



XIII INFORME

DE SEGUIMIENTO A LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA

LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS





Procurador General de la Nación

Gregorio Eljach Pacheco
Presidente de la Comisión

Defensora del Pueblo

Iris Marín Ortiz
Secretaría 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

Equipo Procuraduría General de la Nación

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

Gabriel Bustamante Peña

Procuradora Delegada 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 del Proceso)
Angélica Rocío Barbosa Salamanca
Diana Milena Yáñez Vargas

Doris Patricia Enciso Ortiz
Dunia Luz Barrera Erazo
Maria del Pilar González Quecho
Mishelle Orozco Vergel

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

Antonio José Guerra De Los Rios
Angela Rodríguez Suárez
Adriana Tarazona Bermúdez
Leonardo Castillo Vera
Erick Pérez Álvarez
Paola Andrea Perdomo Martínez

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 Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Nathalia Romero Figueroa

Defensor Delegado para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

Juan Camilo Morales Salazar



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

Zaida del Carmen Carrillo Maestre

Edwin Delgado Córdoba

Diego Andrés García Quintero

Ximena García Celis

Luz Marina Munera Márquez

Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana

Equipo de Trabajo

Mario Alberto Fajardo Camargo

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

Equipo de Trabajo

Diana Milena Rodríguez Sierra

Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios, Territorialidades y Derechos del Campesinado

Elvia Saucedo Guerra

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)

Camilo Andrés Clavijo Herreño

Elvia Patricia Ortiz Cardona

Fabel Rodríguez Tibocho

Froilán Campos Martínez

Jessica Yulieth Sánchez Rubio

Juan Nicolas Cifuentes Sastoque –

Contratista PNUD

Luis Felipe Vargas Ortíz

María Fernanda Silva Hernández

Martha Cecilia Pérez Maturana

Martha Lorena Bautista Gómez

Tatiana del Pilar Ramírez Trujillo

William René Carrillo Veloza

Portada

Procuraduría General de la Nación

Foto

Procuraduría General de la Nación

ÍNDICE

1

GLOSARIO 6

2

INTRODUCCIÓN 10

3

METODOLOGÍA 14

4

**PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS
DESDE LOS TERRITORIOS 17**

5

**BALANCE PRESUPUESTAL DE LA
LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN
DE TIERRAS 35**

6

**BALANCE DE COMPONENTES
ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE VÍCTIMAS 42**

6.1 DINÁMICAS DE VICTIMIZACIÓN43

6.2 PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN 46

6.3 RETORNOS, REUBICACIONES E
INTEGRACIÓN LOCAL 52

6.4 VIVIENDA URBANA Y RURAL 62

6.5 GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS 71

6.6 RESTITUCIÓN DE TIERRAS 76

6.7 INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 83

6.8 REPARACIÓN COLECTIVA 90

6.9 COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO ...96

6.10 PARTICIPACIÓN 102

6.11 GÉNERO 109

ÍNDICE

7

CONCLUSIONES 124

8

RECOMENDACIONES133

9

INVESTIGACIONES
DISCIPLINARIAS140

10

ACTUACIONES DE
CONTROL FISCAL 146

1. GLOSARIO

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AFP	Acuerdo Final de Paz
AMAR	Asociación de Mujeres Argelia
ANMUCIC	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
APE	Agencia Pública de Empleo
Art. / Arts.	Artículo / Artículos
BAC	Banco Agrario de Colombia
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
CAV	Centro de Atención a Víctimas
CENAPROV	Central Nacional ProVivienda
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
CGR	Contraloría General de la República
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes
CISP	Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos
CITREP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Pesos colombianos
CRAV	Centro Regional de Atención y Reparación a Víctimas
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ECCL	Evaluación y Certificación de Competencias Laborales
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
EEA	Esquemas Especiales de Acompañamiento
EEAC	Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario
EEAF	Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar

