbólica con el Comité de Impulso de la organización de mujeres y la primera fase del trabajo de campo.
2022	PIRC Narrar para Vivir, San Juan de Nepomuceno, Bolívar	

Elaboración propia. Fuente CNMH

En esta medida también se indagó sobre la meta del indicador CONPES 4031 “Actividades de pedagogía sobre los mecanismos de participación en el proceso de búsqueda humanitaria, con enfoque diferencial y de género implementadas”. Este indicador tiene como objetivo mejorar la articulación y superar las fallas en la institucionalidad dispuesta para el cumplimiento de la política pública para las víctimas, con el fin de fortalecer la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. El comportamiento del mencionado indicador se muestra a continuación:

Tabla 221 . Actividades pedagógicas sobre proceso de búsqueda con enfoque de género implementadas

Año	Línea base	Meta	Avance	% avance*
2020	0	1	0	100%
2021	0	2	1	100%
2022	0	3	27	100%
2023	0	4	36	100%
2024	0	5	29	100%
2025 (31 de marzo)	0		N/a	N/a
Total	0			

Elaboración propia. Fuente UBPD

Como podemos evidenciar la meta ha aumentado año a año, pero en el año 2024, aunque supero la meta trazada, disminuyó el avance en comparación al 2023, se sugiere aumentar las metas de este indicador con base en el comportamiento de los años 2021, 2022, 2023 y 2024, pues hay un sobrecumplimiento del 900%.

Análisis cuantitativo

En la respuesta brindada por la UBPD⁴⁶³, esta entidad señala que el enfoque de género necesariamente convoca a la entidad al análisis y el diseño de acciones que aborden las

⁴⁶³ UBPD 1-2025-00576



barreras y los riesgos de género que han enfrentado especialmente las mujeres, las niñas, las jóvenes y las personas OSIEGD LBTIQ+ en la búsqueda de quienes han desaparecido en razón del conflicto armado. En relación con las barreras, la UBPD señala que han comprendido el continuum de violencias⁴⁶⁴ y de múltiples situaciones a las cuales se enfrentan las mujeres y las personas OSIEGD LBTIQ+, pero también sus capacidades, su empoderamiento político, sus acciones cotidianas y sus invaluable aportes a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en Colombia.

La UBPD, en su respuesta señala importantes estrategias en la incorporación del enfoque de género en la búsqueda Estrategia de contacto permanente y diferenciado, línea de atención a buscadoras y buscadores, despliegue en todos los GITT, implementación unidad móvil, red de apoyo operativo con la búsqueda. En los casos de personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, la UBPD, viene implementando la “*búsqueda arco iris*” La Búsqueda de Personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex hace parte de la incorporación transversal de los enfoques diferenciales, étnico y de género. En este proceso se expidieron los lineamientos con enfoque de género para personas LGTBIQ+IQ+, red de apoyo operativo en la búsqueda, investigación diferenciada Arco Iris, investigación humanitaria y extrajudicial diferenciada, red de búsqueda arco iris: acción participativa, pedagogía a través del arte, ciencias forenses y búsqueda igualitaria. La CSMLV, felicita a la UBPD frente a estas importantes iniciativas y estrategias con perspectiva de género, únicas en el país y en el mundo.

Garantías no de repetición

Estas medidas tienen como objetivo evitar la recurrencia de violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Además, busca prevenir las violencias basadas en género y los crímenes por prejuicio, con un enfoque reparador y de cultura de paz.

Análisis cuantitativo

El indicador CONPES 4031 de 2021 “Número de miembros de la fuerza pública capacitados en materia de promoción de DDHH, DIH, Ley 1448 de 2011, con enfoque de género”, presenta el siguiente reporte:

Tabla 222 . Miembros de la fuerza pública capacitados con enfoque de género

Año	Línea de base	Meta	Avance	% avance

⁴⁶⁴ Término utilizado por Cynthia Cockburn (2004) que hace referencia a una inercia y continuidad de la violencia en la vida de la gente, y especialmente de las mujeres, donde sus historias parecen transcurrir en un continuo donde la norma y la constante es la violencia en su contra.



2022-1		445,755	512,757	100
2022-2			554,920	100
2023-1		448,303	584,077	100
2023-2			604,466	100
2024-1	386,976		760,199	100
2024-2		450,851	806,245	100
2025 (31 de marzo)	N.D			

Elaboración propia. Fuente Dirección de DDHH y DIH, Ministerio de Defensa Nacional

En la respuesta brindada por el Ministerio de Defensa evidenciamos un cumplimiento del 100% y un aumento de la meta establecida para el año 2022-1, respecto a las temáticas, metodologías y lineamientos.

Adicionalmente, entre el primer semestre de 2023 hasta el segundo semestre de 2024, se evidencia un aumento del 38% en el número total de miembros de la fuerza pública capacitados con enfoque de género, pasando de 584.077 a 806.245 personas. Este incremento refleja el compromiso institucional con el fortalecimiento de capacidades en materia de género y la implementación progresiva de estrategias formativas en el sector defensa.

Análisis cualitativo

El Ministerio de Defensa, respecto a la solicitud de la CSMLV frente a las temáticas de las capacitaciones con enfoque de género y de Derechos Humanos, indico que *“Los integrantes de las Fuerzas Militares reciben instrucción permanente en derechos humanos y DIH durante su vinculación con la Institución; los procesos de formación son permanentes en todas las etapas, incluyendo las de incorporación, actualización y ascenso”*. Refieren que plantean estrategias para potencializar la protección y prevención a los Derechos Humanos de los grupos de especial protección constitucional.

Dentro de los temas abordados con perspectiva de género señalan en su respuesta: I.) Equidad de Género al interior de las fuerzas militares, II.) Derechos sexuales y reproductivos en relación los derechos humanos, Violencia sexual y conflicto armado, programa para la prevención de discriminación, III.) Acoso y agresión sexual, seminario de género y liderazgo policial para la transformación de las relaciones humanas en el ambiente laboral, seminario taller para la transversalización del enfoque de género y atención de violencia basada en género realizada a auxiliares de policía.

Respecto a la evaluación de las capacitaciones, el aprendizaje y la introspección de los contenidos respecto a los miembros de la fuerza pública, refirieron que actualmente *“se encuentra adelantado la construcción de una metodología que permita medir específicamente el impacto de la capacitación que se realiza al personal de la Fuerza Pública*



en esta materia”. Dicho aspecto es clave, y ha sido una solicitud reiterativa de la CMSLV, no solo para evaluar, los conocimientos y aprendizajes, sino para generar una cultura de cambio al sistema patriarcal y a las construcciones de género que se mantienen al interior de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional. La CSMLV, reitera que el cambio del paradigma patriarcal aporta a la reconstrucción del tejido social, promueve, la igualdad y la equidad de género. En ese mismo sentido, el aumento en la incorporación de mujeres en las fuerzas militares y las diversas áreas de estas organizaciones no limitándolas a cargos administrativos.

La CSMLV, revisó el estudio realizado por la Universidad Militar y la Universidad Santo Tomás (2023),⁴⁶⁵ sobre la integración de las mujeres en diversos ámbitos sociales incluyendo las fuerzas militares, identificando que su participación ha sido tardía, producto de la falta histórica de garantías en condiciones de igualdad.

Actualmente, en las fuerzas militares ante la ampliación de la convocatoria del ejército para 2024, que busca integrar a 15.000 mujeres en el servicio militar, es crucial examinar las condiciones y garantías de derechos para las mujeres en este contexto. En la investigación citada, se destaca que la inclusión del enfoque de género surge como una estrategia crucial dentro de las instituciones militares de los países miembros de las Naciones Unidas. Este enfoque integra de forma sistemática las nociones de violencia y las necesidades de garantías diferenciadas para hombres y mujeres, abarcando estructuras gubernamentales, políticas, programas, personal, procesos y proyectos.

En la investigación arriba citada sobre participación femenina en las fuerzas armadas a nivel mundial, se observó que, en Norte América, Estados Unidos muestra un 16.3 %, Canadá 16 % y México 11.9 %. Finalmente, en Sur América, Uruguay tiene un 18.9 %, Argentina 17.2 %, Chile 14.4 %, Perú 12 %, México 11.9 %, Brasil 8 %, Guatemala 7.7 %, Honduras 4.2 %, Colombia 3 % y Ecuador 2.9 % (Ghanem y Arakji, 2020).

Desde las plataformas de mujeres, como Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL)⁴⁶⁶, trabajan por la “*desmilitarización social*”, señalando que la cultura patriarcal es la base de la cultura militarista, frente a este punto han propuesto no equiparar el militarismo con la noción de seguridad, y fortalecer el concepto de seguridad desde una visión interseccional, fomentando las estrategias de prevención de violencias en los territorios, evitando el abordaje militarista.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

⁴⁶⁵

Tirado Acero, M., & Pachón Montañez, N. V. (2024). Mujeres en el servicio militar en Colombia: perspectivas de género en las políticas de seguridad y la protección constitucional. *IUSTA*, (60), 9–33. <https://doi.org/10.15332/25005286.996>

⁴⁶⁶ Convocatoria Narrativas Antimilitaristas, lenguajes otros para desmilitarizar la vida.



En la entrevista realizada a las víctimas respecto a las garantías de no repetición el 90% de las personas entrevistadas, señalaron que las acciones realizadas por el Estado para prevenir la VBG y la discriminación de género en los territorios han sido poco efectivas, dentro de los argumentos señalados se encontró lo siguiente: *“Los funcionarios públicos desconocen los derechos y garantías de la población OSIEGD LBTIQ+, Aun así, lo dice la ley 1448 sigue habiendo desplazamiento y amenazas en contra de las mujeres y la población LBTIQ+ Q, a pesar de que las garantías de no repetición están contempladas en marcos jurídicos y en políticas públicas como parte de la reparación integral y la construcción de paz, su implementación ha sido insuficiente y, en muchos casos, simbólica. Esto ha tenido impactos directos sobre mujeres y población OSIEGD, en los territorios hay persistencia de actores armados y economías ilegales, en muchos territorios, la reconfiguración de grupos armados ilegales ha generado nuevas dinámicas de control social y territorial, donde las mujeres y personas OSIEGD siguen siendo blanco de amenazas, violencia sexual, y asesinatos. Las políticas de seguridad y retorno no siempre incorporan una mirada interseccional, lo que invisibiliza las violencias específicas que enfrentan estas poblaciones. Existe una débil presencia institucional en zonas rurales o periféricas, lo cual dificulta la denuncia, el acceso a justicia, y la implementación efectiva de medidas de protección. La estigmatización y discriminación estructural persiste, en muchas comunidades persisten imaginarios culturales machistas y transfóbicos que alimentan la violencia simbólica y física hacia mujeres y personas OSIEGD. También falta sanción a los responsables, la impunidad frente a los crímenes por violencia de género o por prejuicio desincentiva la denuncia y perpetúa el ciclo de violencia. Persiste la desigualdad económica y dependencia, también las barreras para acceder a educación, trabajo digno y tierras, especialmente en contextos de retorno, limitan la autonomía y aumentan la vulnerabilidad. Conclusión: Aunque en el papel existen compromisos de no repetición, en la práctica no se han traducido en transformaciones estructurales que prevengan la violencia de género ni la discriminación por orientación sexual e identidad de género”.*

Reparación colectiva

La reparación colectiva hace referencia al conjunto de medidas destinadas a reparar y restaurar el daño causado a grupos o comunidades que han sido víctimas de violaciones de DH, conflictos armados o actos de violencia sistemática desde una perspectiva de género e interseccional.

Análisis cuantitativo

Según la respuesta de la UARIV⁴⁶⁷, de 2011 al 2025 han sido incluidos 1.129 sujetos de reparación colectiva, de los cuales 15 pertenecen a organizaciones de mujeres y población

⁴⁶⁷ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1



OSIEGD LGTBIQ+ se reconocen 69 sujetos de reparación colectiva bajo la tipología de grupos y organizaciones, 4 de ellos con enfoques de orientaciones sexuales e identidades de género diversas, todos estos realizados por la Defensoría del Pueblo, 10 organizaciones de mujeres y 1 organización étnica de mujeres.

Tabla 223 Sujetos de Reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+

Sujetos reparación colectiva OSIEGD LGTBIQ+IQ+	Sujetos reparación colectiva mujeres
Mesa LGTB comuna 8	Narrar para vivir
Grupo LGTB san Rafael crisálida	Organización femenina popular
Comunidad LGTBIQ+ Carmen de bolívar	Amnucic nacional
Chaparral LGTBIQ+ diversa	Liga de mujeres desplazadas
	Afromupaz
	Grupo distrital de seguimiento e incidencia auto 092 mujer y desplazamiento forzado
	Asomuproca
	Anmucic
	Afrodes la comadre
	Organización de mujeres la esmeralda
	Mujeres caminando por la verdad

Elaboración propia. Fuente UARIV

En la indagación realizada por la CMSLV frente al porcentaje de avance de los sujetos de reparación colectiva pertenecientes a mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+, se encontró la siguiente información:

Tabla 224 . Porcentaje avance sujetos de Reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+

Porcentaje avance sujetos de reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+						
Nombre	Fase (marzo 2025)	Categoría	Municipio	Departamento	% avance	Focalización
Narrar para vivir	Implementación	Org mujeres	San Juan Nepomuceno	Bolívar	87%	Cierre PIRC
Organización femenina popular	Implementación	Org. Mujeres	Barrancabermeja	Santander	27%	Implementación-50% avance
Amnucic nacional	Implementación	Org.mujeres	Bogotá	Bogotá	17%	Implementación-50% avance



Liga de mujeres desplazadas	Implementación	Org mujeres	Bolívar	Cartagena de indias	65%	Avanzar en implementación
Afromupaz	Implementación	Org mujeres	Bogotá	Bogotá	66%	Avanzar en implementación
Grupo distrital de seguimiento e incidencia al auto 092 “mujer y desplazamiento o forzado”	Implementación	Org mujeres	Bogotá	Bogotá	54%	Avanzar en implementación
Asociación nacional de mujeres campesinas e indígenas de Colombia – ANMUCIC (la zuliana norte de santander)	Implementado	Org mujeres	Zulia	Norte de santander	100%	
ASFADDES	Implementación	Org mujeres	Bogotá	Bogotá	23%	Implementación-50% avance
Mesa LGTBIQ+ comuna 8	Implementación	Grupo OSIEGD LGTBIQ+	Medellín	Antioquía	17%	Implementación-50% avance
Organización de mujeres la esmeralda	Diseño y formulación	Org mujeres	Córdoba	Montería	No aplica	Diseño y formulación



**Mujeres
caminando
por la
verdad**

Implementación

Org
mujeres

Medellín

Antioquía

0%

Avanzar en
implementación

Grupo LBTIQ+ san Rafael	Alistamiento	Grupo OSIEGD- LGTBIQ+I Q+	San rafael	Antioquia	No aplica	Diagnóstico del daño
Comunidad LBTIQ+	Diagnóstico del daño	Grupo OSIEGD- LGTBIQ+I Q+	El Carmen de bolívar	Bolívar	No aplica	Diagnóstico del daño
Chaparral LBTIQ+ diversa	Diagnóstico del daño	Grupo OSIEGD- LGTBIQ+I Q+	Ibagué	Tolima	No aplica	Diseño y formulación

Elaboración propia. Fuente UARIV

En la respuesta brindada por la UARIV, la CSMLV quiso indagar sobre el avance del sujeto Afrodes la Comadre, las cuales desde el principio querían ser reconocidas por la ruta étnica, pero a su vez, donde se reconozca sus afectaciones como mujeres negras. El Ministerio del Interior emitió un concepto donde no se reconoce su derecho a la consulta previa, pese a ser incluidas en la ruta étnica; todo este proceso legal, se llevó ante el Consejo de Estado. En la indagación realizada por la CSMLV frente a este sujeto de reparación colectiva de Afrodes, la UARIV⁴⁶⁸ indico en su respuesta:

“se presentó medio de control de nulidad ante el Consejo de Estado, que se ventiló bajo el radicado No. 110010324000202000027700, donde se realizaron cronológicamente las siguientes por esta Unidad respecto al desistimiento de la demanda, A través de auto del 3 de mayo de 2025 el Consejo de Estado resolvió aceptar el desistimiento de la demanda presentado por la Unidad para las Víctimas. Este auto fue notificado a la entidad el 06 de mayo de 2024”.

En los argumentos presentados por la UARIV, destaca que desde su inclusión la atención al SRC se enfocó desde el reconocimiento étnico. Sin embargo, en el año 2018 el Ministerio del Interior, como entidad responsable del mecanismo de consulta previa, emitió un concepto en el que estableció que este SRC no es susceptible de implementar este mecanismo al ser una organización étnica. Buscando solventar este tema desde el 2019 la Unidad para las Víctimas indica que ha venido realizando diferentes propuestas de abordaje que “no han sido aceptadas por el SRC para iniciar la ruta”.

⁴⁶⁸ Requerimiento CSMLV XII informe radicado-0523271-1



Actualmente este sujeto, se reconoce ante la UARIV como SRC de tipología organización étnica. La UARIV, en la misma respuesta señala que con este sujeto se incorporó el enfoque interseccional dentro de cada una de las fases de la ruta. Sin embargo, dentro de la ruta no contempla la realización de la Consulta Previa, dadas las características de la organización étnica y el concepto del Ministerio del Interior, refiriendo un diálogo y una propuesta de solución amistosa con el sujeto. La CSMLV, reconoce este avance, sin embargo, este proceso lleva más de 7 años, donde no ha existido un acuerdo entre la UARIV y el sujeto de reparación. Desde la CSMLV, Afrodes la Comadre ha reiterado que para ellas es fundamental su reconocimiento como mujeres étnicas desde su interseccionalidad, y el reconocimiento a su derecho a la consulta previa.

Para la CSMLV, es fundamental que la ruta de reparación colectiva incluya no solo el enfoque de género si no la perspectiva interseccional de sus afectaciones. En el caso de afrodes la comadre ahora denominada la Comadre de Colombia, afromupaz, entre otras organizaciones sus medidas deben incluir el enfoque interseccional.

En el caso ASFADDES, la ruta de reparación colectiva debe incluir sus afectaciones como una organización de mujeres buscadoras de desaparecidos; tal como lo establece la reciente ley de mujeres buscadoras, la ley 2364 de 2024.

En esa misma línea, para la CSMLV es imprescindible que la UARIV implemente acciones afirmativas urgentes para los sujetos de reparación colectiva conformados por mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, que presentan mayores retrasos en sus procesos. Entre estos se destacan: AMNUCIC, Mesa comuna 8 LGTBIQ+, OFP, Liga de mujeres desplazadas, las cuales actualmente cuentan con medidas cautelares ante la CIDH.

En ese sentido, se sugiere priorizar el impulso a estos sujetos de reparación colectiva, y en lo posible que exista un equipo desde el nivel nacional que impulse y realice seguimiento a la implementación de medidas colectivas a estos sujetos, el cual tenga conocimiento en enfoque de género, diferencial e interseccional.

En concordancia con lo anterior, es importante señalar que la Corte Constitucional a través de la Sentencia 718 de 2017, exhortó a la UARIV incorporar de forma transversal el enfoque de género en todos los sujetos de reparación colectiva, garantizando la inclusión efectiva de las voces de las mujeres.

En atención a este mandato, la CSMLV solicitó a la UARIV información sobre el indicador de paridad de género en los comités de impulso de los sujetos de reparación colectiva.

Discriminación por años el Indicador E.G.1 contenido en el PMI “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”.

Tabla 225 Indicador E.G.1.

Año	Línea de base	Meta	Avance
2020	100%	100%	100%
2021	100%	100%	97%
2022	100%	100%	97%
2023	100%	100%	100%



2024	100%	100%	100%
2025 (31 de marzo de 2025)	100%	100%	----
Total	100%	100%	98.8%

Elaboración propia. Fuente UARIV

Respecto a los datos suministrados por la UARIV, no es claro el indicador ya que sus datos de línea de base y meta son con porcentaje, no es claro el dato de la línea de base y meta. El mismo indicador fue reportado en el undécimo informe de la CSMLV, de hecho, el porcentaje de avance no es el mismo, en el informe anterior se reportó para 2021 un avance del 100% versus un 97% reportado por la misma institución para este año. Estos datos no son comparativos y no permiten un análisis de la información. De la misma manera el indicador apunta a espacios de participación, no ha garantizar la paridad de género, la implementación de medidas colectivas con enfoque de género que impacten en la vida de las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+, tampoco se aclara como se define la participación, si se refiere a la asistencia de mujeres en escenarios de participación.

Lo anterior evidencia, que se requiere una revisión de este indicador, donde se pueda medir y evaluar la efectiva participación de las mujeres en las decisiones y en las medidas colectivas en el proceso de reparación colectiva, adicionalmente tampoco hay mediciones de participación en los sujetos de reparación colectiva dirigida a la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

Análisis cualitativo

La CSMLV, evidencia que dentro de las principales barreras para el avance de los sujetos de reparación colectiva pertenecientes a organizaciones de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, encontramos: desgaste de los sujetos de reparación colectiva, frente a los incumplimientos y demoras en su implementación.

La Defensoría del Pueblo en el marco del acompañamiento a estos sujetos ha podido evidenciar:

I) Dificultades con el operador logístico, para la implementación de las medidas de reparación colectiva, uno de estos casos es del sujeto Afromupaz, donde el operador logístico adeudaba unos costos para la realización del ADINKRA FEST, actividad que se ejecutó en el marco del Plan Integral de Reparación Colectiva, lo cual, a consideración del Sujeto, se constituyó en una acción con daño, pues conllevó a que la organización adquiriera compromisos financieros con prestamistas informales con altos intereses, situación que las ha puesto en riesgo. Dicha dificultad con el operador logístico, también ha sido referenciada por otros sujetos colectivos como comuna 8 OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

II) Medidas que no están contempladas en la oferta institucional actual de las entidades responsables, y que fueron concertadas con ella.



III) Divisiones y dificultades en los mismos sujetos de reparación colectiva, uno de los casos más graves, es el caso de Chaparral diverso, donde hay divisiones y posibles actos de violencia entre sus mismos integrantes.

IV) Cambios en los funcionarios y funcionarias de la UARIV, encargados de estos procesos, y donde algunos tienen desconocimiento del enfoque de género e interseccional.

v) No formalización del cumplimiento de medidas, a través de actas, o resoluciones, donde se presentan desacuerdos en ocasiones por parte del sujeto colectivo y la UARIV frente al porcentaje y cumplimiento de medidas.

Así que se sugiere, asumir las responsabilidades que corresponden a las entidades, y generar acciones sin daño que propendan por el avance en la implementación de las medidas de reparación colectiva. Por último, se sugiere como medida de acción afirmativa el impulso desde nivel nacional de estos sujetos.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

En la entrevista realizada por las víctimas respecto a si la reparación colectiva incluía acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, el 49% indicó que no, 25% señaló que sí, y el 25% dijo no sabe no responde.

Retorno y reubicación

Esta sección aborda las acciones de transversalización del enfoque de género en los planes de retornos y reubicaciones. En este orden de ideas, se presenta un análisis del indicador E.G.3 del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, el cual tiene una medición acumulada.

Análisis cuantitativo

Discriminación por años del Indicador E.G.3 contenida en el PMI “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género”.

Tabla 226 Indicador E.G.3

Año	Línea de base	Meta	Avance	% avance
2020	0	0	0	0%
2021	0	0	0	0%
2022	0	4	4	100%
2023	4	4	0	0%
2024	4	4	0	0%
2025 (31 de marzo)	4	4	0	N/a
Total		16	4	25%

Elaboración propia. Fuente UARIV

Frente a este indicador la UARIV en su respuesta señala que reforzó el enfoque de género en la formulación en los planes de retorno y reubicación, donde las mujeres participen



activamente en las acciones de los planes de acompañamiento en igualdad y equidad. En esta respuesta no hacen referencia a la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+. Según está respuesta, para el año 2025, la UARIV ya cumplió la meta de 4 comunidades reubicadas y retornadas con enfoque de género.

Análisis cualitativo

La CSMLV pudo evidenciar que el enfoque de género por parte de las entidades del SNARIV se centra en el binarismo mujer y hombre, dejando por fuera otro tipo de diversidades, que requieren una atención del estado como lo son las personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+. De la misma manera, en el marco de los procesos de retorno y reubicación, la UARIV⁴⁶⁹ informa a la CSMLV que viene implementando la estrategia “*Tejiéndonos*”, la cual cuenta con enfoque territorial y de género. En aplicación del enfoque territorial esta estrategia psicosocial busca fortalecer los procesos de retorno, reubicación e integración local de víctimas de desplazamiento forzado, implementándose en diferentes comunidades del territorio nacional, particularmente en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar, Tolima, Cundinamarca, Magdalena, Meta Bolívar, Santander, Nariño, Arauca, Norte de Santander, Santander, Arauca, Caquetá, Valle del Cauca y Putumayo.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

En la entrevista realizada por las víctimas respecto a si la reparación colectiva incluía acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, 49% indico que no, 25% señalo que sí, y el 26% dijo no sabe no responde.

Generación de ingresos

La generación de ingresos es el conjunto de estrategias, programas y proyectos encaminados a la reducción de la pobreza extrema de la población, a través de lo cual se busca el restablecimiento socioeconómico de manera sostenible y autónoma, así como el de las víctimas del conflicto armado con enfoque de género. Esta medida es fundamental para las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, donde se generen planes de negocio y generación de ingresos donde se rompan los estereotipos de género y se promuevan diferentes alternativas de negocio.