EIIT	Estrategia Integral de Intervención Territorial
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
FIC	Fondo de Inclusión Comunitaria
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FRV	Fondo de Reparación para las Víctimas
FUT	Formulario Único Territorial
GED	Goce Efectivo de Derechos
IASC	Comité Permanente Interagencial (Inter-Agency Standing Committee)
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos
IGRSE	Índice Global de Restablecimiento Social y Económico
IPC	Instituto Popular de Capacitación
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
KMZ	Keyhole Markup Language Zipped
LGBTIQ+	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans, Intersexuales y Queer, entre otras identidades
LPE	Línea de Pobreza Extrema
MGA	Metodología General Ajustada
MINAGRICULTURA	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MINEDUCACIÓN	Ministerio de Educación Nacional
MINHACIENDA	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MININTERIOR	Ministerio del Interior
MINSALUD	Ministerio de Salud y Protección Social
MINTRABAJO	Ministerio del Trabajo
MINVIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
MITI	Modelo de Intervención Territorial Integral
MM	Millones
MOMUVIC	Movimiento Mujeres por la Vida
MTP	Método Técnico de Priorización
MUSVI	Mecanismo Único de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
No.	Número
OCAD Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz
ODV	Organizaciones Defensoras de Víctimas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSIGNH	Orientaciones Sexuales e Identidades de Género No Hegemónicas
p.p.	Puntos porcentuales
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas
PAS	Plan de Acción y Seguimiento del documento Conpes
PAT	Plan de Acción Territorial
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional

PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIGMLD	Programa Integral de Garantías para Mujeres, Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PIP	Planes Integrales de Prevención
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PM	Pobreza Monetaria
PMD	Pobreza Multidimensional
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNS	Planes Nacionales Sectoriales
POA	Plan Operativo Anual
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPARIV	Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas
Rad.	Radicado
RNGI	Ruta Nacional de Generación de Ingresos
RSH	Registro Social de Hogares
RSS	Régimen Subsidiado de Salud
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUMBD	Registro Único de Mujeres Buscadoras
RUSICST	Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SFVU	Subsidio Familiar de Vivienda Urbana
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIGO-PAT	Sistema de Información para la Gestión de los Planes de Acción Territorial
SISCONPES	Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNA	Sistema Nacional de Atención
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNB	Sistema Nacional de Búsqueda
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPE	Servicio Público de Empleo
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los

	Hechos y Conductas
SSV	Superación de la Situación de Vulnerabilidad
TD	Tasa de Desocupación
TGP	Tasa Global de Participación
TO	Tasa de Ocupación
TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas / Unidad para las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UDAE	Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico
UNP	Unidad Nacional de Protección
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VBG	Violencias Basadas en Género
VIPA	Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores
VISOR	VISOR MITI – Datos para la Paz
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VPP	Violencia por Prejuicio
VSAR	Víctimas Sujetas de Atención y/o Reparación
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado



2. INTRODUCCIÓN



En cumplimiento del artículo 201 de la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras - CSMLV presenta al Congreso el Décimo Tercer Informe de Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en el marco de quince años de implementación de la Ley 1448. El informe presenta un análisis de los avances, obstáculos y transformaciones de la Política Pública de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas, de la cual se resalta las modificaciones realizadas por la Ley 2421 de 2024, los retos de su reglamentación, así como la articulación institucional, adecuación de la oferta y materialización de las medidas.

Para este Décimo Tercer Informe, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas asumió el desafío de presentar un balance ejecutivo, estratégico y de 15 años de vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con el fin de analizar los componentes con mayor impacto en la garantía de los derechos de las víctimas y así presentar al nuevo gobierno nacional, una lista de recomendaciones que a consideración de esta Comisión buscan superar las barreras de acceso y las debilidades institucionales más importante de la Política Pública.

Así mismo, como pilar fundamental del presente informe, se encuentra la percepción de las víctimas, la cual se incorpora mediante un acápite específico construido desde su autonomía y conocimiento de las regiones,

con un diagnóstico elaborado a través de cinco ejercicios territoriales desarrollados y liderados por los 3 delegados de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas ante la CSMLV en Santa Marta (Magdalena), Salento (Quindío), San Andrés Islas, Cartagena (Bolívar) y Puerto Asís (Putumayo), que permitieron identificar junto con los comités ejecutivos de las mesas de participación del respectivo municipio y departamento, problemáticas específicas en los territorios y construir compromisos entre entidades nacionales y territoriales.