Análisis cuantitativo

Indicador CONPES 4031 de 2021 “Número de mujeres víctimas que se han registrado en el sistema de información del Servicio Público de Empleo”

⁴⁶⁹ Ídem, pág. 31



Tabla 227 Mujeres víctimas registradas en el servicio público de empleo

Mujeres víctimas que se encuentran registradas en el sistema de información del servicio público de empleo.		
Meta	2021	89.823
Valor logrado	2021	56.004
Meta	2022	132.937
Valor logrado	2022	123.206
Meta	2023	176.052
Valor logrado	2023	178.449
Meta	2024	219.167
Valor logrado	2024	228.752

Elaboración propia. Servicio público de empleo

Conforme a los datos del anterior indicador, evidenciamos que existe un aumento en los años 2023 y 2024. Sin embargo, se sugiere aumentar la meta anual conforme a la proporción del universo de mujeres incluidas que a la fecha en el registro único de víctimas que constituyen el 50% del registro.

Tabla 228 Indicador CONPES 4031 “Mujeres, hombres y personas intersex orientadas en el servicio público de empleo”

Año	Hombres víctimas orientadas	Mujeres orientadas	víctimas	Intersexual orientadas	Total
2020	28,531	33,741			62,272
2021	15,037	17,119			32,156
2022	26,632	36,567			63,199
2023	17,816	23,753			41,569
2024	39,528	59,037			98,565
AÑO 2025 (HASTA FEBRERO)	5,565	8,146		5	13,716

Elaboración propia. Servicio público de empleo

Como se evidencia en la tabla 196, por parte del servicio público de empleo, las mujeres víctimas son en mayor proporción orientadas para el acceso a empleo. Sin embargo, dichos datos no se compadecen con la totalidad del universo de víctimas del conflicto armado, incluidas a la fecha en el registro único de víctimas. En ese mismo sentido, no se evidencian datos de población OSIEGD LGTBIQ+Q+, solo de personas intersex.

Frente a la generación de ingresos, se encuentra el acceso a créditos a las víctimas por parte del Ministerio de Comercio, este corresponde a una medida de asistencia contemplada en la Ley 1448 de 2011, el acceso al crédito puede contribuir a la reactivación



económica de las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+Q+ como parte de su proceso de normalización de su situación. En la respuesta brindada por el Mincomercio⁴⁷⁰, en el programa mujeres más productivas, cuya aplicación es individual, durante el año 2024 se beneficiaron 5.017 mujeres con un costo unitario de \$836.600 pesos y un costo total de \$4.183 millones. En el proyecto mujeres y comercio más productivos que se accede de manera individual se beneficiaron 240 unidades productivas, por un costo unitario de \$9.000.000 y un costo total de \$2.195 millones.

Análisis cualitativo

El Servicio Público de Empleo (SPE) en su respuesta⁴⁷¹, informa a la CSMLV que ha venido implementando la estrategia integral de inclusión laboral para víctimas del conflicto armado, la cual promueve su inclusión laboral y ha contribuido al incremento de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) en materia de generación de ingresos y empleo, por medio de iniciativas que apuntan a responder los desafíos de la política pública para las víctimas. En acciones con perspectiva de género, señalan que, durante el año 2022, realizaron un trabajo articulado con 24 asociaciones de víctimas del conflicto armado, con quienes se desarrollaron tres cursos de formación de los siguientes temas: economía y perspectiva de género, liderazgo transformacional y habilidades para la vida.

Adicionalmente, se promovió el acceso a la ruta de empleabilidad de las víctimas del conflicto armado integrantes de estas asociaciones, y se realizó acompañamiento psicosocial con el taller de metas SMART⁴⁷².

Respecto las recomendaciones realizadas por la CSMLV en el X y XI publicados en los años 2023 y 2024, es importante mencionar que, desde el Servicio Público de Empleo (SPE) se ha venido fortaleciendo las acciones de divulgación de la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo brindados por la Red de Prestadores del SPE, lo que coadyuva al conocimiento y el acceso del servicio de registro de hoja de vida de las mujeres víctimas del conflicto armado. Se cuenta con la estrategia de Género la cual busca promocionar y divulgar los ajustes a la ruta de empleabilidad que permita la atención oportuna de las mujeres. Es así, que, en el marco de la misionalidad y las estrategias definidas por la Unidad, se continúan realizando acciones que garanticen que las mujeres víctimas registren sus hojas de vida.

El SPE, indica que para las mujeres que han sido víctimas de Violencia Basada en Género (VBG) cuentan con espacios seguros como las Casas de Refugio, creadas bajo la Ley 2215 de 2022 y con el objetivo de potenciar el empoderamiento y la independencia económica de estas mujeres, el SPE, en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

⁴⁷⁰ Radicado 2-2025-009802

⁴⁷¹ Radicado SPE-DG-2025-EE-002586

⁴⁷² SMART método para establecer objetivos que sean medibles, alcanzables, relevantes y con un plazo definitivo.



y ONU Mujeres, está desarrollando una estrategia piloto en Barranquilla y Medellín que mejorará el acceso a los servicios de empleo y formación para las mujeres que se encuentran en estas Casas de Refugio. Esta estrategia busca no solo apoyar su inserción laboral, sino también implementar un sistema de monitoreo y evaluación que garantice su efectividad y sostenibilidad a largo plazo, permitiendo su implementación en otras regiones del país. Tienen planeado un segundo pilotaje, en el segundo semestre del 2025.

La CSMLV celebra esta iniciativa y sugiere de manera respetuosa y conforme a su avance poder aplicar esta estrategia en los albergues creados en el marco de la Ley 1448 de 2011 con mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ víctimas del conflicto armado.

En esa misma línea, el SPE incorpora acciones afirmativas como parte de su eje central, dentro de las cuales describe:

Convocatorias laborales con enfoque diferencial, incentivando la participación de personas transgénero y de otras identidades diversas. Convocatorias acompañadas de sensibilización interna sobre diversidad sexual y de género, con el fin de promover actos de discriminación durante los procesos de selección y contratación.

Desarrollar capacitaciones en enfoque de género y no discriminación, dirigidas especialmente a los prestadores de la red del SPE. Estas acciones buscan garantizar proceso de reclutamiento más inclusivos y libres de prejuicios, contribuyendo a un acceso laboral en condiciones de igualdad para todas las personas.

Conforme a lo anterior, la CSMLV identifica importantes avances por parte del SPE en acciones afirmativas para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, y sugiere un aumento de las metas anuales, para garantizar una mayor cobertura de este servicio, el cual es fundamental para las víctimas del conflicto armado interno.

Adicionalmente, en la indagación realizada por CSMLV a la UARIV⁴⁷³, a través del Grupo de Fortalecimiento Estratégico a Emprendimientos de Víctimas (GFEEV), promueve el fortalecimiento y productividad de las víctimas del conflicto en el desarrollo de emprendimientos. En tres líneas de acción:

Identificación y caracterización: Consiste en la recepción de información para posterior validación y caracterización de la unidad productiva / emprendimiento de víctimas del conflicto armado;

Fortalecimiento: Consiste en la recepción del análisis de la información de caracterización de las unidades productivas, para el diseño e implementación de acciones y estrategias encaminadas a brindar gestión de conocimiento para el desarrollo de los emprendimientos de víctimas del conflicto.

Encadenamiento: Comprende acciones encaminadas a lograr posicionamiento y visibilización de los bienes y servicios de las unidades productivas / emprendimientos de víctimas, así como incentivar y generar interacciones comerciales para aumentar la capacidad de competencia en el mercado. La UARIV, indica que desde la misma caracterización se incluyen variables de enfoque de género, atendiendo a criterios

⁴⁷³ Ídem



diferenciales tales como enfoque étnico, enfoque territorial, necesidades para el empoderamiento económico de la mujer, espacios de participación con enfoque de cuidado, dinámicas de mercado territorial, orientación para la negociación comercial, entre otras.

Por último, se sugiere al Mincomercio frente al acceso a créditos realizar una mayor divulgación de estos programas a las mujeres, donde sepan como acceder, como realizar este proceso en los territorios, de la misma manera se sugiere, generar líneas de crédito para población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado interno.

Entrevista de percepción aplicada a las Víctimas

En la entrevista realizada a las víctimas respecto a si las medidas de generación de ingresos establecidas son efectivas para las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, el 652% afirmaron que no, 22% dijeron que sí, y el 12% no sabe no responden; dentro de las razones argumentadas señalan: *“Una forma de seguir al pie de la lucha constante y una forma de conseguir su sustento ya que muchas veces somos discriminadas por el hecho de ser violadas y más aun siendo transgénero, las medidas de generación de ingresos establecidas no son del todo efectivas para empoderar económicamente a las mujeres y a la población OSIEGD afectadas por el conflicto armado, ya que en muchos casos se trata de iniciativas de corto plazo, sin un enfoque diferencial de género y diversidad que reconozca las barreras estructurales que enfrentan estas poblaciones. Además, los programas suelen carecer de acompañamiento técnico continuo, acceso a mercados, financiamiento adecuado y formación en habilidades sostenibles, lo que limita su impacto real en la autonomía económica y la superación de condiciones de vulnerabilidad.”*

Restitución de tierras

La política de restitución de tierras contenida en la Ley 1448 de 2011 prorrogada por la Ley 2078 de 2021, contempla entre otras, las medidas para la restitución jurídica y material de las tierras que fueron despojadas a las víctimas del conflicto armado o que fueron abandonadas con ocasión del desplazamiento forzado, constituyéndose en una de las medidas preferentes de la reparación integral con un enfoque transformador.

Análisis cuantitativo

Indicador 4031 de 2021: “Porcentaje anual de mujeres inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF- “

Según la información brindada por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en la vigencia 2024, se reportan 9.075 solicitudes en el registro individual, de las cuales 5.999 cuenta con decisión de fondo, de las cuales 4.120 corresponden a mujeres.

Ahora bien, llama la atención que solo el 65% de las solicitudes cuenten con decisión de fondo, pues se evidencia un lento avance en esta materia, lo que podría estar afectando a



las mujeres víctimas, quien se encuentran en espera de la ejecución de la etapa administrativa de la restitución de tierras.

Tabla 229 Número de solicitudes de inscripción en el RTDAF por género

Año	Género	
	Mujeres	Hombres
2024	4120	4.955

Elaboración propia. Fuente URT

Como se evidencia en la tabla anterior, los hombres realizan de manera individual más solicitudes de inscripción ante la RTDAF. Sin embargo, en la respuesta brindada por la URT⁴⁷⁴, se evidenció que hay departamentos donde las solicitantes son en su mayoría mujeres, como lo son los departamentos de Cesar, con 402 solicitudes, Nariño con 264 solicitudes, Norte de Santander con 144, Valle del Cauca con 135.

Tal como se mencionó previamente, 5.999 cuentan con decisiones de fondo, razón por la cual es fundamental que la unidad de restitución de tierras genere medidas especiales para las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+Q+, a quienes el conflicto armado no impacta de la misma manera.

En relación con el enfoque de género, la información reportada por la URT, se limita a una clasificación binaria de femenino y masculino, sin incorporar otras identidades o diversidades de género, lo cual representa una limitación significativa en el abordaje diferencial. Dentro de las tipologías de las decisiones pueden encontrarse: inicio, no incluido, inclusión, exclusión, desistimiento tácito o expreso, rechazo de plano, archivo, incluido por decisión judicial, no incluido, entre otras. Actualmente de las 5.999 solicitudes, 2999 se encuentran en demanda, 2188 en inscripción, 739 fueron no incluidas en el estudio formal, 430 no fueron inscritas, 299 hubo desistimiento, 62 hubo un rechazo porque había una solicitud idéntica.

En consecuencia, se reitera la necesidad de incorporar un enfoque interseccional que permita visibilizar y atender de manera efectiva las realidades particulares de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas dentro del proceso de restitución de tierras.

Tabla 230 Número de decisiones de fondo por género

Año	Género	
	Mujeres	Hombres
2024	2.626	3.344

Elaboración propia. Fuente URT

⁴⁷⁴ Radicado 202520100325761



En esa misma línea la URT, informo a la CSMLV, que en la vigencia citada en el Registro se reportan 1.900 solicitudes de mujeres inscritas a nombre propio, y 1.378 como cónyuge.

Tabla 231 Mujeres inscritas a nombre propio

TOTAL, Mujeres a NOMBRE PROPIO	En demanda	Inscripción	Sentencia
1900	980	919	1

Elaboración propia. Fuente URT

Tabla 232 Mujeres inscritas a nombre del Cónyuge

TOTAL, Mujeres a nombre del cónyuge	En demanda	Inscripción	Sentencia
1378	741	636	1

Elaboración propia. Fuente URT

La URT también describe en su respuesta que las solicitudes pendientes de restitución de tierras pendientes ante la jurisdicción de tierras, se dan por diferentes dificultades, dentro de las cuales se evidencia: el recrudecimiento del conflicto armado, algunas actualizaciones en la información registrada durante la etapa administrativa relacionadas con la debida identificación de los predios e identificación de terceros, cambio de parámetros de cartográficos que requiere la modificación de los insumos catastrales vigentes, demoras en respuesta de las entidades que integran el SNARIV y la ANT necesarias para la consolidación del cuaderno de pruebas, dificultades presupuestales, entre otras. Dentro de las solicitudes pendientes, vemos que son las que pertenecen principalmente a los sujetos de especial protección constitucional, como mujeres madres, cabezas de familia, por grupo etario, donde la mayoría de las solicitudes se elevan por mayores de 60 años y mujeres.

Tabla 233 Solicitudes pendientes de restitución por enfoques diferenciales

Enfoque diferencial	No. Solicitudes
Grupo Etario**	2.071
Genero del titular mujer	913
Se reconoce LBTIQ+	5
Pertenencia Étnica	195
Discapacidad	215
Mujer cabeza de familia	464

Elaboración propia. Fuente URT

En la línea del acceso a derechos por parte de las mujeres rurales, se indagó con la Agencia de Renovación del Territorio (ART), sobre la incorporación del enfoque de género, en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) los cuales indican que desde su formulación (2018-2019), su naturaleza es amplia, ya que una sola iniciativa puede abarcar múltiples necesidades dentro de un municipio o subregión Programas Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Esto significa que su implementación no se puede determinar



únicamente por la ejecución de un proyecto, gestión, convenio o contrato específico, sino que requiere acciones permanentes en el tiempo. Sin embargo, cuenta con proyectos implementados o en implementación asociados a iniciativas con etiqueta de género y mujer rural. De acuerdo con la información suministrada por la ART⁴⁷⁵ en el sistema de información de la entidad, con corte oficial al 31 de marzo de 2025, se han implementado o están en implementación 2.819 proyectos que han activado iniciativas identificadas con la etiqueta de género y mujer rural.

Tabla 234 Proyectos de los PATR implementados asociados a iniciativas con etiqueta de género

Estado del proyecto	Cantidad
En ejecución	1.885
Terminado	934
Total	2.819

Elaboración propia. Fuente ART

Dentro de las acciones reportadas en la respuesta de la ART para incorporar el enfoque de género, esta CSMLV evidencia:

a. La transversalización e implementación del enfoque de género en la metodología de actualización de los PATR, tuvo en cuenta las cuatro (4) líneas estratégicas definidas en la cartilla *"La Participación de las Mujeres y sus Organizaciones en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)"*.

b. Se presentan algunos lineamientos que contribuyen a garantizar la igualdad de condiciones para las mujeres y sus organizaciones, y su representación equitativa en diferentes espacios de participación:

Fortalecimiento de la incidencia y representatividad de las mujeres en los espacios de participación.

Priorización de las voces y narrativas comunitarias diversas que garantice la visibilización de los enfoques diferenciales en el abordaje de cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz, su capítulo étnico y la transversalización del enfoque de género.

Implementación del espacio propio de género *"circulo de género"* en los encuentros municipales y subregionales para la revisión y actualización de los PATR.

Visibilización de las mujeres rurales, mujeres en todas sus diversidades y diferencias, y el reconocimiento de las voces de las mujeres negras e indígenas, sus aportes a la construcción de la nación, necesidades y posibilidades de etnodesarrollo, reconociendo los saberes, practicas, planes de vida y salvaguarda de las comunidades.

Posicionamiento político de las mujeres rurales y de sus organizaciones en la revisión y actualización de los PATR e implementación de los PDET, que las reconozcan como gestoras y agentes de cambios en los procesos de reconciliación y reconstrucción del tejido social hacia la paz total en los territorios.

⁴⁷⁵ Radicado: 20251200037931



Brindar garantías permanentes para la movilización social y participación política e incidente de las mujeres en su diversidad y población LBTIQ+LBTIQ+Q+ en la toma de decisiones, implementación de los PDET y la construcción y actualización de los PATR.

Empoderamiento y autonomía económica de las mujeres a través de proyectos productivos, de reactivación económica ambientales y forestales y transformadores con enfoques diferenciales de género, étnico, reparador y territorial.

La CSMLV, reconoce estas importantes iniciativas con enfoque de género, que reconocen la diversidad y la interseccionalidad de las mujeres y la población diversa, y la realización del *"Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz de Territorio PDET: Tulia Carrillo Lizarazo"* realizado entre el 16 y 18 de enero de 2024. El objetivo general de este encuentro fue promover la participación incidente y el fortalecimiento de capacidades de las mujeres rurales y de las poblaciones con identidades de género y orientaciones sexuales diversas de las 16 subregiones PDET.

Análisis cualitativo

La CSMLV, a través de su participación en el subcomité de enfoque diferencial del SNARIV, reconoce los importantes avances por parte de la URT. Por una parte, la creación de la mesa de enfoques diferenciales, la cual propone acciones para víctimas mayores, las cuales puedan retornar a sus tierras y recuperar su salud mental, el fortalecimiento de la socialización del papel de la URT; y por otro lado, la ruta para acceder al proceso de restitución de tierras dirigido a mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

La CSMLV reconoce las importantes iniciativas con enfoque de género que viene adelantando la ART, las cuales reconocen la diversidad y la interseccionalidad de las mujeres y la población diversa, y celebra la realización del *"Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz de Territorio PDET: Tulia Carrillo Lizarazo"* cuyo objetivo principal fue promover la participación incidente y el fortalecimiento de capacidades de las mujeres rurales y de las poblaciones con identidades de género y orientaciones sexuales diversas de las 16 subregiones PDET.

Entrevistas de percepción a las víctimas

En la entrevista realizada, se indagó con las víctimas entrevistadas sobre el conocimiento que tenían frente a la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales dentro del proceso de restitución de tierras. El 63% contestó que no lo conocían, y el 25% contestó que sí. Por lo tanto, se sugiere continuar realizando estas socializaciones que viene adelantando la URT con la población víctima.

Acceso a la justicia



El acceso a la justicia con enfoque de género constituye la obligación del Estado de investigar juzgar y sancionar a los responsables, investigar las causas estructurales y las desigualdades de poder a las cuales se enfrentan las mujeres y la población OSIED LGBTQ+.

En el caso de las víctimas de violencia sexual la Ley 1719 de 2014 garantiza el acceso a la justicia con especialmente y relacionada con conflicto armado, y modifica unos artículos del código penal.

Análisis cuantitativo

Según la respuesta brindada por la Fiscalía General de la Nación FGN⁴⁷⁶, en el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2020 y el 31 de marzo de 2025, la FGN inició 586 indagaciones por los delitos descritos en los artículos: 138, 138A, 139, 139A, 139B, 139C, 139D, 139E, 141, 141A y 141B del Código Penal. Estos casos avanzan bajo el trámite procesal dispuesto en las Leyes: 906 de 2004, 1098 de 2006 y 600 de 2000, con las siguientes características:

Tabla 235 Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual- Ley procesal aplicable

Ley procesal aplicable	Activos	Inactivos	Total
Ley 906 de 2004	364	151	515
Ley 1098 de 2006	41	29	70
Ley 600 de 2000		1	1
Total	405	181	586

Elaboración propia. Fuente FGN

La FGN en la información suministrada, reporta que, de los casos anteriormente descritos, 398 víctimas son de género femenino, 78 de género masculino y en 110 investigaciones no se consigna esta información. Asimismo, en 2 casos las víctimas manifestaron una identidad de género diversa.

En cuanto a la orientación sexual de las víctimas, 224 son personas heterosexuales, 10 mujeres homosexuales, 2 hombres homosexuales y 6 personas bisexuales; en 344 casos no existe registro al respecto.

La información procesal, en la FGN reporta que se encuentran en la siguiente etapa del proceso judicial.

⁴⁷⁶ Radicado 2025000001081



Tabla 236 Etapa Procesal

Ley procesal aplicable	Etapa	Casos
Ley 906 de 2004	Indagación	327
	Investigación	6
	Juicio	31
Ley 1098 de 2006	Indagación	33
	Investigación	3
	Juicio	5
Total		405

Elaboración propia. Fuente FGN

Frente a los motivos de inactivación se registra en mayor proporción el archivo por conducta atípica, lo cual hace referencia que a pesar de ser susceptible de valoración no encaja en ningún tipo penal específico definido por ley, del total de los 405 casos, solo 36 han llegado a etapa de juicio, 3 de los casos cuentan con sentencia condenatoria por aceptación de cargos, y 2 con sentencia sancionatoria por aceptación total de cargos.

Tabla 237 Actuaciones procesales

Registro última actuación	Número
Archivo por conducta atípica art.79 C.P. P	96
Acumulación por conexidad procesal en el sistema SPOA	45
Aplicación de principio de oportunidad	2
Preclusión	1
Resolución inhibitoria	1
Sentencia condenatoria por aceptación total de cargos	3
Sentencia sancionatoria por aceptación total de cargos (ley 1098 de 2006)	2
Sentencia sancionatoria por acusación directa (ley 1098 de 2006)	1
Sale a otra autoridad	8
Otros	22

Total

181

Elaboración propia. Fuente FGN

Frente a la indagación del avance de los anexos reservados autos 092 de 2008, 009 de 2015, y 515 de la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T025 de 2004. La FGN⁴⁷⁷, señala que después de realizar un proceso de contrastación de los 586 casos reportados en la presente solicitud, frente al universo provisional de investigaciones vinculadas a los Autos 092 de 2008, 009 de 2015 y 515 de 2018, usando como criterios para establecer posibles coincidencias: el número de noticia criminal, el número de documento de identificación y el nombre de la víctima. Los eventos delictivos vinculados a estos autos sucedieron previo al 01 de enero de 2020.

La CSMLV elevó también el avance de acceso a la justicia con enfoque de género por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz⁴⁷⁸, dicho órgano judicial informa que con relación al Caso 11 de Violencias basadas en Género, violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, desde septiembre de 2023 a marzo 31 de 2025 se realizaron 326 actividades en el marco de la estrategia de pedagogía y divulgación del Caso 11, con la participación de 3.455 personas, teniendo en cuenta que la acreditación es la entrada central de participación de las víctimas.

En la indagación realizada por la Oficina Asesora de Monitoreo Integral a la fecha de corte se encuentran 56 personas acreditadas ante el macro caso 11 que investiga los delitos cometidos por violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, y en total en todos los macro casos que incluyen líneas de investigación de VBG y Violencia por Prejuicio (VPP), se encuentran en total 258 casos acreditados. En la misma respuesta brindada por la JEP, informa que desde el año 2020 hasta el 21 de marzo de 2022, se recibieron 971 informes, de ellos al menos 309 tienen componentes de violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva y violencia por prejuicio.

Tabla 238 Violencias Basadas en Género, Violencias por Prejuicio

Macrocaso	Cantidad víctimas acreditadas
01	29
02	94
04	42
05	30
06	1
08	1
10	5
11	56

⁴⁷⁷ Ídem

⁴⁷⁸ Radicado 2025201212687



Total	258

Elaboración propia. Fuente JEP

Análisis cualitativo

La FGN en su respuesta a la CSMLV, reporta brindar capacitación constante a sus funcionarios sobre VBG, dentro de las cuales se encuentra el Congreso Internacional de buenas prácticas para el Abordaje para Víctimas de VBG con 1.457 asistentes, victimología de los delitos de VBG con 1765 asistentes, desde el año 2020 al 2024 reportan la asistencia de 16.118 asistentes a diferentes capacitaciones y formaciones relacionadas con el abordaje de VBG. En dicha respuesta, no se evidencia en cuales, de estas capacitaciones, diplomados y cursos se profundizan en VBG, violencia sexual, reproductiva y crímenes por prejuicio sucedidos en el marco del conflicto armado.

Ahora bien, en la respuesta brindada por la JEP⁴⁷⁹, se destaca que, durante el año 2024, se realiza la construcción, socialización y aprobación del plan de acción del Acuerdo AOG 06 de 2021 “*Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual de la Jurisdicción Especial para la Paz*”.

La CSMLV quiere llamar la atención frente a este punto, debido que las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ exigen el derecho a la verdad y la justicia de los hechos de los cuales son víctimas, pese a la información suministrada por la JEP y la FGN, se evidencian bajas condenas, y el no reconocimiento de los hechos de VBG y VPP por parte de los responsables. Frente a este punto, la CSMLV reitera la necesidad de que las entidades judiciales, deben seguir los estándares para la investigación de hechos de VBG, como lo son la debida diligencia, garantizar el derecho a la información de las víctimas frente al avance de sus casos, investigaciones con enfoque de género, donde se construya el contexto de la violencia, los patrones, y todo lo referente al cumplimiento de la Ley 1719 de 2014.

Entrevista aplicada por las víctimas

En este punto se indagó con las víctimas sobre si persisten las barreras para que las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ denuncien los hechos que padecen en el marco del conflicto armado, el 81 % de las personas entrevistadas, dicen que estas barreras se mantienen, dentro de los argumentos esgrimidos por las víctimas encontramos: *“Muchos funcionarios no tiene clara la forma de atención con enfoque diferencial y en muchas ocasiones se vulnera y revictimiza, persisten múltiples barreras para que las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ denuncien los hechos que han padecido en el marco del conflicto armado. Persiste el temor a las represalias, la desconfianza en las instituciones, la revictimización durante los procesos judiciales, la falta de rutas de atención con enfoque diferencial y la ausencia de garantías reales de protección. Además, existen factores culturales y sociales que refuerzan el silencio, como la estigmatización, la*

⁴⁷⁹ Ídem



discriminación y la normalización de la violencia basada en género y orientación sexual”,

Participación política de las mujeres y población osiegd lgtbiq+q+ víctima del conflicto armado ante la citrep

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son una figura de representación política, creada en desarrollo del punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz, que están dirigidas a las organizaciones sociales y étnicas, especialmente a víctimas del conflicto y mujeres que habitan en sus territorios.

Análisis cuantitativo

La CSMLV recabo con el Ministerio del Interior información frente al indicador PMI sobre participación política de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado en el siguiente periodo legislativo (2026-2030) ante las CITREP.

Tabla 239 ¿Cuántas mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ víctima del conflicto armado han sido beneficiarias del programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer?

Año	Línea base	Meta	Avance	%Avance
2022	Mujeres	1875	1875	100%
2023	Mujeres	576	576	100%
2024	Mujeres	630	630	100%
2025 (31 de marzo)	Mujeres	382	382	N.A.
Total		3463	3463	

En la respuesta brindada por el Ministerio aclaran que las jornadas realizadas en territorio, es abierta dirigida a todas las organizaciones sociales, sin un enfoque en específico dirigida a población víctima del conflicto armado. Lo que llama la atención de esta respuesta, es que precisamente las Curules de paz fueron creadas en el marco del congreso para garantizar la participación política de la población víctima del conflicto armado con estrategias diferenciadas que fortalezcan la participación de las mujeres y la población OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

Análisis cualitativo



Para la CSMLV, es fundamental indagar el avance en la participación política de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas del conflicto armado, a un año de las elecciones de las CITREP.

En la Revisión realizada por la Defensoría del Pueblo (2024), en el primer período de las CITREP (2022-2026) de las 16 curules dispuestas, solo 3 fueron ocupadas por mujeres, ninguna por población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, a pesar de que de 401 candidaturas presentadas 203 correspondieron a mujeres. Adicionalmente, el Acto legislativo 02 de 2021, establecer en su artículo transitorio 6° que **“la Lista tendrá un candidato de cada género”**, el mismo artículo estableció la elección con voto preferente determinándose que la curul se adjudicaría al candidato o candidata más votado dentro de la lista que obtuviera el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción.

Es importante indicar que, en estas listas, se pueden postular víctimas por organizaciones de mujeres. En las elecciones 2022-2026, se presentó el caso de la de curul de Bolívar, donde se postuló la organización y sujeto de reparación colectiva Narrar para vivir, donde para cumplir el requisito establecido en el artículo 6 inscribieron un hombre, el cual ganó es votación, es importante señalar que esta organización de mujeres y otras han solicitado listas de solas mujeres, para garantizar el aumento de la cuota de género.

Para la CSMLV, es fundamental la revisión de esta norma por otro acto legislativo, o la aplicación de reglas sobre paridad de género en las elecciones a las Curules de Paz.

Conclusiones

La CSMLV reconoce importantes avances en la incorporación del enfoque de género e interseccional, en algunas entidades como lo son la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas la cual cuenta con la “Búsqueda Arco Iris, que introduce investigaciones diferenciadas para la búsqueda de personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex, y la Agencia de Renovación del Territorio, la cual cuenta con círculos de género donde reconocen las voces de las mujeres en todas sus diversidades, siendo una de las entidades que más tiene clara la incorporación de la perspectiva interseccional. Sin embargo, durante todo el capítulo se evidencia que la política pública de víctimas con enfoque de género y perspectiva interseccional la limitan a la perspectiva mujer.

En el Caso de la UNP se sugiere fortalecer los tiempos de respuesta de mujeres que se encuentran en riesgo extraordinario y extremo, ya que a la fecha el tiempo promedio de respuesta es de 2 meses y 4 días; en el caso de la medida de indemnización se sugiere a la UARIV fortalecer el acceso a la medida de la indemnización para población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ ya que durante el 2024 solo se indemnizaron 38 personas, reconociendo que esta población se enfrenta a pobreza multidimensional y a barreras de acceso a diferentes derechos; así como fortalecer una ruta de atención integral para hijos e hijas nacidos bajo el hecho victimizante de violencia sexual, los cuales no han sido suficientemente atendidos



y requieren una atención integral de todas las entidades, con el objetivo de reducir al máximo los daños transgeneracionales de este hecho victimizante.

Se reitera a todas las entidades del SNARIV, que el enfoque de género, no se limita a la perspectiva mujer, se trata de un análisis donde se consideran las diferencias y desigualdades entre hombres, mujeres y las personas que no encajan en los parámetros de género y sexualidad dominantes, como lo son las personas OSIEGD LGTBIQ+, donde es fundamental incluir la perspectiva interseccional, la cual reconoce que las personas pueden experimentar múltiples formas de discriminación y desigualdad, muy en línea del enfoque de soluciones duraderas.

A lo largo de los dos últimos informes, se ha evidenciado, metas bajas en los indicadores de género propuestos por el CONPES 4031 y PMI, y mediciones con indicadores de gestión, esta medición es insuficiente para definir si realmente las acciones realizadas por las instituciones han impactado realmente la vida de las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+Q+ en términos de acceso a generación de ingresos, emprendimientos, vivienda, trabajo, atención en salud, educación, entre otras, que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, dentro de las observaciones principales de este capítulo va encaminada a que el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV, incluya indicadores con enfoque de género y perspectiva interseccional en línea a las modificaciones de la Ley 2421 de 2024.

Adicionalmente, se evidenció en los resultados del cuestionario de percepción aplicado a 96 lideresas y líderes de las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones que realizan la defensa de los derechos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, que las medidas de la política pública de víctimas deben apuntar a reducir las desigualdades sociales, económicas, y políticas a las cuales se enfrentan las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+ como medidas como acceso a educación básica primaria y secundaria en los territorios apartados, fortalecimiento para abordar masculinidades igualitarias y de erradicación de distintas formas de violencia contra las mujeres, medidas de generación de ingresos para empoderar económicamente a mujeres y población LGTBIQ+IQ+. Dentro de las observaciones realizadas por las víctimas entrevistadas las víctimas indican que es fundamental revisar los contextos sociales del territorio de manera diferencial en especial zonas fronterizas, abordar cómo el género se cruza con factores como etnia, clase social y discapacidad, así como revisar las brechas a las cuales se enfrentan la población víctima.

Por último, para la CSMLV la entrada en vigor de la reforma de la Ley de Víctimas abre una ventana de oportunidad para revisar la forma como se está evaluando la política y generar acciones que cambien la vida de las mujeres y las personas OSIEGD LGTBIQ+Q+ víctimas del conflicto armado en los territorios.

Recomendaciones



Al Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV, incluir indicadores CONPES 4031 y PMI cualitativos con enfoque de género y perspectiva interseccional, que apunten al cumplimiento a la modificación propuesta en la Ley 2421 de 2024.

Al Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la UARIV, aumentar las metas de los indicadores de género e incluir la perspectiva interseccional en sus programas de atención en línea a los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024.

A todas las instituciones del SNARIV, aumentar la cobertura de sus programas para las mujeres e incluir acciones para la población OSIEGD LGTBIQ+Q+ víctima del conflicto armado.

A la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo UAESP continuar fortaleciendo la divulgación y la estrategia referida para garantizar que más mujeres víctimas y personas OSIEGD LBTIQ+ registren sus hojas de vidas en el Servicio Público de Empleo, y así obtener resultados más consecuentes con el universo poblacional.

A la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo UAESP, revisar en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres, la ampliación de la estrategia de los servicios de empleo y formación para las mujeres que ese están aplicando en las Casas de Refugio a los albergues temporales creados en el marco de la Ley 1448 de 2011, y ampliar dicha estrategia a personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el proceso de reparación colectiva incluir el enfoque de género y la perspectiva interseccional en toda la ruta de reparación colectiva, así como en acciones como garantizar la paridad de género en los comités de impulso.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, garantizar la participación efectiva de las voces de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+ pertenecientes a los sujetos de reparación colectiva, medidas y acciones en el PIRC que apunten a los daños y afectaciones de las mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el impulso a los sujetos de reparación colectiva de organizaciones de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+, a través de un equipo del nivel nacional que impulse y realice seguimiento a la implementación de medidas colectivas de estos sujetos, el cual tenga conocimiento en enfoque de género, diferencial e interseccional.

Al Ministerio del Comercio frente al acceso a créditos para mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ realizar una mayor divulgación de los programas “mujeres más productivas, proyecto mujeres”, con información de acceso desde los territorios, requisitos para aplicar a estos créditos.



Al Ministerio de Comercio, generar líneas de crédito para población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado interno.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, fortalecer los kit humanitarios para las situaciones de emergencia, se sugiere revisar los elementos de los Kit dignidad, utilizados por las Naciones Unidas, UNICEF, UNFPA, los cuales están diseñados para las necesidades específicas de las mujeres y niñas en situación de crisis, estos kits deben incluir, no solo productos de higiene menstrual, también ropa interior, jabón, y productos esenciales en materia de salud, rutas de atención en caso posibles hechos de Violencia Basadas en Género, que garanticen la dignidad de mujeres.

Al Ministerio del Interior realizar la elección de las invitadas permanentes al CERREM de mujeres, compromiso que está pendiente desde el X y XI Informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011. Este proceso es fundamental para garantizar la participación efectiva de las invitadas permanentes en el espacio del CERREM mujeres.

Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, socializar con las mujeres víctimas y lideresas el protocolo de valoración de riesgo para lideresas y defensoras de DDHH, así como la ruta de género ante el CERREM mujeres.

Al Ministerio del Interior y a la Unidad de Víctimas, fortalecer las medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, y la violencia de género en el marco del conflicto armado.

Al Ministerio del Interior y a la Unidad de Víctimas, fortalecer las asistencias técnicas proponiendo líneas que incorporen las entidades territoriales en sus planes territoriales para la prevención y atención de violencias contra las mujeres y personas OSIEGD LGTBIQ+.

Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, informar el estado de avance en la reglamentación y revisión del programa de protección, prevención, atención y garantías de no repetición a víctimas del conflicto armado interno con enfoque de género, diferencial, étnico y territorial descrito en la Ley 2421 de 2023 artículo 32 parágrafo 2.

A la Unidad Nacional de Protección, mejorar los procedimientos en relación a las solicitudes con el fin de disminuir los tiempos de respuesta de requerimientos de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ amenazadas con riesgo extraordinario y extremo que solicitan protección individual y colectiva de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+Q+.

Al Ministerio de Salud y de la Protección Social incorporar en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas la atención diferencial y de género, superando en el



caso de la población OSIEGD LGTBIQ+Q+ las barreras de salud históricas a las cuales se enfrentan esta población.

A la Fiscalía General de la Nación eliminar las barreras que impiden a las mujeres y Población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctima del conflicto armado acceder a la justicia, procurando la capacitación de sus funcionarios de tal forma que cuenten con la información y la atención adecuada y de esta manera evitar las posibles estigmatizaciones a las víctimas al denunciar.

A la Fiscalía General de la Nación, aplicar los estándares para la investigación como la debida diligencia, garantizar el derecho a la información de las víctimas, realizar investigaciones con enfoque de género e interseccional de hechos sucedidos en contextos de conflicto armado.

A la Jurisdicción Especial para la Paz impulsar los procesos judiciales, la materialización de las sanciones propias y medidas de reparación con enfoque de género y diferencial, en especial frente a los 56 casos acreditados en el marco del macro caso 11 Violencias Basadas en Género, violencia sexual y crímenes por prejuicio.

A todas las entidades del Sistema Nacional de Atención Reparación Integral a la Víctimas y el Sistema de Verdad y Justicia y Reparación incorporar en sus registros, planes, metas y estrategias, a las personas OSIEGD LBTIQ+, para que en el próximo seguimiento se puedan tener cifras específicas de la atención de esta población.

Se recomienda al Gobierno Nacional tramitar una modificación normativa que permita la inscripción de listas de solo mujeres y la ampliación en lo posible de las curules de paz para el periodo 2030 -2034, lo anterior como herramienta para lograr una efectiva paridad en las curules y la regulación correspondiente para una verdadera acción afirmativa, pues a la fecha no se ha materializado el principio de equidad, paridad política y enfoque de género. Al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, implementar una estrategia de comunicación, publicidad y capacitación dirigida a las mujeres víctimas y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ sobre participación política en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

Las barreras que enfrentan las víctimas colombianas en el exterior para acceder a las medidas de identificación, atención, asistencia, reparación, rehabilitación, restitución de tierras, satisfacción y retorno han constituido un aspecto central del análisis realizado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV). Desde etapas tempranas, esta Comisión identificó la necesidad de incorporar un capítulo específico dedicado a esta población, con el fin de visibilizar su situación, formular



recomendaciones que fortalezcan la garantía de sus derechos y promover una mejor articulación institucional en el proceso.

Este esfuerzo se encuentra alineado con el marco normativo establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus posteriores modificaciones⁴⁸⁰, las cuales representan un avance significativo en el reconocimiento expreso y diferenciado de esta población dentro de la política pública de atención a las víctimas, así como en el establecimiento de obligaciones a las entidades encargadas de su acompañamiento y del otorgamiento de beneficios⁴⁸¹.

La falta de garantías de seguridad en el territorio nacional, la insuficiencia de recursos económicos para el traslado y el desconocimiento de las rutas de acceso a derechos continúan siendo factores determinantes en la persistencia de barreras para el retorno o la reubicación de víctimas en el exterior.

Esta situación se refleja, entre otros indicadores, en la baja tasa de retornos y reubicaciones, la cual sigue siendo reducida. En efecto, al corte de este informe, de las 34.796 víctimas colombianas en el exterior registradas, solo el 10,2 % ha logrado retornar o reubicarse.

Adicionalmente, se identificó una reducción en la asignación de la indemnización administrativa con respecto al año anterior, lo cual también incide negativamente en las condiciones para el retorno digno y sostenible.

Cabe destacar que, con la entrada en vigor de la Ley 2421 de 2024, la UARIV ha impulsado espacios de socialización con las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), orientados a la reglamentación de dicha Ley y a la definición de la ruta para su implementación interinstitucional. Estos esfuerzos buscan optimizar los procedimientos de atención a las víctimas, con especial énfasis en aquellos dirigidos a la población víctima residente en el exterior. Entre las acciones priorizadas se encuentran el fortalecimiento de la respuesta institucional y la oferta de servicios para esta población, la implementación de medidas de satisfacción en los procesos de atención consular y la capacitación de funcionarios involucrados en estas tareas⁴⁸².

A su turno, con el propósito de seguir conociendo de primera mano las realidades que enfrentan las víctimas colombianas en el exterior, se han realizado una serie de reuniones virtuales⁴⁸³ convocadas por la PGN con organizaciones y representantes de víctimas. Para

⁴⁸⁰ Véase Ley 2078 de 2021, Ley 2343 de 2023 y Ley 2421 de 2024.

⁴⁸¹ Véase Parágrafo 1° y 3° del artículo 28, artículo 68A y artículo 68B. Ley 1448 de 2011.

⁴⁸² Reuniones virtuales celebradas el 20 de marzo y 26 de mayo de 2025 a través de la plataforma Microsoft Teams con la UARIV

⁴⁸³ Reuniones Virtuales realizadas con las víctimas connacionales ubicadas en los países de España y Chile, el 3 y 4 de abril de 2025, respectivamente, con radicado E-2025-076540.



la elaboración de este informe, se priorizó el diálogo con víctimas colombianas residentes en las ciudades de Madrid y Valencia (España), así como, en Santiago de Chile (Chile).

El criterio de priorización de estas comunidades respondió, entre otros factores, a que, como se ha documentado en el X y XI edición del informe, España concentra el mayor número de víctimas colombianas en el exterior con un 22,9% del total. Por su parte, Chile también figura entre los países con mayor presencia de esta población de especial atención, con 10,9%, conforme a los datos reportados por la UARIV.

En el presente informe se llevó a cabo un análisis cuantitativo de variables tales como: (i) la toma de declaración, (ii) el número de víctimas en el exterior que declararon y fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) desde el exterior, (iii) el porcentaje de víctimas en el exterior que han sido indemnizadas y (iv) el porcentaje que han retornado y/o han sido reubicadas.

Adicionalmente, se desarrolló un análisis cualitativo enfocado en: (i) la implementación de las medidas de satisfacción dirigidas a las víctimas en el exterior, y (ii) la ejecución de la medida de rehabilitación psicosocial. Ambos análisis se realizaron en una primera instancia a nivel general y, posteriormente, se focalizaron en los países priorizados, con el fin de sustentar las conclusiones y formular recomendaciones dirigidas a las entidades que integran el SNARIV.

Análisis cuantitativo

Toma de declaración

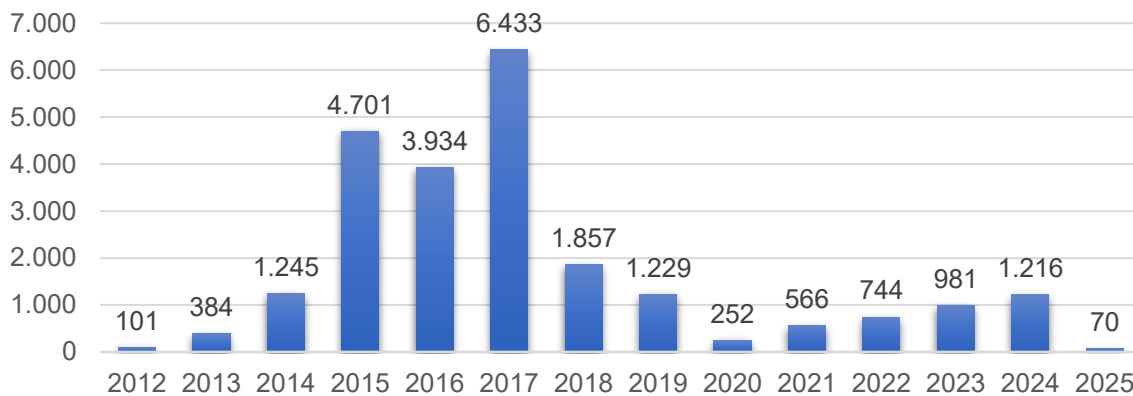
De los 130 consulados que tiene Colombia en el exterior, actualmente 54 toman declaraciones a víctimas del conflicto armado⁴⁸⁴. Así mismo, la UARIV informó que, en la actualidad, 80 funcionarios tienen habilitadas las credenciales para la toma de declaración en línea. De estos, 71 hacen parte de los Consulados en Colombia y nueve hacen parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 hasta el 30 de marzo del 2025 se han recibido 23.714 declaraciones en el exterior. Es importante señalar que los años con mayor número de declaración son: 2015 con 4.701 declaraciones; 2016 con 3.934 declaraciones y 2017 con 6.433 declaraciones.

⁴⁸⁴ De conformidad con la respuesta S-GAICE-25-014379 de la Cancillería de Colombia al requerimiento con radicado E-2025-076540-DPEO elevado el 4 de abril de 2025.

Del año 2024 a marzo de 2025, se recibieron 1.286 declaraciones de víctimas en el exterior. En la siguiente gráfica (Gráfica XX) se muestra el número de declaraciones desglosadas por año, incluidas las que se han recibidos para el 2025:

Gráfica 49 - Declaraciones recibidas en Consulados de Colombia en el exterior. Año a Año



Elaboración propia. Fuente: UARIV. Fecha: marzo de 2025.

La PGN apoyó las jornadas virtuales de atención, orientación y recepción de declaraciones de colombianos víctimas en el exterior, realizadas a través de los consulados de Colombia en Valencia (España), Quito y Nueva Loja (Ecuador), y Estocolmo (Suecia) desde agosto hasta el 31 diciembre de 2024; en el marco de estas jornadas la PGN recibió un total de 101 declaraciones.

En consonancia, con el direccionamiento estratégico impartido por el señor Procurador General de la Nación, se continuará promoviendo el uso de herramientas tecnológicas que acerquen los mecanismos de participación y protección a todos los ciudadanos, sin importar su lugar de residencia. De esta manera, la entidad reafirma su compromiso con la garantía de los derechos fundamentales, la defensa del orden jurídico y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Por otro lado, la UARIV también indicó que se les ha negado la inclusión al RUV a 10.147 personas que rindieron declaración en el exterior, con corte a 31 de marzo de 2025. Según la entidad, la causa más recurrente es la de haber sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno (8.186 personas), seguida de las personas que declararon de forma extemporánea sin justificar la causal de fuerza mayor (1.727 personas).

Las otras causales para no incluirlos, por remisión del Decreto 1084 de 2015, fueron la de haber sufrido un daño como consecuencia de actos de delincuencia común y no por hechos victimizantes relacionados con el conflicto armado (107 personas), ser miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, los cuales no son considerados víctimas (79

personas) y faltar a la verdad (una persona). La UARIV también reportó que existen (63) personas que estuvieron incursas en más de una causal de las previamente mencionadas y existen (cuatro personas) en proceso de revisión de la causal.

Inclusión de víctimas en el exterior en el RUV

Por otro lado, la UARIV determinó que, desde la entrada en vigencia de la Ley y al corte del 30 de abril de 2025, han sido incluidas en el RUV un total de 34.796 personas. Como se observa en la siguiente tabla (Tabla No. 208), la mayor parte de ellas se encuentran en España (7.958), Estados Unidos de América (6.935), Ecuador (5.324), Canadá (4.367) y Chile (3.796).

Tabla 240 Países con mayor número de víctimas incluidas en el RUV

#	País	No. Víctimas (Total)	Hombre	Mujer	OSIE GD*	NNA **	Adulto Mayor	Pertenencia étnica	Persona con discapacidad
1	España	7.958	3.308	4.603	47	189	875	0	491
2	EE.UU.	6.935	3.226	3.661	48	110	670	0	400
3	Ecuador	5.324	2.653	2.650	21	187	769	0	678
4	Canadá	4.367	2.030	2.315	22	96	802	0	349
5	Chile	3.796	1.670	2.113	13	51	188	0	147
6	Venezuela	1.327	657	665	5	11	306	151	91
7	Panamá	1.311	594	715	2	11	213	0	65
8	México	616	318	298	1	3	42	0	30
9	Brasil	480	295	183	2	5	30	0	43
10	Argentina	364	166	198	0	3	55	0	50
11	Otros***	2.318	1.027	1.250	41	53	230	0	209
	TOTAL	34.796	15.944	18.651	202	719	4.180	151	2.553

Fuente: UARIV. Fecha: mayo de 2025.



*OSIGED: Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas

**NNA: Niños, Niñas y Adolescentes

***Información sobre víctimas en el exterior en los siguientes países: Francia, Italia, Costa Rica, Perú, Alemania, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Suecia, Austria y Países Bajos

Frente a las ciudades con mayor número de víctimas colombianas ubicadas en el exterior, la UARIV reporta que son: (i) 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).

Indemnización administrativa

La UARIV informó que, desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, se han realizado 15.224 giros para el pago de la indemnización administrativa de 14.733 víctimas en el exterior, por un valor de \$120.102 millones.

En la siguiente tabla (Tabla No. XXX) se relaciona, año a año, los giros realizados, el monto y el número de víctimas que lo recibieron:

Tabla 241 Indemnizaciones administrativas por año Víctimas en el exterior

Año	No. giros	No. personas	Valor (COP)
2012	1	1	\$ 5.667.000
2013	2	2	\$ 14.737.500
2015	420	385	\$ 2.489.244.316
2016	194	188	\$ 1.757.336.431
2017	491	477	\$ 3.608.149.411
2018	625	611	\$ 5.242.092.438
2019	95	85	\$ 1.162.639.255
2020	821	783	\$ 7.482.596.538
2021	4.391	4.196	\$ 35.043.405.941
2022	5.604	5.559	\$ 38.069.624.800
2023	842	820	\$ 7.196.418.324
2024	1.737	1.625	\$ 18.025.678.970
2025	1	1	\$ 4.034.057
Total	15.224	14.733	\$120.101.624.981

Fuente: UARIV. Fecha: mayo de 2025

Si se analiza por hecho victimizante, la UARIV reportó que (i) por desplazamiento forzado se han efectuado 14.495 giros a 14.094 personas, por valor de \$106.380.636.466, (II) por



homicidio se han hecho 452 giros a 402 personas, por valor de \$6.006.097.343, (iii) por secuestro se han realizado 111 giros a 102 personas por valor de \$3.711.342.279, (iv) por delitos contra la libertad e integridad sexual 85 giros a 71 personas por valor de \$2.548.576.099 (v) por desaparición forzosa se han efectuado 56 giros a 47 personas por valor de \$770.263.661.

A su turno, dicha entidad reporta que se han realizado veinte (20) giros por lesiones personales y psicológicas que producen incapacidad permanente a 13 personas por \$575.697.532, cuatro giros por tortura a tres personas por \$89.680.700 y un giro a una persona por reclutamiento ilegal de menores, por \$19.330.500.

Frente a la pertenencia étnica de dichas víctimas en el exterior, se destaca que la población no étnica representa el 83% del total de personas (12.208 personas) a las que se la han realizado giros, seguida de la población negra o afrocolombiana, la cual representa el 14% (2.051 personas); entre la población indígena, gitana ROM, raizal y palenquera se distribuye el 3% del restante de giros realizados por la entidad.

Adicionalmente, a corte del 30 de abril de 2025, la mayoría de los giros han sido efectuados a mujeres, representando el 52.3% del total de giros realizados, seguidos de los hombres con el 47.5% y víctimas con una identidad de género diferente, que representan el 0.2%.

Finalmente, debe decirse que, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de abril de 2025, se reporta la indemnización a 1.626 víctimas en el exterior, por valor de \$18.029.713.027.