El balance presentado en el XIII Informe, evidencia avances en instrumentos para el reconocimiento, atención, asistencia y reparación integral, pero también rezagos estructurales, brechas territoriales y nuevas dinámicas de violencia. Después de 15 años, los desafíos estatales han pasado de la creación de oferta institucional, a la medición de su efectividad, cobertura, sostenibilidad, incidencia y capacidad de producir resultados verificables.

A quince años, la política registra una ejecución de \$265,2 billones constantes de 2026, con un crecimiento real de 83,5%, superior a las proyecciones de los CONPES 3712, 3726 de 2011 y 4031 de 2024. Este esfuerzo no se ha traducido en financiación suficiente ni ejecución oportuna. El informe analiza fuentes y componentes de gasto y estima los recursos requeridos hasta 2031 para atender a más de 10 millones de víctimas registradas.

Después de la reducción de algunos hechos entre 2016 y 2020, desde 2021 aumentaron las emergencias humanitarias, en un contexto de reconfiguración de actores armados, disputas territoriales, economías ilícitas y corredores estratégicos. En 2025, 83.874 personas fueron afectadas por desplazamientos forzados masivos —68% más que en 2024— y 56.465 por confinamiento. En el primer trimestre de 2026 persistieron emergencias, principalmente en Cauca, Nariño, Guaviare y Chocó; al 31 de marzo

permanecían activas 130 Alertas Tempranas, con riesgos en 421 municipios y 15 áreas no municipalizadas. Se requiere fortalecer la prevención y la respuesta territorial.

Persisten brechas en empleo, generación de ingresos y vivienda. En 2025, el 41,2% de la población víctima está en pobreza monetaria y el 17,4% en pobreza extrema. De 8.073.429 personas evaluadas en Superación de la Situación de Vulnerabilidad - SSV, 5.101.256 no cumplían el derecho de generación de ingresos. Entre 2020 y marzo de 2026, 650.081 víctimas fueron ubicadas laboralmente mediante el SENA y el Servicio Público de Empleo, pero continúan dificultades de formalización y sostenibilidad económica. En vivienda, de 158.289 subsidios urbanos asignados a población víctima entre 2012 y 2025, 144.773 habían sido legalizados o entregados y 13.516 seguían pendientes; además, 15.392 subsidios de 2004 y 2007 continuaban sin aplicar.

La indemnización administrativa mantiene uno de los principales rezagos: desde 2011 se han pagado 1.946.920 indemnizaciones, el 24,7% de 7.881.134 víctimas susceptibles. Al ritmo de los últimos tres años, atender el universo pendiente requerirá aproximadamente 31,5 años, sin incluir nuevas víctimas. La Ley 2421 de 2024 incorporó la ruta restaurativa y mecanismos complementarios para población desplazada, cuya reglamentación está pendiente a la fecha de presentación del presente informe; también persisten graves limitaciones de información que afectan la trazabilidad de la medida.

En reparación colectiva, a marzo de 2026 había 1.292 Sujetos de Reparación Colectiva en ruta y solo 62 (5%) habían finalizado su PIRC; de 23.792 acciones de 452 sujetos, apenas 1.143 (5%) estaban implementadas. En materia de restitución de tierras, los avalúos alcanzaban 97% de cumplimiento, pero persistían dificultades en compensaciones por coordinación institucional, contratación de la fiducias y disponibilidad de inmuebles.

En participación efectiva se consolidó el funcionamiento de cerca de 1.100 Mesas de Participación, pero persisten diferencias territoriales y limitaciones para establecer la incidencia de las propuestas y hacer seguimiento a compromisos. La Ley 2421 de 2024 amplió el derecho e incorporó nuevos sujetos y mecanismos de representación, aún en desarrollo. En coordinación Nación-Territorio, el RUSICST alcanzó en 2025 cobertura del 98% de alcaldías y 100% de gobernaciones; sin embargo, persisten dificultades en la unificación de herramientas, la Estrategia de Corresponsabilidad, la calidad y trazabilidad de la información y la articulación entre planeación y ejecución. En el Modelo de Intervención Territorial - MITI, el 46% de los 1.122 municipios del país presenta necesidad alta o muy alta de intervención para fortalecer sus capacidades técnicas y operativas.