Retornos y reubicaciones

Con la entrada en vigor de la Ley 2421 de 2024 se modificó, amplió y detalló significativamente el artículo 66° de la Ley de Víctimas, reforzando los principios de voluntariedad e interconectividad para el retorno y la reubicación de la población víctima colombiana; además, para las víctimas en el exterior, la Ley amplió la competencia para reglamentar el procedimiento de inclusión en el país, tarea que ahora está a cargo de la UARIV y el Ministerio de Relaciones Exteriores de forma coordinada, y dispuso que, en caso de retornos por medios propios y sin acompañamiento de la UARIV, esta entidad deberá diseñar una metodología para su caracterización y georreferenciación, a fin de identificar riesgos y necesidades de atención oportuna y permanente.

Al corte del 31 de marzo de 2025, la UARIV reportó que 3.542 víctimas habían efectuado una solicitud de acompañamiento y, en total, la entidad ha recibido 8.109 solicitudes de regreso al país. En ese sentido, las víctimas que han solicitado acompañamiento para retornar al país representan el 10.2% del total de víctimas en el exterior que están inscritas en el RUV.



En la siguiente tabla (Tabla 210) se desglosa, año a año, el número de solicitudes de acompañamiento y el número de solicitudes de regreso al país, respectivamente:

Tabla 242 Solicitudes de acompañamiento y retorno año a año

Año	No. solicitudes de acompañamiento para el regreso al país de víctimas que se encuentran en el exterior acompañadas	Total, de solicitudes de retorno al país de víctimas que se encuentran en el exterior solicitadas
2013	20	40
2014	35	64
2015	53	111
2016	90	174
2017	175	438
2018	688	956
2019	659	1.198
2020	434	973
2021	270	654
2022	270	670
2023	305	1.012
2024	448	1.584
2025 (hasta 31/03/2025)	27	235
Total	3542	8109

Fuente: UARIV. Grupo de Atención a víctimas exterior. Fecha: 31 de marzo de 2025.

Así mismo, la entidad reporta que, al corte del 31 de marzo de 2025, 192 hogares han sido retornados o reubicados desde el exterior y efectivamente recibidos en Colombia. De estos se destacan que la mayor cantidad provienen de Venezuela 136, Ecuador 17, España 6 y Chile 6.

Cabe resaltar que las víctimas retornadas en Colombia acceden a la oferta del Estado a través de un proceso coordinado entre la UARIV y otras entidades del SNARIV. Aunado a lo anterior, se han impulsado Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA) con el propósito de mejorar las condiciones socioeconómicas de las familias víctimas que retornan. Frente a estas últimas, la oferta se ha distribuido de la siguiente manera (Tabla 211):

Tabla 243 Oferta a víctimas representada en EEA

Año	EEA	Subsidio de vivienda	Acceso a proyecto productivo o de generación de ingresos	Acceso a tierras
2011	0	0	0	0
2012	0	0	0	0
2013	1	4	10	2
2014	1	1	14	2
2015	16	5	23	1
2016	0	9	51	1
2017	0	22	107	2
2018	41	58	381	13
2019	10	73	433	20
2020	37	43	295	12
2021	8	27	131	5
2022	37	36	146	2
2023	41	26	177	5
2024	0	64	296	11
2025	27	3	4	0
Total	219	371	2068	76

Fuente: UARIV y Red Nacional de Información. Fecha: 31 de marzo de 2025

De conformidad con lo anterior, al corte de la vigencia 2025, según respuesta de la UARIV se han promovido 219 EEA, 371 subsidios de vivienda, 2.068 accesos a proyectos productivos o de generación de ingresos y 76 accesos a tierras.

Análisis cualitativo

A la par con las medidas de asistencia, reparación e indemnización administrativa, la UARIV ha diseñado estrategias, en materia de satisfacción y garantías de no repetición, que buscan aportar a la reparación simbólica de las víctimas en el exterior. Frente a este aspecto, la entidad señala dos proyectos importantes para este propósito:

"Cimientos por la memoria y el reconocimiento de las víctimas en el exterior": Enfocado en apoyar técnica y financieramente a organizaciones de víctimas y víctimas no organizadas para la implementación de iniciativas relacionadas con la mitigación de daños emocionales, morales y simbólicos ocasionados por el conflicto armado.



"Koi: Fortalecimiento de liderazgos de víctimas en el exterior": Enfocado en jóvenes de primeras y segundas generaciones de víctimas migrantes. Su objetivo es contribuir a la reparación simbólica y fortalecer sus capacidades para la formulación e implementación de políticas públicas.

A su turno, la entidad manifestó las principales dificultades para la materialización de la oferta de las medidas de reparación, dentro de las que se encuentran:

La difusión de la información: de acuerdo con la entidad, la constante desactualización de datos de contacto de las víctimas y el flujo migratorio activo que presenta la población colombiana en el mundo conlleva a que en ocasiones las víctimas en el exterior no se enteran de lo que ofrece para ellas el Estado Colombiano y las instituciones que conforman el SNARIV.

El presupuesto destinado a las instituciones para la consolidación de oferta institucional dirigida a víctimas en el exterior.

La ausencia de reglamentación Ley 2421 de 2024: esto, en tanto que, según dicha entidad, se hace necesario avanzar en el proceso de consolidación de la reglamentación dado que la misma impactará los derechos de las víctimas en el exterior.

Frente a los procesos y acciones desarrolladas para avanzar en el proceso de caracterización de las víctimas en el exterior, la UARIV destacó las siguientes:

Suscripción Convenio de Cooperación con el Consejo Noruego de Refugiados: Dichas entidades suscribieron un Convenio que tuvo por finalidad la caracterización de víctimas en el exterior. A través de éste, se logró la aplicación de 2.612 encuestas realizadas entre el año 2018 y 2019 a personas que se consideran víctimas del conflicto armado y que se encontraban en los ocho países donde más declaraciones se habían recibido para ingresar en el RUV o donde mayor población de refugiados y solicitantes de asilo de origen colombiano se identificó.

Articulación Interinstitucional: En el marco del CONPES 4031 de 2021, la UARIV y el Ministerio de Relaciones Exteriores siguen avanzando en la implementación de la herramienta de caracterización para víctimas en el exterior, a través de la plataforma VIVANTO, cuyos avances se detallan a continuación.

En el año 2024, la UARIV adelantó las siguientes actividades relacionadas con este proceso:

Módulo de caracterización definitivo en la herramienta VIVANTO: De acuerdo con esta, una vez surtido el proceso de pruebas y los ajustes requeridos, se cargó el módulo de encuesta de caracterización definitivo en el módulo de VIVANTO. Esto implica que ya no se trabaja en ambiente de pruebas, sino que se da salida a producción.



Proceso de capacitación en la herramienta: Según la entidad, se coordinó una capacitación en la herramienta al Escritorio de Víctimas de Cancillería y a la Unidad de Restitución de Tierras, y se decidió avanzar con un primer grupo de consulados, los cuales fueron capacitados en la herramienta.

Mientras que, para el año 2025, se adelantaron las siguientes:

Formación a todos los consulados de Colombia en el mundo a través de capacitaciones sobre el uso de la herramienta VIVANTO y perfil de caracterización víctimas en el exterior. Creación del perfil de caracterización de víctimas en el exterior para todos los usuarios de los consulados.

Seguimiento a la recepción de caracterizaciones por parte de los consulados y apoyo desde el Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior. Según la entidad, se han caracterizado ochenta y ocho (88) hogares en el exterior y a 144 víctimas.

Se han adelantado *espacios con la Coordinación de Estadística del Ministerio de Relaciones Exteriores*, para la definición de variables y un tablero de control con información pertinente asociada a la caracterización que permita el análisis de política pública.

Frente al diseño e implementación de medidas relacionadas con las necesidades de rehabilitación psicosocial de las víctimas en el exterior, la UARIV enfatizó que se sigue contando con la Estrategia de Atención Psicosocial Individual No presencial “ILLA”. Su metodología se desarrolla a través de encuentros virtuales donde se abordan los daños y afectaciones psicosociales ocasionadas por los hechos victimizantes y los daños específicos relacionados al proceso migratorio. Dicha estrategia sigue abierta y publicada en las piezas gráficas que circulan en las redes sociales de la entidad.

Finalmente, frente a las medidas de satisfacción, la entidad indicó que se adelantó la convocatoria “Visibles”, la cual, en el marco de la reparación simbólica, buscaba visibilizar expresiones culturales y artísticas de víctimas en territorio nacional y en el exterior como una medida de dignificación hacia estas, entendiendo que el reconocimiento de expresiones artísticas y culturales lideradas por víctimas del conflicto armado dentro y fuera del territorio nacional contribuyen a la construcción de paz y la memoria, además de ser un motor que aporta a ejercicios de sanación y mitigación de las afectaciones generadas por el conflicto armado.

Como resultado de la convocatoria se contó con la participación de alrededor de 400 víctimas y del exterior se recibieron 19 propuestas en las categorías de cine y medios audiovisuales, literatura, música y artes plásticas de países como Argentina, España, Estados Unidos, Ecuador, Brasil, Londres, Francia, Italia, Panamá y Noruega. El 25 de marzo de 2025 se hizo la publicación de los ganadores, entre estos, tres víctimas en el exterior.



Por el otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que en abril de 2025 se realizaron 17 actividades (de un total de 20) en los Consulados de Colombia en Quito, Londres, Nueva Loja, Berna, Auckland, Valencia (España), Manaos, Bilbao, Calgary, Houston, Guayaquil, Madrid, Lima, Roma y Esmeraldas. Esto, en atención al indicador del Plan Nacional de Desarrollo -PND- 212 *“Medidas de satisfacción para víctimas en el exterior implementadas”*.

Adicionalmente, dicha entidad realizó las acciones que a continuación se enlistan, logrando un 193.3% de avance de este indicador a corte del 30 de abril de 2025⁴⁸⁵:

Diez actos de conmemoración del Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas (Londres, Valencia, Manaos, Bilbao, Calgary, Guayaquil, Berna, Nueva Loja, Lima y Roma).

Espacio de diálogo y escucha activa con víctimas en San Lorenzo (Esmeraldas);

Pre-conmemoración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas del Conflicto (Quito).

Reunión inicial con víctimas del conflicto armado (Quito).

Jornada de atención virtual con la Unidad para las Víctimas (Auckland).

Caminos de Memoria "Sembrar después de lo que nos pasó: un espacio para cuidarnos y reconectar" (Houston).

A continuación, se presenta el análisis de los demás países que concentran el mayor número de víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior, con base en la información reportada en el RUV. Este ejercicio permite identificar las características demográficas y condiciones particulares de estas personas, lo cual resulta clave para el diseño de estrategias diferenciadas de atención, asistencia y reparación integral.

España

Como se mencionó en líneas anteriores, España es el país que tiene mayor concentración de víctimas colombianas en el exterior. De hecho, 7.958 personas que han sido incluidas en el RUV se encuentran en dicho país. De estas, 41.6% son hombres y 57.9% son mujeres. Por su parte del total de víctimas que se encuentran en ese país, el 0.6% tiene una orientación sexual o identidad de género diversa, 2.4% son niños, niñas o adolescentes, 10.9% son adultos mayores y 6.2% son personas con discapacidad.

De conformidad con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia cuenta con siete consulados en España, los cuales, en su totalidad toman declaraciones a víctimas en el

⁴⁸⁵ Véase <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>. Indicador 212 - *Medidas de satisfacción para víctimas en el exterior implementadas*.



exterior. A su turno, a corte del 28 de febrero de 2025, esta entidad reportó que 13 funcionarios de dichas dependencias tenían habilitados los aplicativos VIVANTO y RUV.

En el transcurso de enero de 2024 a 28 de febrero de 2025 en España se han tomado un total de 166 declaraciones de víctimas colombianas que residen en ese país.

Asimismo, las ciudades en las que se ha recibido el mayor número de declaraciones en este país corresponden, en su mayoría, a aquellas donde, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios en este país son: (i) Madrid (873), (ii) Valencia (354), (iii) Sevilla (165), (iv) Barcelona (164) y (v) Bilbao (84). Por otro lado, las ciudades con menor número de declaraciones recibidas son: Las Palmas Gran Canarias (65), Palma de Mallorca (38), Lugo (1) y Logroño (1).

A su turno, se han brindado un total de 25.209 asesorías y/u orientaciones en los consulados colombianos en este país y se han impulsado más de 250 actividades orientadas específicamente a víctimas colombianas desde la entrada en vigor de la ley.

Para los años 2024 y 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que se realizaron 38 actividades en diferentes consulados de este país relacionadas con medidas de satisfacción para las víctimas. Así las cosas, en 2024, se realizaron 14 actividades en Barcelona, 12 actividades en Valencia, cuatro actividades en Madrid, dos actividades en Sevilla y una actividad en Bilbao. Por su parte, para 2025, con corte al 28 de febrero de la misma anualidad, se han realizado dos actividades en Valencia, una en Sevilla y una en Bilbao.

La UARIV reportó que los consulados de Colombia en España realizan la difusión del protocolo de retornos y reubicaciones y la ruta de indemnización de la siguiente manera:

Consulado en Valencia: Se ofrece información sobre la ruta de retorno a todos los connacionales que entran en contacto por primera vez con el Escritorio de Víctimas.

Consulado en Barcelona: Se realiza de manera directa a la población que lo requiera. Se realiza una orientación individual y se brinda información detallada de los procedimientos.

Consulado en Bilbao: Se difunden siguiendo los lineamientos y apoyo impreso otorgado por la UARIV siempre de forma presencial y por solicitud del ciudadano.

Consulado en Sevilla: Se difunden a través de los canales de atención del consulado (asistencia presencial, telefónica y por correo electrónico)

Consulado en Palma de Mallorca: Se difunden mediante correo electrónico, la cartelera del consulado y atenciones individuales en la que se expone la información relevante.

Consulado en Madrid: Se difunden a través de comunicados masivos del registro Consular, charlas virtuales, reuniones presenciales, proyección en las pantallas del consulado y medios de comunicación radial.



Consulado en Las Palmas Gran Canaria: Se brinda información a través de boletines y “flyers”, y se proyecta la información en las pantallas del consulado.

Adicionalmente, la entidad indicó que, mediante capacitaciones que se programan durante el año para todos los consulados de Colombia en el mundo, se socializa el protocolo de retornos y la ruta de acompañamiento que desde la Unidad se tiene establecida para las víctimas en el exterior que desean retornar. De igual manera, ésta indicó que diseñó un “ABC del retorno” que se entrega en Jornadas de Atención Presencial en el exterior organizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁸⁶.

El Escritorio de Víctimas en el Exterior recopiló la información de los Consulados en Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao e indicó que se tiene registro de 54 organizaciones y representantes de víctimas inscritas a ellos. Por otro lado, los Consulados en Palma de Mallorca y Las Palmas de Gran Canaria manifestaron no contar con organizaciones en sus respectivas circunscripciones. En el caso de Sevilla, se informó que en el mes de marzo de 2025 se tuvo contacto con la representante legal de la ONG Fundación Árbol Fuente de Vida, sede España, entidad que trabaja con líderes sociales en Colombia.

Frente a las estrategias de atención a población víctima, la UARIV y los consulados reportaron que se han realizado 17 jornadas de atención en este país. De conformidad con esta primera, los funcionarios del Escritorio de Víctimas en el Exterior se desplazan a los consulados para apoyar la toma de declaraciones.

Estas entidades indicaron que, en el caso del consulado en Palma de Mallorca, aunque no ha contado con jornadas de atención específicas para víctimas, sí ha realizado jornadas de Consulados Móviles en las que se ha brindado atención a víctimas. De hecho, entre 2011 y 2025 se realizaron 44 de estos en las Islas de Menorca, Ibiza y Formentera.

También, dichas entidades reportaron que para el año 2024 se atendieron 450 solicitudes en jornadas de atención específicas para las víctimas⁴⁸⁷, las cuales se detallan a continuación (Tabla XXX):

Tabla 244 Solicitudes recibidas por Consulados en España (2024)

Año	Tipo de jornada	Ciudad de España	No. de solicitudes recibidas

⁴⁸⁶ Frente a este particular, la entidad destacó que dicho “ABC” puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2022/11/ABC-para-el-retorno.pdf>

⁴⁸⁷ De conformidad con la Cancillería de Colombia, estas jornadas consisten en espacios de varios días en los cuales funcionarios del Escritorio de Víctimas en el Exterior se desplazan a los Consulados para apoyar la toma de declaraciones. Así mismo, con acompañamiento de las entidades del SNARIV se realizan orientaciones, asesorías generales y específicas, y se abren espacios para difusión de información de interés como las rutas de indemnización y retorno.



2024	Virtual	Valencia	246
		Barcelona	16
		Madrid	111
	Presencial	Valencia	77
	TOTAL		450

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y UARIV. Fecha: febrero de 2025

Para la atención psicosocial de la población víctima en este país, la UARIV indicó que la ruta de atención psicosocial se brinda a través de las estrategias ILLA y RAÍCES.

Chile

En Chile se concentran un total de 3.796 víctimas colombianas, según el RUV, de las cuales 43.9% son hombres y 55.6% son mujeres. Adicionalmente, 0.3% de estas víctimas tienen una orientación sexual o identidad de género diversa, 1.3% son niños, niñas o adolescentes, 4.9% son adultos mayores y 3.9% son personas con discapacidad.

Colombia cuenta con dos consulados en la República de Chile: el Consulado en Santiago de Chile y el Consulado en Antofagasta. Frente al número de funcionarios con credenciales activas de toma en línea VIVANTO, se indicó que se encuentran en proceso de reactivación de las credenciales de dos de los funcionarios del Consulado de Santiago de Chile, mientras que dos funcionarios del Consulado de Antofagasta ya tienen activas las credenciales.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas, se han tomado un total de 145 declaraciones de víctimas colombianas en Chile, de las cuales, 37 fueron tomadas en el año 2024. Al corte de 28 de febrero de 2025, no se habían tomado declaraciones en ninguno de los dos consulados.

En total, el Consulado de Santiago de Chile ha recibido el 58.3% de las declaraciones (242 declaraciones) en este país, mientras que el restante, 41.7%, lo ha recibido el Consulado en Antofagasta (173 declaraciones).

En el caso de asesorías y/u orientaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que, desde la entrada en vigor de la ley, estos dos consulados han brindado 3.290 de estas, siendo el 2017 el año con el mayor número (1.019).

En total, el Consulado de Santiago de Chile ha brindado el 38.7% (1.272) de las asesorías y/u orientaciones, mientras que el Consulado de Antofagasta ha brindado el 61.3% (2018). En referencia a las actividades promovidas por estos dos consulados y relacionadas con las medidas de satisfacción, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó un total de 40 actividades orientadas específicamente a la población víctima colombiana en este país.



Desde enero de 2024 al 28 de febrero de 2025, dicha entidad reportó que tres de estas actividades fueron promovidas en el Consulado de Antofagasta, mientras que siete han sido promovidas en el Consulado de Santiago de Chile. Sólo para el año 2024, se realizaron ocho actividades en ambos consulados, mientras que para el año 2025, al corte del 28 de febrero de la misma anualidad, se han llevado a cabo dos actividades.

La UARIV reportó que los consulados difunden el protocolo de retornos y reubicaciones, así como, la ruta de indemnización de la siguiente manera:

Consulado de Santiago de Chile: Este consulado reportó que, a partir del 1 de abril de 2025, fue priorizado para contar con una asesora especializada para la atención de víctimas colombianas en Chile. Así las cosas, ésta brinda una atención presencial los martes y miércoles de 8:00a.m. a 1:00p.m.

Consulado de Antofagasta: Este consulado reportó que la forma principal en que informan la ruta de indemnización es de manera presencial. También indicó que se socializan dichos protocolos a través del programa “Colombia Nos Une”, adscrito a este.

Frente a la información sobre organizaciones de víctimas, el Consulado de Antofagasta indicó no contar con un registro de víctimas inscritas, al igual que el Consulado de Santiago de Chile. No obstante, este último detalló que, a través de diferentes actividades que han realizado, han podido entrar en contacto con organizaciones de víctimas del conflicto armado como OCORCH, Raíces de Resistencia, Corporación Dolores Sopeña, Invisibles por la Paz y la Paz Se Teje.

En el caso de actividades de capacitación y divulgación de la Ley de Víctimas, para el año 2024, se realizó una Jornada de Atención a víctimas y un acto conmemorativo en el consulado de Antofagasta, mientras que, en lo corrido del año 2025, se ha realizado un acto conmemorativo también en este consulado. De acuerdo con información enviada por los Consulados y por la UARIV, se han realizado cerca de nueve jornadas de atención a víctimas en Chile. Para el año 2024 se recibieron un total de 306 solicitudes⁴⁸⁸, de las cuales 175 fueron en Santiago de Chile y 131 en Antofagasta.

Como en el caso anterior, para la atención psicosocial de las víctimas colombianas en Chile, la UARIV indicó que la ruta de atención psicosocial se brinda a través de las estrategias ILLA y RAÍCES.

⁴⁸⁸ De conformidad con la Cancillería de Colombia, estas jornadas consisten en espacios de varios días en los cuales funcionarios del Escritorio de Víctimas en el Exterior se desplazan a los Consulados para apoyar la toma de declaraciones. Así mismo, con acompañamiento de las entidades del SNARIV se realizan orientaciones, asesorías generales y específicas, y se abren espacios para difusión de información de interés como las rutas de indemnización y retorno.



La UARIV informó que durante la vigencia 2025 se destinaron recursos de inversión del presupuesto general de la nación para la atención de las víctimas en el exterior desde los siguientes proyectos de inversión:

Tabla 245 Proyectos de inversión que financian la atención de víctimas en el exterior

BPIN	Nombre	Objetivo general	Horizonte	Apropiación Vigente ⁴⁸⁹	Apropiación Vigente para 2025 ⁴⁹⁰
2021011000069	Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional	Fortalecer la eficiencia en la prestación del servicio de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado.	2022 - 2028	\$388.952	\$110.355
2021011000070	Fortalecimiento de la articulación del sistema nacional de atención y reparación integral de las víctimas-SNARIV durante la implementación de la Política Pública de Víctimas - PPV nacional	Fortalecer la articulación del Sistema Nacional de atención y reparación integral de las víctimas-SNARIV durante la implementación de la PPV.	2022 - 2028	\$92.115	\$24.334
2021011000065	Implementación de las medidas de reparación en las víctimas del conflicto	Aumentar la contribución al cumplimiento de la reparación integral a las	2022 - 2028	\$4.514.468	\$1.512.204

⁴⁸⁹ Datos tomados de Ficha actualizada del proyecto plataforma integrada de inversión Pública, PIIP. Fecha reporte: 02-06-2025

⁴⁹⁰ Datos tomados de Ficha actualizada del proyecto plataforma integrada de inversión Pública, PIIP. Fecha reporte: 02-06-2025



	armado a nivel nacional	víctimas del conflicto armado			
	Implementación de los procesos de retornos, reubicación e integración local de los hogares y comunidades víctimas del desplazamiento forzado en Colombia	Contribuir con la garantía del derecho al retorno, reubicación o integración local de los hogares y comunidades víctimas de desplazamiento forzado	2022-2025	\$275.927	\$124.901

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y UARIV. Fecha: febrero de 2025

Ejecución Presupuestal

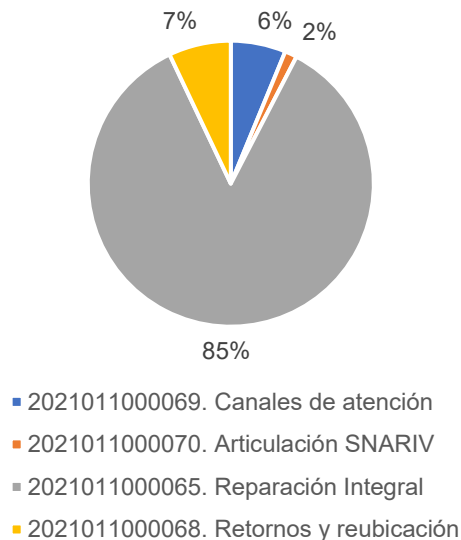
Cabe indicar que los recursos disponibles en cada uno de los proyectos de inversión relacionados están orientados a atender de manera global la población víctima, dentro de la cual se encuentran también las víctimas en el exterior. La información de estos proyectos no permite identificar cuántos de estos recursos están destinados de manera exclusiva a la atención de las víctimas en el exterior, pero se interpreta que alguna proporción de los recursos está orientada a esta población.

Aunque la Unidad para las Víctimas, afirmó que esta entidad tuvo disponible para la atención de las víctimas en el exterior recursos de inversión por un total de \$1.771.797 millones durante la vigencia 2025, no es posible corroborarlo dado que la información de los proyectos no está desagregada.

No obstante, lo anterior, el proyecto que más recursos aportó para la atención a personas que sufrieron violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH con ocasión del conflicto armado interno colombiano y que, por esta u otras causas, emigraron de Colombia, fue el orientado al acceso a las medidas de reparación integral, el cual continúa siendo una problemática que se acentúa por el crecimiento del número de víctimas que han ingresado al RUV. Este proyecto de inversión representa el 85% del total de los recursos mencionados. En su conjunto la distribución se grafica así:



Gráfica 50 Participación por proyecto de inversión en la atención de víctimas en el exterior



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y UARIV. Fecha: febrero de 2025

Ahora bien, dentro del proyecto de inversión *“Implementación de las Medidas de Reparación en las víctimas del conflicto armado a nivel Nacional”* se ejecutaron dos actividades orientadas de manera directa a las víctimas en el exterior. Estas actividades son: i) realizar acciones de la medida de rehabilitación a víctimas en el exterior, con apropiación para la vigencia 2025 de \$852 millones y ii) realizar acciones de la medida de satisfacción en el marco del proceso de reparación individual con víctimas en el exterior, con apropiación para la vigencia 2025 de \$1.287 millones.

Se observa entonces que, la apropiación vigente de estas dos actividades suma \$2.139 millones frente a lo cual, es posible indicar que, del proyecto de inversión en cuestión, el cual representa la fuente que mayor monto de recursos destinó para la atención de las víctimas en el exterior, solo el 1,14% se orientó exclusivamente a la atención de las víctimas en el exterior.

Para analizar el avance o los logros de estas actividades, se consultó el avance del producto definido en el proyecto de inversión que contiene cada una de las actividades:

De un lado, se encuentra el producto servicios de satisfacción y garantías de no repetición a víctimas del conflicto armado que contiene la actividad, *“realizar acciones de la medida de satisfacción en el marco del proceso de reparación individual con víctimas en el exterior”* con un avance del 100%. De otro lado, el producto, servicio de rehabilitación psicosocial a víctimas del conflicto armado que contiene la actividad, *“realizar acciones de la medida de rehabilitación a víctimas en el exterior”* con un avance del 41.05%.



Un problema identificado frente a este aspecto radica en que, según información remitida por la UARIV y la disponible en el portal Mapainversiones⁴⁹¹, no es posible conocer ni el avance de ejecución a nivel de actividad ni la ejecución presupuestal desagregada en ese mismo nivel, lo que limita el seguimiento detallado y la evaluación precisa de las acciones implementadas. Adicionalmente vale la pena considerar en los tres proyectos de inversión restantes, así en su conjunto representen apenas el 15% de las fuentes de financiación.

El proyecto Fortalecimiento de los canales de atención y orientación a las víctimas del conflicto armado a nivel nacional, contempló dentro de las actividades, una orientada a tramitar las solicitudes de víctimas en el exterior a través de jornadas de atención en el exterior y estrategias complementarias para la cual tuvo en la vigencia 2025 una apropiación de \$369 millones. También, incluyó el producto servicio de orientación y comunicación a las víctimas dentro del cual se fijó el indicador *“Brigadas realizadas en el exterior”* con una meta de 8.000 para la vigencia 2025.

Por su parte, el proyecto Implementación de los procesos de retornos, reubicación e integración local de los hogares y comunidades víctimas del desplazamiento forzado en Colombia orientó las siguientes actividades:

Tabla 246 . Actividades del proyecto BPIN 2021011000068 orientadas exclusivamente a la atención de víctimas en el exterior

Producto	Actividad	Valor para 2025
Servicio de asistencia técnica para el acompañamiento al retorno, reubicación o integración local de víctimas del desplazamiento forzado	Orientar y acompañar solicitudes de retorno del exterior	\$110.355.000
Servicio de apoyo a los esquemas especiales de acompañamiento familiar	Entregar kit que tengan que ver con las necesidades de cada unidad productiva, previamente establecidos con los proyectos productivos para víctimas en el exterior en generación de ingresos	\$958.742.176

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y UARIV. febrero de 2025

Finalmente, en el marco del proyecto Fortalecimiento de la articulación del SNARIV durante la implementación de la PPV, se evidenció que, si bien se incluyó la actividad orientada a

⁴⁹¹ <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/Index>



garantizar y propiciar espacios de participación efectiva para víctimas en el exterior, no fueron solicitados recursos para su ejecución en la vigencia 2025. Esta situación limita el desarrollo de acciones concretas que promuevan la participación de esta población y afecta el cumplimiento del producto servicio de asistencia técnica para la participación de las víctimas, cuya medición se realiza con base en el número de eventos.

Avances

De la información reportada, se reconocen los esfuerzos de la UARIV por dar a conocer a los consulados de Colombia la información general de acompañamiento que ésta brinda para las víctimas. A través de las estrategias de enlaces de Consulados, en las que profesionales del Grupo de Atención a Víctimas contactan a dichas dependencias y se resuelven dudas de casos individuales, se siguen fortaleciendo las sinergias interinstitucionales entre esta entidad y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En esta misma línea, debe destacarse el aumento en el número de Consulados y Embajadas que han recibido capacitación directa sobre la ruta de retornos y reubicaciones en el exterior, cifra que ascendió a las 38 dependencias capacitadas, siendo la más alta en los últimos cinco años.

En relación con la indemnización administrativa, resalta que, para el 2024, se realizaron 1.737 giros a 1.625 personas, siendo estas dos cifras, respectivamente, las terceras más altas desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas.

También, se destacan los avances de la UARIV y el Ministerio de Relaciones Exteriores en los procesos de caracterización a través de la herramienta VIVANTO, especialmente por el proceso de capacitación de esta iniciada en 2024 y que en 2025 ya cuenta con 88 hogares en el exterior y 144 víctimas caracterizadas.

En cumplimiento de su misión constitucional y como parte de las acciones orientadas a garantizar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas del conflicto armado, la Procuraduría General de la Nación ha logrado un importante avance en el acompañamiento a los colombianos residentes en el exterior.

Durante las más recientes jornadas virtuales de atención, orientación y recepción de declaraciones, adelantadas en coordinación con los consulados de Colombia en Valencia (España), Quito y Nueva Loja (Ecuador), y Estocolmo (Suecia), la Procuraduría brindó su apoyo institucional y técnico, recibiendo un total de **101 declaraciones** de víctimas del conflicto armado.

Este resultado refleja el compromiso de la entidad con la promoción de mecanismos innovadores que permitan eliminar barreras geográficas y garantizar el ejercicio efectivo de



los derechos fundamentales. Atendiendo el direccionamiento estratégico del despacho del señor Procurador General de la Nación, se continuará impulsando el uso de herramientas tecnológicas que fortalezcan los canales de participación ciudadana y protección institucional, sin importar el lugar de residencia de los ciudadanos.

Con esta labor, la Procuraduría General de la Nación reafirma su rol como garante del orden jurídico, la protección de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, consolidando su presencia activa en escenarios nacionales e internacionales donde se requiera su intervención en favor de las víctimas.

Dificultades

Pese a los avances reportados, persisten desafíos relevantes que requieren atención prioritaria para fortalecer la atención a víctimas en el exterior. Una de las principales preocupaciones identificadas es la ausencia de un operador logístico que garantice la continuidad en los pagos de la medida de indemnizaciones administrativas para el año 2025. Como se indicó en el informe anterior, esta situación puede generar afectaciones en el proceso de giros de indemnizaciones, especialmente por la diferencia de tiempo entre la terminación del contrato con el proveedor anterior y la contratación del nuevo operador para la siguiente vigencia.

Asimismo, se evidencian limitaciones en la difusión de los protocolos de retornos y reubicaciones en los consulados, especialmente en los de España, donde la mayoría de las seis sedes indican que la entrega de esta información se realiza de manera presencial. Esta situación limita el alcance y oportunidad del acceso a dichos protocolos por parte de la población víctima que reside en este país y que por diversos motivos no puede desplazarse al lugar donde dichos consulados se ubican.

En cuanto a la implementación de la herramienta VIVANTO, se requiere dar celeridad en la activación de credenciales de toma en línea para los funcionarios del Consulado de Santiago de Chile, puesto que, al momento del reporte de la información, todavía se estaba gestionando esta solicitud. Este consulado, siendo el que recibe el mayor número de declaraciones en este país, enfrenta una carga operativa considerable que se ve limitada por una dificultad técnica fácilmente superable.

Por otra parte, se identifica la necesidad de promover de manera más activa la inscripción de organizaciones de víctimas, con el fin de articular esfuerzos en territorio. En particular, se destaca el caso del Consulado de Santiago de Chile, que cuenta con conocimiento previo sobre algunas organizaciones con las que ha sostenido interacciones, lo que podría facilitar procesos de articulación más efectivos.



Se resalta la baja frecuencia de actividades de capacitación y divulgación de la Ley de Víctimas en el Consulado de Chile, cuya última jornada reportada data del año 2023. Esta situación hace necesario fortalecer las estrategias formativas para garantizar un conocimiento actualizado y continuo sobre el marco legal vigente y los servicios ofertados por la UARIV.

Finalmente, debe decirse que al corte de este informe ya se ha adelantado la conformación de la Comisión de Financiamiento estipulada en la Ley 2421 de 2024, la cual fue instalada el 10 de junio de 2025. Por este motivo, resulta necesario insistir en que dicho órgano colegiado emita con celeridad las recomendaciones orientadas a la subvención integral de la PPV.

También, resulta relevante hacer seguimiento al funcionamiento y a las recomendaciones que se han emitidas por la CSMLV en procura de optimizar la implementación de la Ley.

Conclusiones

En términos generales, aunque Colombia cuenta con 130 consulados, solo 54 toman declaraciones de víctimas. Hasta abril de 2025, 34.796 víctimas en el exterior han sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), siendo España, EE. UU., Ecuador, Canadá y Chile los países con mayor concentración.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas, a 10.154 personas se les ha negado la inscripción al RUV, siendo la principal causa el declarar hechos no relacionados con el conflicto armado.

Los países con mayor número de víctimas colombianas inscritas en el RUV son: España (7.958), EE. UU. (6.935), Ecuador (5.324), Canadá (4.367) y Chile (3.796).

Las ciudades con mayor número de víctimas colombianas son: Madrid (2.186), Montreal (2.026), Santiago de Chile (1.859), Quito (1.536) y Valencia (1.347).

63 personas han estado incursas en más de una causal de exclusión, y existen 4 personas en proceso de revisión de su causal.

Uno de los principales avances ha sido el fortalecimiento de la articulación interinstitucional entre la Unidad para las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que ha permitido mejorar la capacitación a consulados y optimizar el uso de herramientas tecnológicas como VIVANTO para la caracterización de víctimas. También se resalta el aumento en las jornadas virtuales y la ampliación de los canales de orientación, que han acercado la oferta institucional a las víctimas.



Desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas, se han recibido 16.079 declaraciones de víctimas en el exterior: 15.327 digitales y 752 físicas.

Los años con mayor número de declaraciones recibidas por parte de víctimas en el exterior han sido 2017 (6.433), 2.015 (4.701) y 2.016 (3.934).

Entre 2024 y marzo de 2025, se recibieron 1.286 declaraciones de víctimas colombianas en el exterior.

Se han realizado 15.224 giros por concepto de indemnización administrativa a 14.733 víctimas en el exterior, por concepto de indemnización administrativa, por un total de \$120.102 millones. Aunque se mantiene la necesidad urgente de asegurar la continuidad en estos pagos, debido al riesgo de interrupción por la falta de un operador logístico para el año 2025.

Los hechos victimizantes con más giros son: desplazamiento forzado, homicidio, secuestro, delitos contra la libertad e integridad sexual y desaparición forzada.

A corte del 31 de marzo de 2025, se han recibido 8.109 solicitudes de regreso al país, de las cuales 3.542 corresponden a víctimas que han solicitado acompañamiento para el retorno. Sin embargo, de las 34.796 víctimas colombianas en el exterior registradas en el RUV, solo el 10,18 % ha logrado retornar o reubicarse, lo que refleja una baja efectividad en los procesos de retorno. Esta situación evidencia la persistencia de barreras como la falta de recursos económicos, el desconocimiento de las rutas de acceso a derechos y la desconfianza en las condiciones de seguridad. Adicionalmente, el número de hogares efectivamente retornados continúa siendo reducido, lo cual reafirma las dificultades estructurales que enfrenta esta población para ejercer su derecho al retorno de manera digna y sostenible.

A corte del 30 de abril de 2025, 34.796 víctimas en el exterior han sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Persisten retos importantes en la consolidación de la información presupuestal. Aunque se han destinado recursos considerables para la atención de víctimas en el exterior, solo una mínima proporción se orienta de forma exclusiva a esta población, lo que plantea la necesidad de mayor transparencia y focalización.

192 hogares han sido retornados o reubicados desde el exterior, principalmente desde Venezuela, Ecuador, España y Chile.

España continúa siendo el país con más víctimas colombianas en el exterior, con 7.958 personas incluidas en el RUV; Chile se ubica en el quinto lugar, con 3.796 víctimas.



Se evidencia la necesidad urgente de fortalecer la presencia de organizaciones de víctimas en los consulados, impulsar espacios de participación y garantizar la capacitación continua al personal consular, especialmente en consulados donde se han identificado debilidades, como en Chile.

Finalmente, el proyecto Fortalecimiento de la articulación del SNARIV durante la implementación de la PPV, incluyó la actividad garantizar y propiciar espacios de participación efectiva para víctimas en el exterior, para la cual no fueron solicitados recursos en la vigencia 2025. Esta actividad está asociada al producto servicio de asistencia técnica para la participación de las víctimas el cual será medido por número de eventos

Recomendaciones

A la Unidad para las Víctimas, garantizar la contratación oportuna de un nuevo operador logístico para el año 2025, de modo que se evite la interrupción en el proceso de giros de indemnizaciones administrativas a víctimas en el exterior.

A la Unidad para las Víctimas, establecer un plan de contingencia ante eventuales transiciones contractuales que puedan afectar la continuidad en los pagos, asegurando mecanismos temporales de atención para mitigar el impacto en las víctimas.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores, enfatizar en las estrategias digitales de difusión de protocolos de retorno y reubicación, especialmente en los consulados de España y Chile, priorizando canales virtuales (correo electrónico, redes sociales, páginas web) para ampliar el alcance de esta información, ya que todavía predomina su difusión a través de la atención presencial.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad para las Víctimas, agilizar el proceso de activación de credenciales en el Consulado de Santiago de Chile para el uso de la herramienta VIVANTO, a fin de reducir la carga operativa y mejorar la eficiencia en la atención de declaraciones de víctimas de esta dependencia.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores, promover estrategias para la inscripción y articulación con organizaciones de víctimas en el exterior, especialmente en sedes consulares que ya cuentan con vínculos previos, como el caso de Chile, para fortalecer redes de apoyo territorial.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores, incluir dentro del contenido de la Academia Diplomática “Augusto Ramírez Ocampo”, la promoción de capacitaciones sobre la Ley de Víctimas para el personal consular en el exterior, con especial énfasis en sedes con bajo nivel de formación reciente, como el Consulado de Chile.



Al Ministerio de Relaciones Exteriores promover la no interrupción en la contratación de los funcionarios encargados de la atención a víctimas. Esto, debido a que en varios consulados el proceso contractual se adelanta de manera fraccionada, lo que dificulta el seguimiento oportuno y efectivo a las solicitudes presentadas.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Se recomienda que, para las próximas vigencias presupuestales asegure la asignación de recursos específicos para la implementación de la actividad relacionada con la garantía y promoción de espacios de participación efectiva para víctimas en el exterior, en el marco del proyecto Fortalecimiento de la articulación del SNARIV durante la implementación de la PPV.

Esta actividad tiene un carácter estratégico en la consolidación del enfoque participativo, especialmente para la población víctima residente fuera del país, y contribuye directamente al cumplimiento del producto “servicio de asistencia técnica para la participación de las víctimas”, cuya ejecución se mide por el número de eventos realizados.

Asimismo, se sugiere fortalecer la articulación interinstitucional, especialmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás actores del SNARIV, con el fin de identificar de manera anticipada oportunidades, escenarios y eventos que faciliten su desarrollo efectivo y aseguren una adecuada planeación y ejecución de los recursos.

INVESTIGACIONES

Investigaciones fiscales

De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, la Contraloría General de la República (CGR) es el ente encargado de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración pública y de los particulares que manejan fondos o bienes del Estado. Esta función se desarrolla conforme a los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. En el marco de lo dispuesto por el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la CGR integra la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, instancia interinstitucional que evalúa el diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de dicha política pública.



Esta labor se articula conforme a lo estipulado en el Decreto 4800 de 2011, que reglamenta parcialmente la Ley 1448, y con la Ley 1757 de 2015, que fortalece la participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas. Adicionalmente, mediante interpretación jurisprudencial de la Corte Constitucional, se ha establecido la obligación del órgano de control fiscal de presentar informes periódicos sobre sus actuaciones en esta materia, como una forma de rendición pública de cuentas y garantía del derecho fundamental a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas. Los avances y resultados correspondientes se consolidan en el presente informe.

Resultados de Actuaciones Fiscales CGR.

La CGR expone los resultados de las acciones de control fiscal ejecutadas durante el segundo semestre de 2024 y el primer semestre de 2025. Estas auditorías se realizaron conforme a los lineamientos establecidos en el documento institucional “Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR⁴⁹²”, y bajo las metodologías definidas para auditorías de cumplimiento y financieras, en el marco de la Resolución Orgánica 022 de 2018. Dichas actuaciones se alinean con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), promovidas por la **Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores** (*International Organization of Supreme Audit Institutions*, por sus siglas en inglés). INTOSAI, lo que garantiza estándares técnicos y de calidad en los procesos de fiscalización.

Los informes generados evidencian la urgencia de fortalecer los sistemas de control interno y los mecanismos de gestión financiera en entidades vinculadas a la política pública de atención a víctimas. Estas mejoras son fundamentales para robustecer la capacidad institucional del Estado, así como para optimizar la medición del impacto y la eficacia de las intervenciones públicas orientadas a esta población.

Auditorías Financieras⁴⁹³.

⁴⁹² www.contraloria.gov.co, (Resultados e Informes)

⁴⁹³ La Auditoría Financiera es un examen independiente y objetivo de la información financiera y presupuestal que permite determinar sobre un sujeto de control y vigilancia fiscal, si sus estados financieros y su presupuesto reflejan razonablemente los resultados. Asimismo, se comprueba el cumplimiento de las normas en el marco de las transacciones y operaciones realizadas.



Tabla 247 Auditorías Financieras desarrolladas en la vigencia 2023-2025 (I Semestre).

Informe	Opinión ⁴⁹⁴	hallazgo
Unidad Nacional de Protección (UNP) Informe de Auditoría Financiera– vigencia 2024 CGR-CDDDS No.004 Mayo de 2025	El informe de auditoría de la UNP para 2024 revela debilidades en la gestión financiera y administrativa relacionadas con víctimas. Se identificaron errores en provisiones judiciales por más de \$11 mil millones, diferencias contables con inventarios, y fallas en el sistema eKOGUI para el seguimiento de procesos judiciales. Además, se excedieron los límites legales en reservas presupuestales de inversión y hubo deficiencias en la supervisión contractual. Aunque se reconocen esfuerzos de mejora, persisten riesgos que afectan la transparencia y la atención efectiva a personas en condición de riesgo.	Como resultado de la Auditoría, se determinaron once (11) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta connotación disciplinaria.
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV Informe de Auditoría Financiera UARIV Vigencia 2024 CGR-CDSIS Nro. 014 Junio 2025	El informe señala que la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas presenta avances limitados, con rezagos en la implementación de medidas de reparación y en la ejecución presupuestal, lo que afecta el cumplimiento de sus metas. Se evidencian falencias en la articulación interinstitucional y en el seguimiento a los programas, así como una baja cobertura en componentes clave como la atención diferencial y la restitución de derechos, lo que compromete la eficacia y sostenibilidad de la política.	En desarrollo de la presente Auditoría Financiera a la UARIV se establecieron 20 hallazgos administrativos de los cuales 18 tienen presunta incidencia disciplinaria, un fiscal por \$187 millones, tres (3) para apertura de indagación preliminar y dos (2) con otra incidencia
Agencia de Desarrollo Rural (ADR) Informe Auditoría Financiera vigencia 2024 CGR - CDSA No. 01035 Junio de 2025	El informe evidencia que la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas presenta limitaciones significativas en su ejecución, reflejadas en bajos niveles de avance frente a las metas establecidas y en la insuficiente articulación interinstitucional para garantizar la integralidad de las acciones. Asimismo, se identifican deficiencias en la cobertura y oportunidad de las medidas de reparación y en la asignación y uso eficiente de los recursos, lo que afecta la eficacia de la política y el restablecimiento efectivo de los derechos de la población víctima.	En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron once (11) hallazgos administrativos de los cuales, seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados a las instancias correspondientes.

⁴⁹⁴ La opinión, como propósito de una auditoría financiera, debe expresar “si los estados o cifras financieros están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.”



**Instituto Colombiano De
Crédito Educativo Y
Estudios Técnicos En El
Exterior Mariano Ospina
Pérez**

**Informe de Auditoría
Financiera ICETEX
VIGENCIA 2024**

**CGR-CDSECTCRD No.
17}**

Junio de 2025

El informe en su objetivo No. 4. evalúa el manejo dado a los fondos y cuentas sin personería jurídica del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez ICETEX.

Se analizó el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia, encontrándose que el aplicativo de créditos del ICETEX ante inconsistencias con bases de datos como la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Registro Único de Víctimas, genera el respectivo bloqueo para los casos detectados, realizó las actualizaciones de las guías de otorgamiento de los fondos. Asimismo, hizo la actualización sobre sus sistemas de información y registro.

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2025

No se plantean hallazgos referidos al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado en Colombia.

Auditorías de Cumplimiento⁴⁹⁵.

Tabla 248 Auditorías de Cumplimiento desarrolladas en la vigencias 2024 – 2025 (I Semestre).

Informe	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación ⁴⁹⁶ .	Hallazgos ⁴⁹⁷
Proceso Gestión de Administración de Bienes para la Reparación Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas - UARIV del 11-	El informe evidencia una gestión ineficiente de la UARIV en el manejo del Fondo para la Reparación de las Víctimas, con ocupaciones no autorizadas, ausencia de contratos, demoras legales y fallas de control	Como resultado de se establecieron veinticuatro (24) hallazgos, diecisiete (17) con incidencia fiscal por \$360,3 millones, veintiuno (21) con

⁴⁹⁵ La Auditoría de Cumplimiento es una evaluación independiente, sistemática y objetiva, que recopila evidencias para determinar si la entidad, asunto o materia a auditar cumplen con los criterios de evaluación determinados.

⁴⁹⁶ La cartilla “Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República”, define para conceptos y/o conclusiones: (i) sin reservas: La materia controlada resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados. (ii) con reservas: Cuando se identifica algún incumplimiento material o limitaciones en el alcance. (iii) Incumplimiento material – conclusión o *concepto con reserva*, (iv) Incumplimiento material – conclusión o *concepto adverso*, (v) Limitación en el alcance - conclusión o *concepto con reservas*, (vi) Limitación en el alcance - abstención de *conclusión o concepto*; en auditoría de cumplimiento.

⁴⁹⁷ Hallazgo de Auditoría. Es un hecho relevante que se constituye en un resultado determinante en la evaluación de un asunto en particular, al comparar la condición [situación detectada] con el criterio [deber ser]. Disponible en: REG-ORG-0012-2017%20PRINCIPIOS%20Y%20FUNDAMENTOS.pdf



06-2023 al 30-06-2024 y evaluación de temas denunciados por la ciudadanía de varias vigencias hasta el 30-06-2024.

interno, requiriendo acciones correctivas y mayor supervisión para garantizar la reparación efectiva.

presunta incidencia disciplinaria, diecinueve (19) con posible incidencia penal, y tres (3) para solicitud de indagación preliminar⁴⁹⁸.

CGR-CDSIS Nro. 026 diciembre de 2024

Informe Auditoría De Cumplimiento Intersectorial a los Componentes de Generación de Ingresos y Empleabilidad a Población Víctima del Conflicto Armado

Vigencias 2021, 2022 y 2023 CGR- CDST No. 048 CGR — CDST — CDSA — CDSIS -CDSCDR –

La auditoría evidencia incumplimientos normativos y fallas estructurales en programas para víctimas, derivadas de deficiente planeación, supervisión y rendición de cuentas, lo que compromete la eficiencia de los recursos y el cumplimiento de la Política de Víctimas.

Como resultado se constituyeron veintitrés (23) hallazgos administrativos quince (15) tienen presunta incidencia disciplinaria (D) y dos (2) con Otra Incidencia (01) para traslado al Archivo General de la Nación.

CDP No. 001 diciembre 2024

Informe Auditoría De Cumplimiento al Seguimiento de obras y entrega proyecto de VIRS Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S. A. – Fiduagraria S. A. (Corte a 31 de diciembre de 2023)

La auditoría a Fiduagraria identificó deficiencias o ausencia de controles, así como incumplimientos contractuales de ejecutores, interventorías y trabajo social, que impidieron materializar subsidios y ocasionaron el siniestro de proyectos.

Como resultado se constituyeron ocho (8) hallazgos administrativos, de los cuales 7 tienen incidencia fiscal por valor de \$6.372 millones, siete (7) con incidencia disciplinaria y un beneficio de auditoría por valor de \$9,2 millones.

CGR-CDSA No. 01021 Diciembre de 2024

Informe Auditoría de Cumplimiento a proyectos de vivienda de diferentes programas con vigencias 2020 a 2023, y proyectos activos de años anteriores y/o con recursos pendientes de ejecutar.

La auditoría concluye que la gestión de Fonvivienda en proyectos de vigencias 2020-2023 y activos con recursos pendientes fue ineficiente, por incumplir actos administrativos y normas del sector, especialmente en la legalización de subsidios de vivienda.

Como resultado de la auditoría, se constituyeron: diez (10) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) para Indagación Preliminar, los cuáles serán trasladados a las instancias competentes para su trámite.

CGR- CDVSB No. 015 junio de 2024

⁴⁹⁸ La indagación preliminar tiene como propósito determinar la existencia de un daño al patrimonio público, la existencia de elementos que permitan identificar a los posibles responsables fiscales y el nexo causal entre la conducta y el daño, antes de abrir un proceso de responsabilidad fiscal.

Informe final auditoría de cumplimiento a los recursos del Presupuesto General de la Nación- PGN- destinados a proyectos de vivienda en el Departamento del Guaviare para las vigencias 2021, 2022, 2023 y contratos en ejecución o sin liquidar de vigencia anteriores.

CGR-CDVSB No. 010 de junio de 2024

La auditoría a proyectos de vivienda en Guaviare evidenció incumplimiento de normas presupuestales, falta de requisitos habilitantes, retrasos en la entrega, aumento del valor de subsidios y desconocimiento de condiciones climáticas, afectando la habitabilidad y generando mayor gasto público.

Como resultado de la auditoría, se establecieron ocho (8) hallazgos administrativos de los cuales seis (6) tienen presunto alcance disciplinario, dos (2) solicitudes de indagación preliminar por valor de \$4.431 millones, uno (1) con presunta incidencia penal, y uno (1) con otras incidencias para comunicar al Ministerio de Medio Ambiente y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA).