El enfoque de género evidencia diferencias en el acceso a las medidas de reparación: en las mujeres se observa una tendencia creciente en indemnización, con el mayor resultado en 2024 asociado a criterios de priorización; en población OSIGNH se registran variaciones en rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, así como brechas en indemnización administrativa.

Ahora bien, entre el segundo semestre de 2025 y el primero de 2026, la Contraloría General de la República realizó seis auditorías, con 114 hallazgos administrativos, 64 con presunta incidencia disciplinaria y nueve con presunta incidencia fiscal por \$35.859 millones. Para 2012-2026 se registran 2.430 hallazgos administrativos, 863 con incidencia disciplinaria, 207 presuntos fiscales y 39 con incidencia penal. Así mismo, a 31 de marzo de 2026, la Procuraduría General de la Nación reportó 435 procesos disciplinarios activos y 329 nuevos procesos entre abril de 2025 y marzo de 2026, en contra de servidores públicos que presuntamente cometieron violaciones a los DD.HH o al DIH o incumplieron sus funciones en la implementación de la Ley 1448 de 2011.

Después de quince años, se evidencian avances normativos e institucionales, en planeación y seguimiento y en algunas medidas de atención, asistencia y reparación. No obstante, persisten rezagos en indemnización, reparación colectiva y vivienda, así como brechas en ingresos, participación y capacidad territorial. La persistencia de desplazamientos, confinamientos y otros hechos victimizantes mantiene la presión sobre la respuesta estatal.

Igualmente, la Ley 2421 de 2024 exige adecuaciones normativas, institucionales y operativas, especialmente en indemnización, reparación colectiva y participación. Su desarrollo debe articularse con los instrumentos vigentes y responder a los rezagos identificados. Los retos centrales del Gobierno Nacional son reducir rezagos acumulados, fortalecer la coordinación institucional y territorial, mejorar la calidad y trazabilidad de la información y materializar las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

La CSMLV confía que el entrante Gobierno nacional acogerá este informe, como la carta de navegación que oriente los ajustes normativos, operativos e institucionales que permitan consolidar los avances logrados y superar los rezagos históricos de la Política Pública de Víctimas, con el fin de lograr el verdadero goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado, tan anhelado en décadas por esta población.

3. METODOLOGÍA



El Décimo Tercer Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 presenta un balance de los quince años de implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, con el propósito de evaluar los principales avances, transformaciones, resultados y desafíos en el cumplimiento de las medidas previstas en la Ley, así como identificar los cuellos de botella estructurales que continúan limitando la garantía efectiva de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

El informe se desarrolló desde una perspectiva institucional e interinstitucional de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV), en cumplimiento de las funciones establecidas 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. Su elaboración integra los aportes técnicos de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, con el fin

de ofrecer una visión integral sobre el estado de implementación de la política pública.

El análisis comprende el seguimiento a la implementación de la Ley desde el año 2012, con énfasis en el período objeto de evaluación del presente informe. Para ello se empleó información proveniente de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), bases de datos oficiales, reportes institucionales, respuestas a requerimientos de información formulados por la Comisión, sistemas oficiales de seguimiento y demás documentos técnicos relacionados con la implementación de la política pública.

Como soporte del análisis se utilizaron los indicadores definidos en el CONPES 4031 de 2021, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz (PMI), el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED), el Sistema de Seguimiento SISCONPES y otros indicadores oficiales e institucionales que permitieron evidenciar el comportamiento de las diferentes medidas de atención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición. Asimismo, el análisis considera, cuando resulta aplicable, las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024 y los lineamientos contenidos en el CONPES 4180 de 2025 para soluciones duraderas, de acuerdo con el alcance de cada componente.