Informe final auditoría de cumplimiento a la Sociedad Fiduciaria De Desarrollo Agropecuario S. A. – FIDUAGRARIA S. A. (Como operadora del Programa de Vivienda de Interés Social Rural -VISR Recursos en rezago de ejecución a 31 de enero de 2025

CGR-CDSA No. 01039 Julio de 2025

Esta auditoría evidenció incumplimiento en la ejecución de los contratos de obra para la construcción de VISR, en los tiempos establecidos en el plan operativo e ineficiente gestión para adelantar el procedimiento de reclamación ante las compañías de seguros ante incumplimientos presentados.

Adicionalmente se reiteran situaciones de incumplimientos de los contratos de obra, interventoría y trabajo social que tienen que ver con la actualización de pólizas de cumplimiento, amortización de anticipos de los contratos de trabajo social e interventoría y deficiencias en el ejercicio de la supervisión e interventoría.

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2024.

Como resultado de la auditoría, se constituyeron 25 hallazgos administrativos, de los cuales 17 tienen presunta connotación Fiscal (F) por \$4.250 millones y 23 con presunta connotación Disciplinaria (D), además de la apertura de una (1) Indagación Preliminar (I.P.). Uno (1) de estos hallazgos generó beneficio de Auditoría en cuantía de \$87 millones.

Actuación Especial de Fiscalización⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ Según lo estipulado en el artículo 2° de la Resolución Reglamentaria Orgánica 052-2022, expedida por el Contralor General de la República, la Actuación Especial de Fiscalización –AEF-, “es una acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Alertas de control Interno, o a cualquier órgano de control fiscal, por medio de comunicación social o denuncia ciudadana, que conlleva riesgo o afectación al patrimonio público.”



Tabla 249 Actuación Especial de Fiscalización (AEF) realizada en la vigencia 2024

Informe	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación ⁵⁰⁰ .	Hallazgos
Informe de Resultados de Actuación Especial de Fiscalización sobre el Seguimiento a las Órdenes Emitidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-302 de 2017 y autos derivados en cumplimiento de las ISSAI de Auditoría de Cumplimiento Vigencias 2023 Y Primer Semestre De 2024. CDSIS Nro. 032 Diciembre 2024	La auditoría correspondiente a las vigencias 2023-2024 evidenció fallas en la gestión de recursos y proyectos en sectores clave, con bajo cumplimiento de órdenes judiciales. Se recomienda mejorar la coordinación, planeación y seguimiento para atender adecuadamente a la población indígena y superar el estado de cosas inconstitucional.	Se establecieron 57 hallazgos administrativos, de los cuales 45 tienen presunta connotación disciplinaria, 9 tienen incidencia fiscal por \$3.940 millones, dos hallazgos con posible connotación penal; 3 con solicitud de apertura de Indagación Preliminar, 5 solicitudes de Procesos Administrativos Sancionatorios, y un hallazgo con otra incidencia para traslado a la UGPP

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2024.

Auditoría Independiente

Informe	Conclusiones generales y conceptos de la evaluación	Hallazgos
Informe de Auditoría Independiente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez – ICETEX Vigencia 2023 CGR-CDSECTCRD No. 023 junio de 2024	En la evaluación efectuada a los fondos en administración objeto de la muestra, se evidenció que para la vigencia 2023 se giraron recursos por \$8.224 millones para la adjudicación de créditos a 9.360 beneficiarios, igualmente, se giraron recursos por \$844.139 millones para renovación de créditos a 485.830 beneficiarios. Asimismo, se evidenciaron giros efectuados a estudiantes de los Fondos Generación componente Equidad y Fondo Especial de Créditos para Estudiantes de las	Como resultado se determinaron diecinueve (19) hallazgos, de los cuales nueve (9) tiene presunta incidencia disciplinaria, uno (1) presunta incidencia penal, tres (3) incidencia fiscal por \$166,9 millones

⁵⁰⁰ La cartilla “Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República”, define para conceptos y/o conclusiones: (i) sin reservas: La materia controlada resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados. (ii) con reservas: Cuando se identifica algún incumplimiento material o limitaciones en el alcance. (iii) Incumplimiento material – conclusión o *concepto con reserva*, (iv) Incumplimiento material – conclusión o *concepto adverso*, (v) Limitación en el alcance - conclusión o *concepto con reservas*, (vi) Limitación en el alcance - abstención de *conclusión o concepto*; en auditoría de cumplimiento.



Comunicados Negras, los cuales se encuentran fallecidos según la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2024

Análisis cuantitativo

Resultados históricos de Control Fiscal (2012 a 2025).

A continuación, se presentan los resultados de control y vigilancia fiscal realizados por la CGR relacionados con la política pública de víctimas. El dato consolidado desde 2012 al segundo primer de 2025 es de 67 Auditorías realizadas (incluidas de cumplimiento y financiera), 55 Actuaciones Especiales de Fiscalización -AEF- y 416 ejercicios de seguimiento territorial en todo el periodo.

Tabla 250 Relación de actuaciones de Control Fiscal 2012 – 2025 - I.

Tipo de Actuación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-I
No. de Auditorías	1	2	1	3	2	2	15	3	3	5	11	5	10	4
No. de Actuaciones Especiales de Fiscalización	0	6	7	6	11	18	0	0	0	4	1	1	1	0
Ejercicios de seguimiento	0	0	0	0	0	0	12	61	80	156	47	14	41	5
Total	1	8	8	9	13	20	27	64	83	165	59	20	52	8

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2025.

En 2024, se desarrollaron diez auditorías que reportan presuntos hallazgos con las siguientes connotaciones: 199 administrativos; 40 con incidencia fiscal y 138 con incidencia disciplinaria. Se abrieron 11 Indagaciones Preliminares y 5 Procesos Administrativos Sancionatorios Fiscales. El posible detrimento patrimonial en los hallazgos relacionados con la política pública de víctimas alcanzó un valor de \$ 19.936 millones. En lo corrido de 2025 se han realizado 4 auditorías con 67 hallazgos de tipo administrativo, 18 con incidencia fiscal y 48 con incidencia disciplinaria con hallazgos por valor de \$ 4.437 millones.

Los hallazgos administrativos y fiscales evidenciados a lo largo del tiempo reflejan la urgencia de fortalecer las medidas preventivas y de garantizar un seguimiento más riguroso a la implementación de las recomendaciones formuladas. Los informes de auditoría financiera, por su parte, reiteran la presencia de deficiencias estructurales en el control interno y en la gestión eficiente de los recursos asignados.

Tabla 251 Relación de resultados de actuaciones de Control Fiscal 2012 – 2025

Tipo De Hallazgo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 - I
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	43	52	158	147	133	199	67
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	3	11	30	38	30	40	18
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	15	20	107	78	105	138	48
Penales	1	1	1	2	2	0	1	1	0	5	1	4	23	0
TOTAL	208	287	376	410	98	272	190	62	83	300	264	272	400	80
IP Abiertas	0	0	1	5	0	0	4	1	6	5	10	8	11	3

Elaboración propia. Fuente: CGR, diciembre de 2024.

A la fecha, según el reporte del sistema SIREF, se identificaron 65 actuaciones de responsabilidad fiscal en curso relacionadas con la política pública de víctimas y desplazamiento forzado por valor de \$ 59.661 millones. De las anteriores, 44 corresponden a procesos de responsabilidad fiscal por un valor de \$38.963 millones, 12 indagaciones preliminares por valor de \$ 5.242 millones, 12 procesos en revisión de antecedentes por valor de \$ 15.455 millones.

Cómo procesos concluidos con fallo con responsabilidad fiscal se encontraron 10 casos, por un valor de \$6.019 millones y actuaciones de responsabilidad fiscal finalizadas con cesación por resarcimiento del daño fueron 6 casos, con una cuantía recuperada de \$297 millones.

El análisis anterior evidencia una gestión fiscal continua y comprometida por parte de la CGR en la vigilancia y control de los recursos públicos dirigidos a la atención de la población víctima del conflicto armado.

[Análisis cualitativo](#)

[Estudios Sectoriales.](#)



La CGR en el marco de su función misional adelanta estudios sectoriales de vigilancia fiscal. Para la vigencia 2024, se realizó un análisis de la Política Pública de Protección a Personas en Riesgo que se presenta a continuación:

Tabla 252 Estudio Sectorial Análisis de la Política Pública de Protección a Personas en Riesgo

Tipo de Estudio	Título del Estudio	Conclusiones del Estudio
Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad Dirección de Estudios Sectoriales Septiembre de 2024	Análisis de la implementación de la ruta de protección a grupos y comunidades en riesgo	El análisis de la ruta de protección colectiva (2019-2023) evidencia que el enfoque diferencial y poblacional no siempre se aplica, dificultando la adaptación de procedimientos a las realidades territoriales y niveles de riesgo. Esto reduce la efectividad de las medidas y limita la protección de los derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad y seguridad de las comunidades en riesgo.

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2025.

Ejercicios de Seguimiento Territorial

En el marco del Convenio No. 01001016, suscrito entre la CGR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se llevaron a cabo en 2024, siete ejercicios de seguimiento territorial a la política pública de víctimas⁵⁰¹ con la participación de representantes de víctimas e institucionalidad de 35 municipios PDET y/o ZOMAC, gobernaciones y entidades del Orden nacional. En 2025, se han adelantado tres ejercicios de seguimiento territorial en los departamentos del Meta, Caquetá y Casanare.

Con el fin de fortalecer a los líderes sociales en el control social sobre la inversión de recursos públicos en el marco de la política pública de víctimas se desarrollaron eventos de Intercambio de experiencias con representantes de mesas de víctimas municipales, departamentales y nacionales de 18 municipios PDET y/o ZOMAC, en Bogotá y Apartadó.

⁵⁰¹ Estos eventos departamentales en 2024 se desarrollaron en Arauca (Arauca), Sincelejo (Sucre), Popayán (Cauca), Riohacha (Guajira), Pasto (Nariño), Valledupar (Cesar) y Bucaramanga (Santander).



Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 2025

En el marco del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal -PNVCF- 2025, se programaron tres ejercicios en la modalidad de control preventivo y concomitante⁵⁰², liderado por la Contraloría Delegada para el Postconflicto y un ejercicio de control posterior y selectivo a los estados contables de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV realizado por la Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social, descritos a continuación:

Tabla 253 XX Ejercicios de control fiscal programados en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal – Primer Semestre de 2025

Sector	Dependencia Ejecutora	Sujeto de Control	Tipo de Actuación	Objetivo General
CDG Posconflicto	CDG Posconflicto	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV	Control Preventivo y Concomitante	Realizar seguimiento permanente a los recursos para incluir el componente étnico en el Registro Único de Víctimas, según Ley 1448 y Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011
CDG Posconflicto	CDG Posconflicto	Agencia Nacional de Tierras - ANT-	Control Preventivo y Concomitante	Realizar seguimiento a los recursos para estrategias de acceso a la tierra, uso del suelo y gestión catastral de grupos étnicos, según el Acuerdo de Paz.
CDG Posconflicto	CDG Posconflicto	Agencia Nacional de Tierras - ANT-	Control Preventivo y Concomitante	Realizar seguimiento a los recursos del Fondo de Tierras, según Acuerdo de Paz y Decreto 902 de 2017, entre mayo y diciembre de 2024.
CDS Inclusión Social	CDS Inclusión Social	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV	Control Posterior y Selectivo	Estados contables, ejecución presupuestal, plan de mejoramiento, control interno financiero, políticas de género, discapacidad, participación, posconflicto y víctimas,

⁵⁰² El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia público. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.



rendición de cuentas y obras inconclusas.

Elaboración propia. Fuente: CGR, junio 2025.

Como se puede observar, el control preventivo y concomitante incorpora criterios diferenciales como el enfoque étnico, de género, discapacidad y de víctimas del conflicto armado, lo que refuerza la transversalidad del control fiscal. Este control, aplicado sobre recursos en curso, es clave para prevenir hallazgos con impacto fiscal o disciplinario y garantizar que la gestión pública contribuya efectivamente a la reparación y restitución de derechos de la población víctima.

Obras Inconclusas, “Elefantes Blancos” y Sistema de Participación Ciudadana (SIPAR) relacionado con Política Pública de Víctimas.

Desde la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana se reportan un total de ocho proyectos registrados relacionados con la política pública de víctimas del conflicto armado. de estos proyectos, a través de las estrategias de Control Fiscal Participativo, se acompaña a la ciudadanía en el seguimiento de siete proyectos:

Tabla 254 Obras Inconclusas, “Elefantes Blancos” y Sistema de Participación Ciudadana

Departamento	Municipio	Nombre del Proyecto	Estado Actual	Avance Físico (%)	Avance Financiero (%)	Categoría del Proyecto
Cesar	Valledupar	Construcción plaza de vendedores estacionarios en el municipio Valledupar, cesar	En ejecución	69.14	61.07	Proyecto priorizado
Caldas	Riosucio	Vías del renacimiento	En ejecución	31.0	42.0	Proyecto crítico
La Guajira	Riohacha	Estrategias para la adopción de procesos de innovación en las unidades productivas agropecuarias	Suspendido	56.7	75.0	Proyecto crítico
La Guajira	San Juan del Cesar	La Guajira victimas (lag-vic-02)	Suspendido	63.0	63.0	Proyecto crítico



Meta	Granada	Construcción punto de atención de víctimas de Granada	Suspendido	34.0	65.0	Elefante Blanco u Obra Inconclusa
Risaralda	Belén de Umbría	Sacúdete al parque del Municipio de Belén de Umbría	En ejecución	49.0	44.0	Proyecto crítico
Tolima	Ibagué	Construcción del centro regional para la atención y reparación a las víctimas Ibagué	Suspendido	24.0	14.0	Elefante Blanco u Obra Inconclusa
Cauca	Páez	Realizar la construcción del puente vehicular sobre la quebrada cresta de gallo, en el eje vial lame	Declarado en incumplimiento	15.0	50.0	Proyecto crítico

Fuente: Informe Contraloría Delegada de Participación Ciudadana 2Elefantes Bancos y Obras Inconclusas

De los ocho proyectos analizados, cinco están suspendidos o en incumplimiento y dos son “elefantes blancos”. Los retrasos obedecen a incumplimientos contractuales, fallas técnicas, falta de recursos, problemas logísticos y judiciales, así como a situaciones de orden público. Los bajos avances físicos y financieros reflejan gestión deficiente y limitada capacidad institucional, lo que afecta directamente a las comunidades beneficiarias, incluyendo población víctima del conflicto armado, por lo que se requieren acciones urgentes para reestructurar o intervenir las obras, evitar la pérdida de recursos públicos y garantizar el cumplimiento de sus fines sociales y de reparación.

Reporte Sistema General de Advertencia Publico (SIGAP)

Se realizó la consulta en el SIGAP, sistema cuya finalidad, de acuerdo con la Resolución Organizacional 762 de 2020 emitida por la Contraloría General de la República, es registrar las advertencias, identificando la entidad, el gestor fiscal, el objeto de control, la fuente de los recursos y el contenido de la advertencia. En lo relacionado con la política de víctimas, se identificaron los siguientes aspectos:

Fecha de Advertencia	Sujetos de Control	Objeto de Vigilancia	Riesgo Identificado
27/02/2024	Alcaldía Municipal de la Cumbre-- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Otros)	Proyecto de inversión "Fortalecimiento para el desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a nivel nacional - FIP Nacional"	Debilidades en la ejecución contractual de los proyectos, en ejecución por más de 6 años desde su inicio y adiciones presupuestales por parte de Prosperidad Social, sin que a la fecha las obras de infraestructura hayan sido entregadas a las comunidades que debían beneficiarse con las mismas.
05/03/2024	Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda, entre otras.	Plan Provisional ordenado por la Corte para la comunidad Wayuu en el Departamento de La Guajira (Sentencia T-302-2017 de la Corte Constitucional)	Se alerta un riesgo real e inminente de extinción de la comunidad Wayuu en Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, debido a la ausencia de acciones, recursos y coordinación estatal, lo que vulnera derechos fundamentales como la vida, la salud y el acceso a agua potable, y genera un detrimento al patrimonio público inmaterial representado en su cultura y supervivencia.
19/06/2024	Banco Agrario de Colombia S.A. (BAC) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Programa de Vivienda de Interés Social Rural.	Se evidencia un rezago significativo en la ejecución de viviendas correspondientes a subsidios otorgados entre 2000 y 2019, en el marco de la Resolución 490 de 2023 y de varios contratos de gerencia integral suscritos entre el Banco Agrario y operadores del programa. Esta situación podría vulnerar principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como derechos fundamentales de beneficiarios del programa de vivienda rural, al destinar subsidios asignados a unos beneficiarios para la construcción de viviendas de otros.

Fuente: Sistema General de Advertencia Publico (SIGAP)

El análisis de advertencias del SIGAP 2024 revela riesgos persistentes en proyectos para poblaciones vulnerables, especialmente en la política de víctimas, por retrasos contractuales, falta de entrega de obras, rezagos en subsidios y desarticulación institucional, afectando incluso a comunidades étnicas como la Wayuu. Se advierten vulneraciones a principios fiscales y administrativos y riesgo de detrimento patrimonial, lo



que demanda acciones inmediatas y coordinadas para garantizar eficiencia del gasto y protección de derechos fundamentales.

Conclusiones

Desde 2012 hasta el primer semestre de 2025 se realizaron 67 auditorías (incluidas auditorías de cumplimiento y financieras), 55 actuaciones especiales de fiscalización (AEF) y 411 ejercicios de seguimiento territorial a lo largo del periodo.

En 2024, se desarrollaron diez auditorías que reportan presuntos hallazgos con las siguientes connotaciones: 199 administrativos; 40 con incidencia fiscal y 138 con incidencia disciplinaria. Se abrieron 11 Indagaciones Preliminares y 5 Procesos Administrativos Sancionatorios Fiscales. El posible detrimento patrimonial de los hallazgos relacionados con la política pública de víctimas alcanzó un valor \$ 19.936 millones.

Para el primer semestre de 2025 se han realizado 4 auditorías con 67 hallazgos de tipo administrativo, 18 con incidencia fiscal y 48 con incidencia disciplinaria con hallazgos por valor de \$ 4.437 millones. Asimismo, se iniciaron 3 indagaciones preliminares.

La Contraloría, como producto de las investigaciones adelantadas como producto de los hallazgos identificados, adelanta 65 actuaciones de responsabilidad fiscal por valor de \$ 59.661 millones. De las anteriores, 44 corresponden a procesos de responsabilidad fiscal por un valor de \$38.963 millones, 12 indagaciones preliminares por valor de \$ 5.242 millones y 12 procesos en revisión de antecedentes por valor de \$ 15.455 millones. De otra parte, se registraron 10 procesos concluidos, por un valor de \$6.019 millones y actuaciones de responsabilidad fiscal finalizadas con cesación por resarcimiento del daño fueron 6 casos, con una cuantía recuperada de \$297 millones.

En 2024, se llevaron a cabo siete (7) ejercicios de seguimiento territorial a la política pública de víctimas⁵⁰³ con la participación de representantes de víctimas e institucionalidad de 35 municipios PDET y/o Zomac, Gobernaciones y Entidades del Orden Nacional. Para 2025, se han adelantado tres (3) ejercicios de seguimiento territorial en los departamentos del Meta, Caquetá y Casanare. Así mismo, se desarrollaron Eventos de Intercambio de

⁵⁰³ Estos eventos departamentales en 2024 se desarrollaron en Arauca (Arauca), Sincelejo (Sucre), Popayán (Cauca), Riohacha (Guajira), Pasto (Nariño), Valledupar (Cesar) y Bucaramanga (Santander).



experiencias con representantes de mesas de víctimas 18 municipios PDET y/o Zomac, en las ciudades de Bogotá y Apartadó.

Adicionalmente, dentro del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF) 2025, se programaron tres (3) ejercicios bajo la modalidad de control preventivo y concomitante, orientados a la vigilancia de los recursos destinados a la implementación de las políticas públicas de víctimas y posconflicto.

Desde la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana se reportaron ocho (8) proyectos relacionados con la política pública de víctimas, de los cuales cinco (5) se encuentran suspendidos o declarados en incumplimiento, y dos (2) han sido catalogados como “elefantes blancos” u obras inconclusas.

Por último, al consultar el Sistema General de Advertencia Público (SIGAP), se identificaron tres (3) advertencias asociadas a riesgos en la ejecución de proyectos vinculados a la política pública de víctimas.

Recomendaciones

- Fortalecer los sistemas de control interno en UARIV, Fonvivienda, ADR y entidades ejecutoras de política pública de víctimas.
- Implementar mecanismos de seguimiento y evaluación permanentes a los planes de reparación colectiva y medidas judiciales (T-302/17).
- Acelerar la finalización de proyectos críticos e inconclusos, priorizando los catalogados como “elefantes blancos”.
- Articular y fortalecer la vigilancia sobre recursos con enfoque étnico, de género y territorial, incluyendo seguimiento diferencial al Registro Único de Víctimas.
- Aumentar la cobertura de ejercicios territoriales de seguimiento y control ciudadano, e integrar los hallazgos de estos al ciclo de auditorías.



INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS

En cumplimiento al Auto 373 del 23 de agosto de 2016 proferido por la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación (PGN) elabora un capítulo, dentro del informe de la CSMLV, con el análisis de los avances y resultados de las investigaciones disciplinarias que la misma adelanta frente a presuntos incumplimientos de las autoridades del orden territorial, integrantes de la fuerza pública y/o particulares que desempeñen funciones públicas, relacionados con la implementación de la Ley 1448 de 2011, y Decretos Reglamentarios Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, conocidos como Decretos Étnicos, los cuales indican la ruta para la reparación integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales palanqueras (NARP), indígenas y Rrom o Gitano.

Debido a lo anterior, en este apartado se muestran tanto el reporte actual, como los avances en las investigaciones disciplinarias que cursan en la entidad, con corte al **31 de marzo de 2025**, por la presunta comisión de las siguientes conductas:

Graves violaciones e infracciones a los DDHH. y al D.I.H. que guardan relación directa con el conflicto armado.

Posibles incumplimientos a órdenes impartidas por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) frente a los derechos de la población desplazada, además de los autos relacionados con dicha sentencia⁵⁰⁴.

Posibles incumplimientos de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Decretos Étnicos.

Presunto incumplimiento de las entidades territoriales que, teniendo capacidad para hacerlo, incumplieron sus obligaciones frente a la población víctima, conforme a la Circular 009 del 7 de julio de 2022, por medio de la cual se establecieron lineamientos a las dependencias territoriales de la Procuraduría General de la Nación, relacionadas con el nivel de contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de los derechos de las

⁵⁰⁴ Véanse Auto 185 de 2004, Auto 176 de 2005, Auto 177 de 2005, Auto 178 de 2005, Auto 218 de 2006, Auto 200 de 2007, Auto 092 de 2008, Auto 116 de 2008, Auto 251 de 2008, Auto 004 de 2009, Auto 005 de 2009, Auto 006 de 2009, Auto 008 de 2009, Auto 382 de 2010, Auto 383 de 2010, Auto 385 de 2010, Auto 174 de 2011, Auto 219 de 2011, Auto 173 de 2012, Auto 098 de 2013, Auto 099 de 2013, Auto 119 de 2013, Auto 073 de 2014, Auto 009 de 2015, Auto 373 de 2016, Auto 206 de 2017, Auto 266 de 2017, Auto 737 de 2017, Auto 765 de 2018, Auto 265 de 2019, Auto 331 de 2019, Auto 149 de 2020, Auto 156 de 2020, Auto 163 de 2020, Auto 811 de 2021, Auto 214 de 2022, Auto 859 de 2022, Auto 894 de 2022, Auto 895 de 2022, Auto 1307 de 2022 y Auto 1865 de 2022.



víctimas del conflicto armado y el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Ley de Víctimas y decretos reglamentarios.

Resultados de la PGN frente a los hallazgos de la Contraloría General de la República (CGR) con presunta incidencia de faltas disciplinarias, relacionados con el tema de víctimas del conflicto armado.

Este análisis se realiza a partir de las etapas procesales dentro de las actuaciones disciplinarias: (i) actuaciones en estudio preliminar (quejas), (ii) indagación previa, (iii) investigación disciplinaria y (iv) etapa de juzgamiento, a través de la información suministrada por la Dirección de Asuntos Especiales (DAE) de la PGN⁵⁰⁵, dependencia encargada del registro y consolidación de información de los procesos disciplinarios que se tramitan por medio de las herramientas misionales de la entidad.

Cabe mencionar que para la elaboración del presente análisis se preserva la reserva legal y se advierte que su levantamiento tendrá lugar una vez se formule el pliego de cargos, es decir, finalizada la etapa de instrucción o cuando se emita la correspondiente providencia donde se ordena su archivo definitivo.

Análisis cuantitativo

A continuación, se relaciona el número de procesos activos con su respectiva etapa procesal, los fallos emitidos, los cargos de los investigados y las entidades territoriales que reportan mayor número de conductas con eventual trascendencia en el proceso disciplinario.

Tabla 255 Resumen total de procesos disciplinarios activos

Conductas	Activos	Quejas	Indagación preliminar	Investigación disciplinaria	En otra etapa	Fallos (sancionatorio absolutorio)	Cargo presunto/a infractor e implicado/a	EE.TT.
Vulneraciones DDHH. y D.I.H. Fuerza Pública	244	28	140	68	6 (de los cuales 2 tienen	Sancionatorios:1 Absolutorios:1	FF.MM, y policías, funcionarios de alcaldía y funcionarios de	Antioquía y Bogotá D.C.