La metodología privilegia un análisis técnico sustentado en información verificable y evidencia institucional, orientado a identificar qué aspectos de la política pública han mostrado

avances significativos, cuáles presentan rezagos persistentes y cuáles constituyen los principales problemas estructurales o cuellos de botella que afectan el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1448 de 2011. En este sentido, los indicadores constituyen un soporte para el análisis y no un fin en sí mismos, por lo que la interpretación de los resultados incorpora elementos relacionados con cobertura, evolución, cumplimiento de metas, brechas territoriales, suficiencia frente al universo de atención y desempeño institucional.

Cada uno de los capítulos del informe desarrolla un balance de los quince años de implementación de la medida correspondiente, resaltando las principales transformaciones de la política pública, los avances alcanzados, las dificultades identificadas y los retos institucionales pendientes. Cuando la información estuvo disponible y contó con la calidad requerida, el análisis incorporó una perspectiva territorial que permitió evidenciar diferencias en la implementación entre departamentos y municipios, así como identificar territorios con mayores avances o rezagos en la garantía de los derechos de las víctimas, conforme a los lineamientos definidos por la Comisión.

Adicionalmente, el análisis se complementó con la revisión de estudios especializados, informes de organismos de control, auditorías y demás documentos técnicos pertinentes que fortalecen la comprensión de las problemáticas identificadas y respaldan las conclusiones presentadas. Igualmente, se consideraron los aportes y observaciones formulados por los representantes de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas durante el proceso de elaboración del informe, en aquellos componentes donde resultaban aplicables.

Finalmente, el informe presenta conclusiones y recomendaciones estratégicas orientadas a fortalecer la implementación de la política pública, mejorar la articulación institucional y

contribuir a la garantía efectiva de los derechos de las víctimas del conflicto armado, sustentadas en los resultados del análisis desarrollado para cada uno de los componentes evaluados.



4. PERCEPCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DESDE LOS TERRITORIOS

Introducción

En cumplimiento de las funciones de seguimiento y monitoreo previstas en la Ley 1448 de 2011, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo desarrolló durante el período de análisis jornadas territoriales de diálogo, acompañamiento pedagógico y recolección de información con víctimas del conflicto armado, Mesas de Participación Efectiva y entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Estos ejercicios constituyen una herramienta fundamental para valorar la implementación de la política pública desde la perspectiva de sus principales destinatarios. Además del seguimiento a los indicadores institucionales, permitieron identificar las condiciones reales de acceso a los derechos, las barreras que enfrentan las víctimas y las brechas existentes entre el reconocimiento normativo y la materialización efectiva de las medidas de atención, asistencia y reparación.

Las jornadas se desarrollaron en Magdalena, Bolívar, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Quindío, territorios con realidades sociales, institucionales, culturales y geográficas diferenciadas. En estos espacios se recogieron percepciones relacionadas, entre otros aspectos, con la atención y asistencia, la reparación individual y colectiva, el PAPSIVI, la restitución de tierras, la indemnización administrativa, la participación efectiva, la

estabilización socioeconómica, la articulación del SNARIV y la implementación de los enfoques diferencial, territorial y étnico.

De manera transversal, las víctimas reconocen avances en la implementación de la Ley 1448 de 2011, pero señalan que persisten brechas entre el reconocimiento formal de los derechos y su garantía efectiva. Entre las principales dificultades se identifican la complejidad de los trámites, los tiempos prolongados de respuesta, las debilidades en la articulación institucional y la insuficiente adaptación de la oferta estatal a las particularidades de los territorios.

A su vez, los ejercicios evidenciaron que estas problemáticas se expresan de manera diferenciada. Mientras Magdalena y Bolívar enfrentan importantes retos asociados a la capacidad institucional y a la magnitud de la población víctima, en Putumayo adquieren especial relevancia la reparación colectiva y la atención a comunidades étnicas. En San Andrés, Providencia y Santa Catalina sobresalen las barreras relacionadas con el enfoque diferencial para el pueblo Raizal y las condiciones propias de la insularidad.

En este sentido, la evidencia territorial reafirma la necesidad de avanzar hacia una política pública más cercana a las realidades de las víctimas, con mayor capacidad de respuesta, articulación institucional y enfoque territorial y diferencial. El presente capítulo recoge estos hallazgos, identifica los principales temas críticos y formula

recomendaciones orientadas a fortalecer la garantía efectiva de los derechos de las víctimas y su participación en la implementación de la política pública.