⁵⁰⁵ Requerimiento elevado a la Dirección de Asuntos Especiales – DAE- bajo el radicado No. E-2025-123975 y resuelto el 11 de abril de 2025, el 5 de mayo de 2025 y el 19 de mayo de 2025.



	fallo)					gubernación	
Sentencia T-025 de 2004 autos	57	5	38	13	1	Sancionatorios: 0 Absolutorios: 0	Personeros/as y Alcaldes Bolívar y Valle del Cauca
Certificación territorial (09/22)	24	1	10	13	0	Sancionatorios: 0 Absolutorios: 0	Alcaldes y funcionarios de alcaldía Boyacá y Sucre
Traslado hallazgos CGR	23	3	17	3	0	Sancionatorios: 0 Absolutorios: 0	Alcaldes, Gobernadores y UARIV Bogotá D.C., César, Meta, Sucre y Vaupés
Otros incumplimientos a Ley 1448 de 2011	46	1	29	13	3	Sancionatorios: 0 Absolutorios: 0	Alcaldes y funcionarios de alcaldías Bogotá D.C., Nariño y Boyacá
Consolidación general de procesos	394	38	234	110	10 (De los cuales 2 tienen fallo)	Sancionatorios: 1 Absolutorios: 1	FF.MM. Alcaldes, funcionarios de alcaldías y gobernadores Boyacá y Bogotá D.C.

Elaboración propia. 2025 Fuente: PGN

Del total de los **394** procesos activos⁵⁰⁶, el mayor número de faltas disciplinarias se encuentra en las siguientes conductas: (I) presuntas vulneraciones a los DD.HH. y el D.I.H a víctimas del conflicto armado (**61,9%**), (II) presuntos incumplimientos de órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 (**14,5%**), (III) presuntos incumplimientos a la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Étnicos (**11,7%**), (IV) presuntos incumplimientos frente a la población víctima de conformidad con la Circular 09 de 2022 (**6,1%**) y hallazgos con presunta incidencia disciplinaria trasladados por la CGR (**5,8%**). A su vez, la presunta

⁵⁰⁶ Se incluyen procesos desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas. 2011 en adelante.



comisión de las conductas corresponde a funcionarios de alcaldías, gobernaciones y las fuerzas militares.

Con relación a las entidades territoriales, en donde más se han adelantado procesos por las conductas anteriormente relacionadas corresponden a Antioquia, Bogotá D.C. y Norte de Santander.

Frente a la etapa procesal en la que se encuentran las investigaciones activas en la PGN, 38 se encuentran en asuntos por evaluar (quejas), 234 están en indagación preliminar, 110 en fase de investigación disciplinaria, diez se encuentran en etapa de juzgamiento y se ha emitido un fallo absolutorio y un fallo sancionatorio.

De la información reportada (Tabla No. 240) se concluyó que, del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025, hay 166 procesos, que corresponden a lo siguiente:

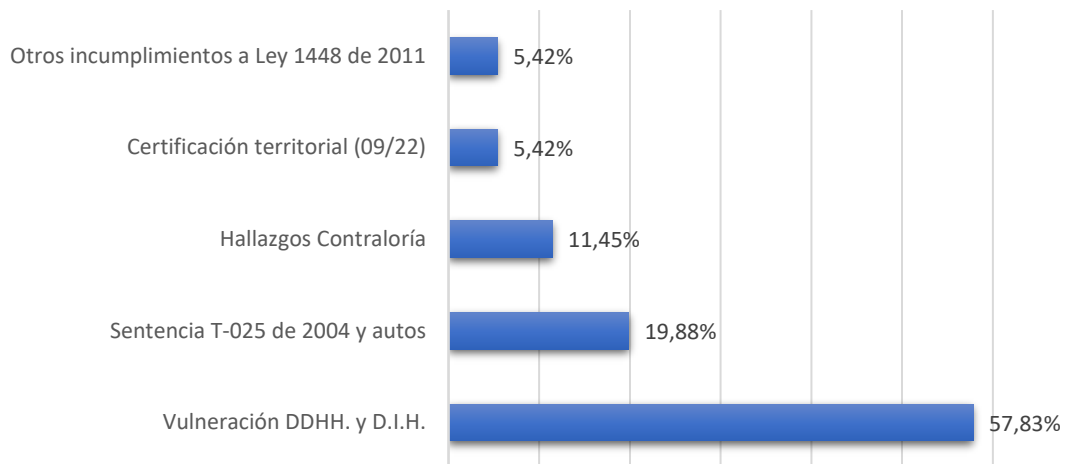
Tabla 256 Ingresos del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025

Conducta	Número de ingresos
Vulneraciones DDHH y DIH - Fuerza Pública	96
Sentencia T-025-04 y autos	33
Certificación territorial (014-19, 09/22)	9
Traslado hallazgos CGR	19
Otros incumplimientos a la Ley 1448 de 2011	9
TOTAL	166

Elaboración propia. 2025 Fuente: PGN

Para dicha vigencia, la distribución de las cinco conductas se reporta de la siguiente manera:

Tabla 257 Distribución de procesos por conducta del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025



Elaboración propia. Fuente: PGN, marzo 2025

Del análisis de las conductas reportadas se identifican las siguientes concentraciones, destacándose aquellas con mayor incidencia:

(I) Presuntas vulneraciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (57,8%): Constituyen la conducta con mayor concentración, lo que evidencia preocupaciones estructurales en la garantía efectiva de derechos fundamentales, especialmente en contextos de conflicto o intervención institucional.

(II) Presuntos incumplimientos de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 (19,9%): Representan la segunda conducta más frecuente, lo cual sugiere deficiencias persistentes en la implementación de los mandatos judiciales orientados a la protección de la población desplazada.

(III) Hallazgos con presunta incidencia disciplinaria trasladados por la Contraloría General de la República (11,4%): Señalan posibles irregularidades en la gestión fiscal con impacto disciplinario, lo que podría reflejar falencias en la planeación, ejecución o control del gasto público.

(IV) Presuntos incumplimientos frente a la población víctima conforme a la Circular 09 de 2022 (5,4%): Esta proporción evidencia un bajo nivel de implementación de las disposiciones orientadas a garantizar la atención integral de las víctimas en el marco de las acciones de vigilancia preventiva.

(V) Presuntos incumplimientos a la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Étnicos (5,4%): Al igual que la categoría anterior, esta cifra pone de manifiesto la necesidad de reforzar las medidas y enfoque diferencial y cumplimiento de la normatividad aplicable a las víctimas, en particular de los pueblos étnicos

Frente a la presunta responsabilidad disciplinaria



Como resultado del análisis realizado frente al desarrollo de los procesos disciplinarios de las conductas objeto de la investigación, se evidencia lo siguiente:

Graves violaciones e infracciones a los DD.HH. y al D.I.H. que guardan relación directa con el conflicto armado

A través de la información aportada por la DAE de la PGN, se pudo establecer que cursan actualmente en la entidad 244 procesos activos en la entidad por esta conducta, de los cuales 28 son actuaciones por evaluar (quejas), 140 son procesos que se encuentran en indagación preliminar, 68 en etapa de investigación disciplinaria, seis se encuentran en etapa de juzgamiento y dos procesos que cuentan con fallo, uno absolutorio y otro condenatorio.

Frente a los 96 ingresos para el periodo del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025 por la posible comisión de esta conducta, 27 procesos se encuentran por evaluar (quejas), 46 procesos se encuentran en etapa de indagación preliminar, 19 procesos se encuentran en etapa de investigación disciplinaria y cuatro se encuentran en etapa de juzgamiento.

Las conductas de mayor concurrencia están relacionadas con (I) homicidio en persona protegida, (II) abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones y (III) incumplimientos en los deberes contenidos en las leyes.

Las entidades territoriales en donde se presenta mayor ocurrencia de presuntas faltas disciplinarias son Antioquia, Bogotá D.C y Meta.

Finalmente, se observa que dentro de los cargos de los funcionarios públicos que tienen mayor participación en esta conducta se encuentran: funcionarios de alcaldías municipales, funcionarios de policía metropolitana y funcionarios de las fuerzas militares.

Incumplimiento de órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el Estado de Cosas Inconstitucional, frente a los derechos de la población desplazada, además de los autos relacionados con dicha sentencia

La H. Corte Constitucional, a través de diferentes autos proferidos en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 por medio de la cual declaró el ECI para la población desplazada, ordenó a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo la verificación del cumplimiento de la política pública de víctimas por parte de las entidades del orden nacional y territorial.

De conformidad con lo anterior, la PGN, desde su ámbito misional, ha venido adelantando acciones de seguimiento de tipo preventivo y ha activado la función disciplinaria cuando se identifica la posible comisión de una conducta que atenta contra los derechos de las víctimas del conflicto armado.



Así las cosas, al corte de este informe se adelantan 57 actuaciones relacionadas con posibles incumplimientos a esta providencia, de las cuales cinco se encuentran en etapa de evaluación (quejas), 38 en la etapa de indagación preliminar y 13 en etapa de investigación disciplinaria y uno en etapa de juzgamiento.

Las entidades territoriales donde se presenta mayor ocurrencia de presuntas faltas disciplinarias son:

- (I) Bogotá D.C., con el 36 % del total de procesos activos, concentra la mayor proporción de actuaciones disciplinarias en curso, muchas de ellas relacionadas con presuntas vulneraciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- (II) Antioquía, con el 30,9 %, presenta un volumen significativo de procesos, principalmente por actuaciones de la fuerza pública y funcionarios territoriales.
- (III) Bolívar y Valle del Cauca, cada uno con el 7,2 %, registran actuaciones principalmente asociadas al cumplimiento de órdenes de la Sentencia T-025 de 2004.
- (IV) Boyacá, con el 6,9 %, concentra investigaciones disciplinarias en relación con la implementación de la Ley 1448 de 2011 y la certificación territorial.
- (V) Otros departamentos como Sucre, César, Meta, Vaupés y Nariño tienen una participación menor en el total de procesos activos, pero con actuaciones relevantes que reflejan incumplimientos en distintas obligaciones normativas.

Estas cifras permiten identificar los territorios que concentran la mayor carga disciplinaria en relación con el seguimiento a las obligaciones derivadas del conflicto armado y las funciones institucionales asignadas a los entes territoriales.

Frente a los 33 reportes de ingresos para el periodo del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025 por la posible comisión de esta conducta, cuatro se encuentran en proceso de evaluación (quejas), 24 se encuentran en etapa de indagación preliminar y cinco se encuentran en la etapa de investigación disciplinaria.

Presunto incumplimiento de las entidades territoriales que, teniendo la capacidad para hacerlo, incumplieron sus obligaciones frente a la población víctima⁵⁰⁷

La UARIV emite resultados de la certificación sobre la contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de los derechos de las víctimas. A través del aplicativo SIGO –

⁵⁰⁷ Conforme a las Circulares 014 de 21 de agosto de 2019, Por medio del cual se establecieron lineamientos a las dependencias territoriales de la Procuraduría General de la Nación, relacionadas con el seguimiento preventivo y la activación de la función disciplinaria frente al debido cumplimiento de la Ley 1448 del 2011, Decreto 4800 de 2011 y demás normas relacionadas por parte de las entidades territoriales; y 09 del 7 de julio de 2022 de la Procuraduría General de la Nación – PGN-, Por medio de la cual se establecieron lineamientos a las dependencias territoriales de la Procuraduría General de la Nación, relacionadas con el nivel de contribución de las entidades territoriales al goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado y el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Ley 1448 de 2011 y Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, conocidos como Decretos Étnicos



PAT508, las entidades territoriales caracterizan la oferta de acción y dicha entidad le hace seguimiento frente a la implementación de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con los beneficiarios involucrados y los términos presupuestales.

Con dichos resultados como fundamento, la PGN estableció que, las entidades territoriales calificadas con “resultado bajo” o “resultado deficiente” para cada vigencia son investigadas disciplinariamente con el fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones con las víctimas, así como para comprobar el uso y diligenciamiento de las herramientas disponibles, con la calidad de las fuentes de información que les certifica con dichos resultados⁵⁰⁹.

Esto en atención a que, durante los años 2019⁵¹⁰ y 2022⁵¹¹, se impartieron órdenes internas a los procuradores para que, en caso de ser procedente, iniciaran actuaciones disciplinarias tomando como base el resultado de evaluación antes mencionado, según su competencia territorial.

En este ejercicio, se identificaron 24 procesos activos relacionados con autoridades territoriales por conductas en los procesos de certificación territorial (09/22⁵¹²), que tienen como objetivo realizar la medición de la contribución al goce efectivo de derechos que efectúan las entidades territoriales del orden departamental, distrital y municipal, por medio de las acciones desarrolladas en los componentes de prevención, asistencia, atención y reparación integral en cumplimiento a la PPV. De estos, uno se encuentra por evaluar (queja), diez en indagación preliminar y 13 en investigación disciplinaria.

Las entidades territoriales donde se presenta mayor ocurrencia de presuntas faltas disciplinarias son **Boyacá y Sucre**.

Frente a los nueve ingresos en el periodo de análisis, por la posible comisión de esta conducta, un proceso se encuentra por evaluar (queja), tres en indagación preliminar y cinco procesos se encuentran en investigación disciplinaria.

⁵⁰⁸ Con el fin de optimizar las herramientas dispuestas desde la Unidad para la gestión de la política pública de víctimas, toda la información y gestión que hasta el año pasado se venía desarrollando en SIGO (Sistema de Gestión de Información de Oferta) ahora estará disponible en uno de los módulos del portal de aplicaciones VIVANTO. Este módulo es conocido como SIGO-PAT.

⁵⁰⁹ Tablero Plan de Acción Territorial - PAT. Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la Política Pública de Víctimas - RUSICST. Formulario Único Territorial - FUT-. Sistema de Gestión de Información de Oferta - SIGO- del módulo virtual de VIVANTO.

⁵¹⁰ Circular Interna PGN 014 del 21 de agosto de 2019

⁵¹¹ Circular Interna PGN 009 del 7 de julio de 2022

⁵¹² Proferida por la PGN Por la cual se dictan lineamientos para el ejercicio de la función disciplinaria por parte de las autoridades territoriales de la PGN



Se advierte que el mayor número de procesos derivados por la presunta comisión de esta conducta radican en funcionarios de alcaldías municipales. Así mismo, las entidades territoriales con mayor número de procesos relacionados y en curso son Sucre y Boyacá.

Resultados de la Procuraduría General de la Nación – PGN – frente a los hallazgos disciplinarios trasladados por la CGR que guardan relación con el tema de víctimas del conflicto armado

Como parte de la potestad de vigilancia de la gestión fiscal en el país, la CGR realiza la vigilancia y control al manejo de los recursos destinados a la política pública de víctimas. En esta tarea, dicha entidad traslada a la PGN los hallazgos relacionados con la ejecución de programas y proyectos que benefician a las víctimas del conflicto armado como a los programas y proyectos que se adelantan en regiones PDET.

De los hallazgos que fueron trasladados por la CGR, se identificó que para el periodo de análisis ingresaron cuatro nuevos procesos por la posible comisión de esta conducta. De ellos, tres se encuentran en proceso de evaluación preliminar (quejas) y uno se encuentra en etapa de investigación disciplinaria.

En total, hay 23 procesos activos para esta conducta, de los cuales tres están en proceso de evaluación (quejas), 17 se encuentran en indagación preliminar y tres se encuentran en etapa de investigación disciplinaria.

Las entidades territoriales donde se presenta mayor ocurrencia de presuntas faltas disciplinarias son Bogotá D.C., César, Meta, Sucre y Vaupés.

Otros presuntos incumplimientos de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015 y Decretos Étnicos⁵¹³

El capítulo V de la Ley 1448 de 2011 amplió el régimen disciplinario de los funcionarios públicos respecto de los derechos de las víctimas a través del establecimiento de un listado de deberes, la consagración de faltas disciplinarias por su incumplimiento y la fijación de responsabilidades para funcionarios, que, en ejercicio de su cargo, puedan afectar los derechos de las víctimas⁵¹⁴.

Asimismo, en el párrafo 2° del artículo 178° de la Ley 1448 de 2011, se impuso la obligación al Ministerio Público, encabezado por la PGN, de vigilar el cumplimiento de dichos deberes. En atención a este mandato, dicha entidad adelanta procesos relacionados con estas presuntas faltas.

⁵¹³ Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, conocidos como Decretos Étnicos, los cuales indican la ruta para la reparación integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras (NARP), indígenas y rom (gitanos).

⁵¹⁴ Artículo 180. Ley 1448 de 2011.



Para el periodo analizado, ingresaron nueve procesos, de los cuales uno está en proceso de evaluación (queja), cuatro se encuentran en indagación preliminar y cuatro se encuentran en etapa de investigación disciplinaria.

De los 46 procesos actualmente activos por presuntas faltas, un se encuentra en proceso de evaluación (queja), 29 se encuentran en etapa de indagación preliminar, 13 en etapa de investigación disciplinaria y tres se encuentran en etapa de juzgamiento.

Las entidades territoriales que figuraron con mayor ocurrencia de presuntas faltas disciplinarias son Bogotá y Nariño.

ANÁLISIS POR VIGENCIA

Como se ha manifestado en informes anteriores, en este apartado se presenta un consolidado del total de procesos activos presentados para cada uno de los informes, para las cinco conductas y desde la entrada en vigor de la Ley (Tabla XXZ):

Tabla 258 Corte por vigencia de los procesos activos

Vigencia ⁵¹⁵ (No. Informe)	Procesos activos	Quejas	Etapa indagación preliminar	de Otras etapas (Investigación y juzgamiento)
2025 ⁵¹⁶ (Informe)	(XII) 394	38	234	122

Elaboración propia. Fuente: PGN 2025

Por el otro lado, frente a los procesos inactivos para el corte del 1 de abril de 2024 a 31 de marzo de 2025, se presentan las siguientes novedades (Tabla XYX):

Tabla 259 Consolidado de procesos inactivos a corte de marzo de 2025

Vigencia	Procesos inactivos	Archivo	Inhibitorio	Traslado por competencia
2025	327	12	132	183

Elaboración propia. Fuente: PGN, marzo 2025

⁵¹⁵ En la Tabla 256, se presenta el consolidado de procesos activos para cada vigencia (1 de abril del año anterior al 31 de marzo del año en curso) reportada en este informe en veces anteriores y con la información de la vigencia actual 2025 (1 de abril de 2024 a 31 de marzo de 2025).

⁵¹⁶ Los datos de la vigencia 2025 se presentan del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025.



En ese sentido, cabe mencionar que la mayor cantidad de procesos inactivos para esta vigencia se debe a (i) traslado de competencia institucional, con 183, (ii) archivo inhibitorio, con 132 procesos y (iii) archivos, con doce (12) procesos.

Es importante precisar que las decisiones inhibitorias hacen referencia a las decisiones que toma el operador disciplinario cuando no se cumplen los requisitos para continuar con la acción disciplinaria como, por ejemplo, la temeridad de la queja, la irrelevancia disciplinaria de los hechos o la imposibilidad de su ocurrencia.

A su turno, si se revisan el número de procesos inactivos por las cinco conductas analizadas, se tiene que, por la presunta vulneración de derechos humanos, 218 procesos se encuentran inactivos, de los cuales siete fueron archivados, 78 con auto inhibitorio y 133 por traslado de competencia institucional.

Para las conductas relacionadas con presuntos incumplimientos derivados de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004, 70 procesos se encuentran inactivos, de los cuales dos fueron por archivo, 29 con auto inhibitorio y 39 por traslado de competencia institucional. De los traslados de la CGR, 26 procesos se encuentran inactivos, de los cuales uno fue por archivo, 17 por auto inhibitorio y ocho por traslado por competencia institucional. De los presuntos incumplimientos a la Ley 1448 de 2011, ocho procesos se encuentran inactivos, de estos, uno fue por archivo, cuatro por auto inhibitorio y tres por traslado por competencia institucional.

Del presunto incumplimiento a la Circular 009 de 2022, cinco procesos se encuentran inactivos, de estos, uno fue por archivo y cuatro fueron por auto inhibitorio.

Otras acciones de la PGN

Finalmente, es pertinente destacar que la PGN sigue instando a las diferentes autoridades y servidores públicos respecto a sus obligaciones de cara a la política pública de víctimas.

En ese sentido, ha proferido diferentes disposiciones con el fin de garantizar el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios:

Directiva 003 del 16 de abril de 2024: Proferida por la Procuraduría General de la Nación y por medio de la cual se impartieron lineamientos a alcaldes, gobernadores, integrantes de las asambleas departamentales, concejos municipales y consejos territoriales de planeación frente al fortalecimiento de la protección y garantía de derechos de la población víctima y la gestión administrativa en los planes de desarrollo territorial, recordando la obligación de diseñar e implementar planes, programas y proyectos para la reparación integral de las víctimas.



Lo anterior, en tanto se considera que los artículos 49,50,63,68,121,161,172,174 de la Ley 1448 de 2011 y los artículos 11,12,13,14,102,135 del Decreto 4800 de 2011 asignan responsabilidades a las entidades territoriales para garantizar la protección, prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en su jurisdicción.

Conclusiones

Con corte al 31 de marzo de 2025, la PGN reporta un total de **394** procesos disciplinarios activos relacionados con posibles incumplimientos de autoridades y particulares que desempeñan funciones públicas en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. De ellos, 38 se encuentran en proceso de estudio preliminar (quejas), en etapa de indagación preliminar 234 casos, en etapa de investigación disciplinaria 110 casos, y otros en etapa de juzgamiento (12 casos), dentro de las cuales se ha emitido un fallo sancionatorio y uno absolutorio.

Durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025 ingresaron 166 nuevos procesos, lo que refleja una tendencia sostenida en el seguimiento y control disciplinario sobre la implementación de la política pública de víctimas. Las conductas con mayor número de nuevos casos corresponden a presuntas vulneraciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario con 96 casos, seguidas por incumplimientos a órdenes impartidas en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 con 33 casos, y hallazgos disciplinarios trasladados por la CGR con 19 casos.

Por otros incumplimientos vinculados a la Ley 1448 de 2011 se tienen 9 casos referentes a la falta de acceso a recursos financieros, la demora en la atención a víctimas en el exterior, la no implementación de medidas de garantía de no repetición, inexistencia de medidas específicas para ciertas víctimas, imposibilidad de acceder a ciertos beneficios y falta de participación de las víctimas en la toma de decisiones., y en el marco de la Circular 09 de 2022 de la PGN se presentaron igualmente 9 casos.

En cuanto a la tipología de las conductas investigadas, tanto en el total acumulado como en los casos recientes, predominan aquellas relacionadas con graves vulneraciones a los derechos humanos, el abuso de funciones, y el incumplimiento de deberes legales frente a la población víctima. Estas conductas han sido atribuidas principalmente a funcionarios de alcaldías, integrantes de la fuerza pública, funcionarios de gobernaciones y funcionarios de prisiones, con mayor concentración en las entidades territoriales de Antioquia, Bogotá D.C., Boyacá y Sucre.



El análisis indica que es necesario continuar con el seguimiento riguroso, con énfasis territorial, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de atención, reparación y garantías de no repetición para las víctimas.

Asimismo, es un llamado para seguir fortaleciendo las herramientas institucionales para capacitar a los funcionarios frente a sus deberes y obligaciones con la política pública de víctimas, especialmente en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, puesto que las presuntas infracciones siguen centrándose en este último aspecto.

A través del direccionamiento de la administración actual de la PGN, fundamentado en el “Dialogo para construir consensos” y “la Procuraduría en las Regiones”, se busca fortalecer lazos con las comunidades, población vulnerable y llevar a cabo un seguimiento cercano de la respuesta institucional en el orden municipal, departamental y nacional frente a los retos y desafíos en la atención a las víctimas y el cumplimiento de la normatividad prevista para tal fin.

Índice de gráficas

Gráfica 1 Recursos programados CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021 frente a recursos comprometidos para la política pública de víctimas 2012-2025(P) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025.	80
Gráfica 2 Recursos asignados para la política pública por fuente (2012-2025P) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025	80
Gráfica 3: Recursos ejecutados por compromisos para la política pública sin SGP (2012-2025P) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025	82
Gráfica 4 Recursos ejecutados por compromisos para la política pública por Entidades Territoriales - Cifras en Millones de pesos Constantes de 2025	91
Gráfica 5 . Confinamiento 2021 – 2024 –Personas.....	116
Gráfica 6 . Reclutamiento forzado NNA 2024 - presunto autor	123
Gráfica 7 . Víctimas incluidas por vigencia – víctimas de desplazamiento forzado	141
Gráfica 8 Ejecución de AHI 2021 - 30 de marzo 2025	171
Gráfica 9 participación de CPS en los valores de AHI en dinero y especie 2021-2024.....	172



Gráfica 10 relación de hogares con giros por AHE 2021-2024	173
Gráfica 11 distribución de giros AHE por mes 2024	173
Gráfica 12 giros reintegrados y colocados 2021-2024.....	174
Gráfica 13 : Hogares atendidos por confinamiento en ruta menor de 120 días en 2024	178
Gráfica 14 : Hogares atendidos por confinamiento en ruta mayor de 120 días en 2024	179
Gráfica 15 Número de planes de retorno por departamentos	204
Gráfica 16 Número de planes de reubicación por departamento	206
Gráfica 17 Número de planes de integración local por departamento	208
Gráfica 18 Víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial según la modalidad vigencia 2024	231
Gráfica 19 Atención psicosocial a víctimas de desplazamiento forzado diferenciada por grupo étnico	235
Gráfica 20 Atenciones psicosociales a mujeres étnicas	236
Gráfica 21 Comparativo Anual de Metas vs. Avances en la Implementación de servicios de rehabilitación física (2021–2024)	237
Gráfica 22 Comparativo Anual de Metas vs. Avances en rehabilitación mental (2021–2024)	239
Gráfica 23 :“Víctimas que han recibido acompañamiento psicosocial en búsqueda y entrega digna del 2022-2025”	241
Gráfica 24 Variación de municipios distribución PAPSIVI 2025	249
Gráfica 25 Histórico de solicitudes en el RTDAF- recibidas	264
Gráfica 26 Solicitudes resueltas en el año 2024 por año de radicación ante la URT.	265
Gráfica 27 Órdenes de compensación por año, atendidas y en estado de cumplimiento.	274
Gráfica 28 Participación de la población víctima en la asignación de SFVU de 2012 a 2024	289



Gráfica 29 Número de personas víctimas que superan la SSV en generación de ingresos a Junio de 2025	344
Gráfica 30 . Ejecución de recursos y desembolsos en los Convenios. UARIV – BANCOLDEX 2022-marzo 2025 (\$millones)	347
Gráfica 31 Encargos Fiduciarios Constituidos a NNA con Discapacidad	371
Gráfica 32 Pago de indemnización a través del procedimiento de toma de decisiones con apoyo	371
Gráfica 33 Número de indemnización pagadas a través del procedimiento	372
Gráfica 34 Número de solicitudes y víctimas indemnizadas por ruta prioritaria.	373
Gráfica 35 Inversión por años presupuesto ejecutado reparación colectiva cifras en millones de pesos	410
Gráfica 36 Inversión por líneas de ejecución en la implementación reparación colectiva ...	412
Gráfica 37 Investigaciones desarrolladas conducentes al esclarecimiento de la verdad entre 2008 y 2025	421
Gráfica 38). Publicaciones conducentes al esclarecimiento de la verdad entre 2008 y 2025	422
Gráfica 39 Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo; Error! Marcador no definido.	
Gráfica 40 Exención de servicio militar	437
Gráfica 41 Municipios con mayor y menor calificación en coordinación (%)	470
Gráfica 42 - Declaraciones recibidas en Consulados de Colombia en el exterior. Año a Año	626





Índice de tablas

Tabla 1 Recursos para la política pública por componente comprometido (con SGP) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025	81
Tabla 2 Recursos de la política pública por componente comprometido (sin SGP) - Cifras en billones de pesos constantes de 2025	83
Tabla 3 Presupuesto total comprometido Ley 1448 de 2011 (sin SGP) - Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2025	83
Tabla 4 Presupuesto comprometido de entidades creadas por la Ley 1448 de 2011- Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2025.	87
Tabla 5 Ejecución Presupuestal Proyectos de Inversión 2024-2025 - Cifras en miles de millones de pesos corrientes	88
Tabla 6 : Recursos destinados a la política pública por EETT 2023 – 2025. Cifras representadas en Millones de pesos constantes 2025.	92
Tabla 7 Costeo de Recursos Requeridos para la Política Pública de Víctimas 2025-2031 - Cifras en Miles de Millones de pesos constantes de 2025	95
Tabla 8 . Desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre)	111
Tabla 9 . Departamento ocurrencia - desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre)	112
Tabla 10 Víctimas incluidas en el RUV por desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre) ocurrido en el departamento de Norte de Santander	113
Tabla 11 . Municipio ocurrencia - desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre)	114
Tabla 12 . Municipio ocurrencia - desplazamiento forzado tipo masivo 2020 – 2025 (I trimestre) con enfoque étnico:	114
Tabla 13 . Confinamiento tipo masivo 2020 – 2024, por año de ocurrencia:	115
Tabla 14 . Departamento ocurrencia - Confinamiento 2020 – 2024	117



Tabla 15 Departamento ocurrencia - Confinamiento 2024.....	117
Tabla 16 Montos mecanismo en especie 2020 – 2025 (primer trimestre) Cifras en miles de millones:	118
Tabla 17 . Montos mecanismo en especie 2024 – 2025 (primer trimestre):cifras en miles de millones	119
Tabla 18 Hogares / personas / mecanismo en dinero 2020 – 2025 (primer trimestre):- Cifras en miles de millones.....	119
Tabla 19 . Mecanismo en especie 2024 – 2025 (primer trimestre):cifras en miles de millones	120
Tabla 20 . Reclutamiento de Niños, Niños y Adolescentes 2020 - 2025	121
Tabla 21 . Reclutamiento de Niños, Niños y Adolescentes por departamento	121
Tabla 22 . Grupos Armados - Reclutamiento de Niños, Niños y Adolescentes:	122
Tabla 23 . Víctimas incluidas en el RUV – año de ocurrencia	122
Tabla 24 . Municipios acompañados en la implementación del modelo 2024.....	125
Tabla 25 . Municipios acompañados en la implementación del modelo 2024.....	126
Tabla 26 Departamentos con EAI.....	127
Tabla 27 . Departamentos con rutas de prevención RUUVS contra niños, niñas y adolescentes	128
Tabla 28 . Departamentos con número de víctimas por MAP/MUSE	130
Tabla 29 Homicidios registrados en contra líderes, lideresas, personas defensoras de DDHH en el periodo 2020- 2025.....	133
Tabla 30 Evaluaciones de riesgo de las solicitudes de medidas de protección de las víctimas del conflicto armado.....	134
Tabla 31 No de evaluaciones periodo 2020 a 2025 (I trimestre)	135
Tabla 32 . Desagregado por nivel de riesgo – 2020 a 2025 (I trimestre)	135



Tabla 33 . Implementación de medidas de protección a víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario o extremo	136
Tabla 34 . Casos llevados al CERREM Mujeres – 2020 a 2025 (I trimestre).....	136
Tabla 35 . Promedio de respuesta 2020 a 2025 (I trimestre) – Casos CERREM Mujeres	137
Tabla 36 . Promedio de respuesta 2024 a 2025 (I trimestre) – Casos CERREM Mujeres por nivel de riesgo	137
Tabla 37 . Acumulado de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.	139
Tabla 38 Porcentaje de víctimas incluidas en el RUV que sufren un nuevo hecho:	141
Tabla 39 Eventos incluidos en el RUV por vigencia	142
Tabla 40 . Acciones por departamento vigencia 2024:	145
Tabla 41 . Desplazamiento Forzado NNA 2024 - 2025:.....	146
Tabla 42 Cuadro comparativo de atención en CRAV 2023 - 2024	156
Tabla 43 Análisis de presupuesto en Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial	158
Tabla 44 Análisis de infraestructura de los CRAV	159
Tabla 45 Relación de PAV Cerrados	161
Tabla 46 Presencia de entidades de SNARIV en CRAV:	163
Tabla 47 relación de giros con recursos asignados 2021-2024.....	172
Tabla 48 Porcentaje de hogares que recibieron AHI por parte de las EETT	175
Tabla 49 Porcentaje de hogares que recibieron AHI de manera subsidiaria por la UARIV.....	176
Tabla 50 Comparación reportes de hogares y persona afectadas por desplazamientos masivos	181
Tabla 51 Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado con criterio de primer año, que reciben atención humanitaria	182
Tabla 52 : Hogares con criterio de primer año, que recibieron AHE	183



Tabla 53 Hogares con criterio de primer año que recibieron AHE por mes. Vigencias 2023 - 2024	184
Tabla 54 : Hogares con colocación de AHE en términos y fuera de términos.....	184
Tabla 55 : Porcentaje de hogares con carencia en subsistencia mínima con giro de AHT	186
Tabla 56 Giros AHE y AHT reintegrados y con recolocación.....	186
Tabla 57 Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente (con una nueva medición)	196
Tabla 58 Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente que SSV (con una nueva medición Periodo 2024 por escenario de Soluciones Duraderas).....	197
Tabla 59 . Comparativo de solicitudes de acompañamiento en escenarios de soluciones duraderas y número de víctimas con SSV.	197
Tabla 60 Histórico de víctimas acompañadas que SSV aplicada la nueva medición.	198
Tabla 61 Víctimas SSV.....	199
Tabla 62 comparativo medición de SSV vigencias 2023 y 2024	200
Tabla 63 comparativo personas con SSV vigencias 2023 y 2024 por derechos.....	200
Tabla 64 Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones.....	201
Tabla 65 . Hogares con Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEA) al retorno o reubicación en zona rural recibido.....	209
Tabla 66 Hogares con EEA al retorno o reubicación en zona urbana recibido.....	210
Tabla 67 . Esquemas Especiales de Acompañamiento comunitarios entregados en el marco de los planes de retorno y reubicación.....	211
Tabla 68 Planes Comunitarios de RRIL aprobados	213
Tabla 69 Acciones asociadas a la contribución de la superación de la situación de vulnerabilidad en los planes de retorno y reubicaciones comunitarios no étnicos	214



Tabla 70 . Iniciativas PDET vinculadas a medidas de los Planes de R y R que cuentan con ruta de activación e implementación.....	215
Tabla 71 Comunidades comparativo de avance planes por vigencia	218
Tabla 72 Víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por departamento en la vigencia 2024.	232
Tabla 73 Número de municipios priorizados para la ejecución del PAPSIVI en la vigencia 2024	233
Tabla 74 Atención psicosocial diferenciada por grupo etario	234
Tabla 75 Entidades territoriales que implementan técnica y operativamente los componentes para la gestión del protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial (PAPSIVI)	240
Tabla 76 “Número de mujeres víctimas incluidas en el RUV, focalizadas y acompañadas diferencialmente con estrategias de reparación”	242
Tabla 77 : Recursos asignados vs participación de la meta 2024.....	247
Tabla 78 : Recursos asignados vs participación de la meta 2025.....	248
Tabla 79 . Proyectos de Inversión de la URT, en la Política Pública de Víctimas (PPV).....	255
Tabla 80 Indicadores CONPES 4031 RUPTA y el RTDAF de la etapa administrativa.	259
Tabla 81 Decisiones de fondo solicitudes de inclusión RUPTA vigencia 2024.	260
Tabla 82 Decisiones de fondo solicitudes de cancelación RUPTA vigencia 2024.....	261
Tabla 83 Solicitudes de cancelación RUPTA ruta individual	262
Tabla 84 Solicitudes de levantamiento y/o cancelación RUPTA ruta colectiva	262
Tabla 85 . Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF.	266
Tabla 86 Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF con representación judicial presentadas ante jueces.....	267



Tabla 87 inventario de procesos judiciales de la Subespecialidad de Restitución de Tierras.	268
Tabla 88 Número de sentencias proferidas y hectáreas con orden de restitución por año .	271
Tabla 89 . Indicadores Etapa Posfallo.	272
Tabla 90 Número órdenes de compensación cumplidas	273
Tabla 91 nivel de cumplimiento por departamento de tipologías de compensación.....	274
Tabla 92 Número de órdenes relacionadas con subsidios de vivienda postuladas por la URT y a cargo de Minvivienda.....	276
Tabla 93 : Número de órdenes de adjudicación de baldíos dirigidas a la ANT.	277
Tabla 94 Consolidado general de órdenes dirigidas al IGAC – durante el periodo comprendido entre el año 2011 al 2024	278
Tabla 95 Consolidado general de órdenes dirigidas al IGAC durante el periodo 2011 a 2024	278
Tabla 96 Proyecto de Subsidio Familiar de Vivienda Nacional BPIN 2018011001151	291
Tabla 97 Ejecución Presupuestal “Subsidio Familiar de Vivienda Nacional” – Víctimas 2023 – marzo de 2025 (valores en miles de millones).	291
Tabla 98 . Ejecución Presupuestal Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda segunda Generación Nacional 2023 – marzo de 2025 cifras en miles de millones.	292
Tabla 99 . Subsidio Familiar de Vivienda de adquisición urbanos y rurales 2023 – marzo de 2025	292
Tabla 100 Avance en el programa de Mejoramientos de vivienda 2023 a marzo de 2025	293
Tabla 101 Metas de vivienda Población Víctima 2023 y 2024	294
Tabla 102 Subsidios de vivienda urbana asignados, y aplicados de “Mi Casa Ya” 2023- marzo de 2025	294
Tabla 103 Subsidios asignados de “Cambia Mi Casa”	295
Tabla 104 Asignación de SFVU a víctimas por departamento de 2012 – marzo de 2025	297



Tabla 105 Subsidios de vivienda asignados, aplicados y rezagados de 2012 a marzo de 2025	298
Tabla 106 Saldos en CAP, regional a marzo de 2025, (cifras en miles de millones).....	299
Tabla 107 Saldos en fiducias a abril de 2024. Cifras en miles de millones	300
Tabla 108 Indicadores vivienda CONPES 4031 de 2021 acumulado a 2024	300
Tabla 109 . Plan de Acción presentado y avances reportados Informe del Gobierno de agosto de 2024	303
Tabla 110 Asignación, entrega y rezagos de SFVISR a víctima, 2012 – marzo 2025 Minagricultura, Minvivienda y BAC.....	310
Tabla 111 SFVISR Restitución de Tierras 2012 – marzo de 2025.....	311
Tabla 112 Estado de los proyectos de vivienda iniciados de 2012 – 2022 BAC a marzo 2025.....	311
Tabla 113 . Indicadores CONPES 4031 de 2021 vivienda rural con corte a 2024.....	312
Tabla 114 . Saldos de SFVISR en Cuentas del BAC y en la Fiducia de FIDUAGRARIA a 2024.....	313
Tabla 115 Número de jóvenes víctimas vinculados a algún nivel de educación superior.	322
Tabla 116 : Recursos aportados por las entidades constituyentes del Fondo de Educación.	323
Tabla 117 Créditos solicitados, aprobados y legalizados por departamento 2024.	325
Tabla 118 Estudiantes víctimas que presentaron prueba saber 11 en el segundo semestre de 2024 por departamento y el rango de resultado.	327
Tabla 119 : Comparación de resultados prueba saber 11 de población víctima, con los rangos de resultados de población general por vigencia.	328
Tabla 120 : Número de jóvenes o adultos víctimas incluidas en el RUV que se encuentran vinculados a algún nivel de educación superior en el SENA.	329
Tabla 121 Número de Víctimas vinculadas a algún nivel de Educación Superior que desertaron antes de terminar el mismo.....	330



Tabla 122 Ciudadanos inscritos en el RUV titulados en algún nivel de educación del SENA.	331
Tabla 123 Programas del SENA que más elige la población víctima.....	331
Tabla 124 Beneficios otorgados por las Universidades Públicas a la Población Víctima.	333
Tabla 125 Presupuesto por medida cifras en millones de pesos 2025.	336
Tabla 126 Presupuesto por medida cifras en millones de pesos 2025.	336
Tabla 127 Alcance de la auditoría –CGR.....	349
Tabla 128 . Presupuesto total ejecutado indemnizaciones administrativas	357
Tabla 129 . Presupuesto total ejecutado indemnizaciones administrativas Recursos de Funcionamiento Cifras en Millones de pesos	358
Tabla 130 Presupuesto total ejecutado indemnizaciones administrativas Proyecto de inversión No. 2021011000065 2022 a 2025 Cifras en Millones de pesos	360
Tabla 131 Indemnizaciones de sentencias de Justicia y Paz Presupuesto General de la Nación, Fondo de Reparación a Víctimas y bienes de FRISCO. Cifras en Millones de pesos	362
Tabla 132 . Víctimas indemnizadas en el cuatrienio PND 2022-2026.....	363
Tabla 133 Número de indemnizaciones administrativas pagadas, por año y por hecho victimizante.....	364
Tabla 134 . Número de indemnizaciones administrativas pagadas por departamento.	365
Tabla 135 Metas y Resultado de los indicadores CONPES 4031 de 2021	367
Tabla 136 Encargos fiduciarios (E.F) constituidos a víctimas mayores de edad.	370
Tabla 137 Resultados de la Aplicación del Método Técnico de Priorización vigencias 2023-2024 cifras en millones de pesos	374
Tabla 138 Resultado de la Aplicación del Método Técnico de Priorización por hecho victimizante 2024 Cifras en Millones de pesos	375
Tabla 139 Plan Operativo Subcomité de indemnización administrativa	376



Tabla 140 SRC en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase	384
Tabla 141 Planes de reparación colectiva en implementación	385
Tabla 142 Planes de reparación colectiva formulados y concertados con los sujetos	386
Tabla 143 Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	387
Tabla 144 Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.....	388
Tabla 145 Porcentaje de avance en la implementación de proyectos productivos de sujetos de reparación colectiva	389
Tabla 146 : SRC no étnicos con fase de identificación finalizada	390
Tabla 147 : SRC no étnicos con fase de alistamiento finalizada	390
Tabla 148 SRC no étnicos con fase de diagnóstico del daño finalizada.....	391
Tabla 149 SRC no étnicos con fase de formulación del PIRC finalizada	392
Tabla 150 SRC no étnicos con resolución de cierre del PIRC.....	392
Tabla 151 SRC no étnicos acompañados en materia de reconstrucción, apropiación y difusión de la memoria histórica a cargo del CNMH	393
Tabla 152 Número de iniciativas PDET vinculadas a medidas de los PIRC que tienen reporte de gestión o activación en Sistema de Oferta de ART	394
Tabla 153 Resoluciones de Fortalecimiento por SRC.....	397
Tabla 154 Acciones de PIRC a cargo de entidades del SNARIV*	398
Tabla 155 Proyectos de Inversión para Reparación colectiva (en millones de pesos)	409
Tabla 156 Presupuesto ejecutado por fases cifras en millones de pesos.....	411
Tabla 157 Ejecución presupuestal por fase y fuente de financiamiento cifras en millones de pesos	412
Tabla 158 Número de víctimas que acceden a medidas de satisfacción a nivel individual ..	418



Tabla 159 Víctimas en el exterior que accedieron a medidas de satisfacción individual (2020–2024).....	419
Tabla 160 Número de investigaciones de memoria histórica en desarrollo.....	425
Tabla 161 Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas	426
Tabla 162 No. de actos simbólicos y de dignificación implementados desde 2020- 2025 ...	427
Tabla 163). Tipos de actos simbólicos y de dignificación implementados desde 2020- 2025	428
Tabla 164 Avance Metas pedagógicas reportadas	430
Tabla 165 Fondos documentales acumulados en el Archivo de Derechos Humanos del CNMH	432
Tabla 166 Apoyo en transporte y alimentación alojamiento y elementos fúnebres 2021- mayo 2025.....	434
Tabla 167 Departamentos atendidos y beneficiarios	436
Tabla 168 Números de Certificados Digitales y de Tarjetas Impresas	438
Tabla 169 Numero de Publicaciones Fuerza Pública	439
Tabla 170 Prorrogas y Modificaciones Convenio	442
Tabla 171 Información ANIM visita administrativa	443
Tabla 172 Cuadro general de recurso faltantes para la terminación del proyecto	445
Tabla 173 Cuadro General de Recursos	446
Tabla 174 : Asistencia técnica a Mesas de Participación (corte al 30 de abril de 2025)	453
Tabla 175 Sesiones de Mesas Departamentales de Participación 2023-2024	454
Tabla 176 : Sesiones del Consejo Directivo de la URT con asistencia de las víctimas	455
Tabla 177 . Departamentos y municipios con las posiciones significativas Altas y Bajas	467
Tabla 178 Resultado indicador de subsidiariedad 2023.	471



Tabla 179 Municipios con mayores aportes en contrapartida para financiar proyectos.....	472
Tabla 180 Municipios Concernidos, fórmula individualizadora 2023	473
Tabla 181 Resultados certificación territorial (Departamentos y Alcaldías 2024)	475
Tabla 182 Indicadores CONPES 4031 de 2024 relacionados con el eje de CNT	477
Tabla 183 Municipios con nivel Muy Alto en MITI	479
Tabla 184 Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021 Número de casos reportados en el CERREM mujeres y revisados por la UNP	488
Tabla 185 - casos conocidos por el CERREM mujeres.....	489
Tabla 186 Tiempo promedio de Respuesta Activación Ruta Individual UNP	490
Tabla 187 Protección individual discriminado por mujer, personas transgénero, orientación sexual	492
Tabla 188 Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021.....	493
Tabla 189 Cumplimiento indicador CONPES 4031 de 2021.....	494
Tabla 190 Territorialización Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH	495
Tabla 191 Niñas, niños menores de 5 años y mujeres gestantes víctimas atendidas en las modalidades para la prevención de la desnutrición aguda	497
Tabla 192 . Víctimas delitos libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado discriminado por género atendidas en la modalidad prevención desnutrición aguda y seguridad alimentaria	498
Tabla 193 Giros AHÍ Víctimas Delitos Contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual	499
Tabla 194 ruta transición con enfoque de género	499
Tabla 195 Mujeres, hombres, y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas en el RUV	501
Tabla 196 Hechos victimizantes con mayores inclusiones por género.....	501
Tabla 197 Mujeres incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación	502



Tabla 198 Población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación.....	502
Tabla 199 . Número de indemnizaciones pagadas a víctimas de violencia sexual, discriminada por ruta	503
Tabla 200 Número de hijos e hijas incluidos e indemnizados nacidos bajo el hecho de violencia sexual	504
Tabla 201 : Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud.	506
Tabla 202 . Número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024.	506
Tabla 203 Número de hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024	507
Tabla 204 . mujeres, hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+ víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención por el componente psicosocial del PAPSIVI, entre el año 2022 hasta el 31 de marzo de 20.	507
Tabla 205 Indicador E.G. 2 PMI Número de mujeres víctimas que han recibido atención y/o acompañamiento psicosocial.....	508
Tabla 206 Actividades pedagógicas sobre proceso de búsqueda con enfoque de género implementadas	512
Tabla 207 Miembros de la fuerza pública capacitados con enfoque de género	514
Tabla 208 Hechos victimizantes con mayores inclusiones por género.....	583
Tabla 209 Mujeres incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación	584
Tabla 210 Población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ incluidas en el RUV que han accedido a medidas de reparación.....	584
Tabla 211 Número de indemnizaciones pagadas a víctimas de violencia sexual, discriminada por ruta	585



Tabla 212 Número de hijos e hijas incluidos e indemnizados nacidos bajo el hecho de violencia sexual	586
Tabla 213 Porcentaje de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud.	588
Tabla 214 Número de mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024.	588
Tabla 215 Número de hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+IQ+ víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención en salud entre el año 2022 al 31 de marzo de 2024	589
Tabla 216 mujeres, hombres y personas OSIEGD LGTBIQ+ víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en el marco del conflicto armado recibieron atención por el componente psicosocial del PAPSIVI, entre el año 2022 hasta el 31 de marzo de 2025.	590
Tabla 217 Indicador E.G. 2 PMI Número de mujeres víctimas que han recibido atención y/o acompañamiento psicosocial	590
Tabla 218 Organizaciones/ sujetos de reparación colectivas de mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+ con acciones realizadas por el CNMH.....	593
Tabla 219 . Actividades pedagógicas sobre proceso de búsqueda con enfoque de género implementadas	594
Tabla 220 . Miembros de la fuerza pública capacitados con enfoque de género.....	595
Tabla 221 Sujetos de Reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+	599
Tabla 222 . Porcentaje avance sujetos de Reparación colectiva mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+IQ+	599
Tabla 223 Indicador E.G.1.	602
Tabla 224 Indicador E.G.3	604
Tabla 225 Mujeres víctimas registradas en el servicio público de empleo.....	606



Tabla 226 Indicador CONPES 4031 “Mujeres, hombres y personas intersex orientadas en el servicio público de empleo”	606
Tabla 227 Número de solicitudes de inscripción en el RTDAF por género	610
Tabla 228 Número de decisiones de fondo por género.....	610
Tabla 229 Mujeres inscritas a nombre propio	611
Tabla 230 Mujeres inscritas a nombre del Cónyuge	611
Tabla 231 Solicitudes pendientes de restitución por enfoques diferenciales	611
Tabla 232 Proyectos de los PATR implementados asociados a iniciativas con etiqueta de género.....	612
Tabla 233 Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual- Ley procesal aplicable	614
Tabla 234 Etapa Procesal	615
Tabla 235 Actuaciones procesales	615
Tabla 236 Violencias Basadas en Género, Violencias por Prejuicio	616
Tabla 237 ¿Cuántas mujeres y población OSIEGD LGTBIQ+ víctima del conflicto armado han sido beneficiarias del programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer?	618
Tabla 238 Países con mayor número de víctimas incluidas en el RUV	627
Tabla 239 Indemnizaciones administrativas por año Víctimas en el exterior	628
Tabla 240 Solicitudes de acompañamiento y retorno año a año.....	630
Tabla 241 Oferta a víctimas representada en EEA.....	631
Tabla 242 Solicitudes recibidas por Consulados en España (2024)	636
Tabla 243 Proyectos de inversión que financian la atención de víctimas en el exterior	639
Tabla 244 . Actividades del proyecto BPIN 2021011000068 orientadas exclusivamente a la atención de víctimas en el exterior	642
Tabla 245 Auditorías Financieras desarrolladas en la vigencia 2023-2025 (I Semestre).....	650



Tabla 246 Auditorías de Cumplimiento desarrolladas en la vigencias 2024 – 2025 (I Semestre).	651
Tabla 247 Actuación Especial de Fiscalización (AEF) realizada en la vigencia 2024.....	654
Tabla 248 Relación de actuaciones de Control Fiscal 2012 – 2025 - I.	655
Tabla 249 Relación de resultados de actuaciones de Control Fiscal 2012 – 2025	656
Tabla 250 Estudio Sectorial Análisis de la Política Pública de Protección a Personas en Riesgo	657
Tabla 251 Ejercicios de control fiscal programados en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal – Primer Semestre de 2025	658
Tabla 252 Obras Inconclusas, “Elefantes Blancos” y Sistema de Participación Ciudadana	659
Tabla 253 Resumen total de procesos disciplinarios activos	665
Tabla 254 Ingresos del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025	667
Tabla 255 Distribución de procesos por conducta del 1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025	668
Tabla 256 Corte por vigencia de los procesos activos	673
Tabla 257 Consolidado de procesos inactivos a corte de marzo de 2025.....	673

Índice mapas

Mapa 1 Alertas Tempranas emitidas 2024.....	109
Mapa 2 Alertas Tempranas emitidas I trimestre de 2025.....	110
Mapa 3 Número de planes de retorno por departamento.....	203
Mapa 4 Departamentos con planes de reubicación.....	205
Mapa 5 Número de planes de integración local por departamento.....	207
Mapa 6 Nivel de rezago de cumplimiento	407