Metodología

La información analizada en este capítulo proviene de las jornadas territoriales adelantadas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo mediante espacios de diálogo con víctimas del conflicto armado, organizaciones sociales, Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, autoridades territoriales y entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

La metodología combinó actividades de acompañamiento pedagógico, mesas de trabajo, espacios de participación ciudadana y revisión de información institucional presentada por las entidades competentes. Este ejercicio permitió contrastar la oferta institucional con la experiencia cotidiana de las víctimas frente al acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

El análisis desarrollado tiene un carácter cualitativo y busca identificar tendencias comunes, problemáticas recurrentes y particularidades territoriales que contribuyan a fortalecer la implementación de la Ley 1448 de 2011. Las conclusiones no corresponden únicamente a situaciones individuales, sino a patrones identificados de manera reiterada durante las jornadas realizadas en los diferentes departamentos.

La Comisión reconoce que la percepción de las víctimas constituye un insumo esencial para evaluar la eficacia de la política pública, toda vez que refleja el nivel de satisfacción frente a la respuesta institucional, identifica barreras persistentes para el ejercicio de derechos y orienta la formulación de recomendaciones dirigidas a mejorar la gestión de las entidades

responsables.

Con fundamento en esta metodología, el presente capítulo desarrolla un análisis transversal de los hallazgos identificados en los territorios, complementado con un examen específico de las situaciones particulares observadas en cada departamento, con el propósito de aportar elementos técnicos que contribuyan al fortalecimiento de la política pública de víctimas y al cumplimiento efectivo de los principios de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición.

Temas críticos identificados



El análisis territorial permite identificar un conjunto de problemáticas recurrentes que trascienden las particularidades de cada departamento y que inciden directamente en el acceso efectivo a los derechos reconocidos por la Ley 1448 de 2011. Entre las principales se encuentran:

a. Coordinación institucional y fortalecimiento del SNARIV.

Persisten dificultades de articulación, interoperabilidad y seguimiento conjunto entre las entidades, que se traducen en duplicidad de trámites, solicitudes reiteradas de documentos

y respuestas fragmentadas. Esta situación afecta especialmente a las víctimas ubicadas en municipios con baja capacidad institucional.

b. Retrasos en la reparación integral.

Las demoras en la indemnización administrativa, rehabilitación, reparación colectiva y cumplimiento de compromisos institucionales reducen el efecto reparador de las medidas y afectan especialmente a personas mayores, víctimas con condiciones de vulnerabilidad y comunidades que llevan largos períodos esperando la materialización de sus derechos.

c. Atención psicosocial y salud integral.

El PAPSIVI continúa presentando dificultades de cobertura, continuidad, disponibilidad de profesionales y presencia territorial. A ello se suman barreras para acceder a servicios especializados de salud, medicamentos y procesos de rehabilitación física y mental.

d. Reparación colectiva y enfoque diferencial.

Persisten brechas entre la incorporación de los Sujetos de Reparación Colectiva y la implementación efectiva de las medidas contempladas en los PIRC. En comunidades étnicas, estas dificultades se relacionan además con la insuficiente incorporación de sus autoridades, autonomía, prácticas culturales y particularidades territoriales.

e. Restitución y acceso a tierras.

Los prolongados tiempos de los procedimientos administrativos y judiciales, junto con la limitada presencia institucional en algunos territorios, continúan afectando la materialización del derecho a la restitución y la sostenibilidad de los procesos de retorno y estabilización socioeconómica.

f. Seguimiento y evaluación.

Se requiere fortalecer los mecanismos de seguimiento mediante metas verificables, responsables, cronogramas e indicadores de resultado que permitan medir no solo la

ejecución de actividades, sino la efectiva garantía de derechos.

Principales hallazgos críticos

SANTA MARTA – MAGDALENA

En los ejercicios territoriales antes mencionados, cada uno con sus especiales particularidades, pero también con algunos factores muy distintivos en donde se relevaron acciones con daño o no cumplidas por parte de las instituciones que deben implementar la política pública de víctimas de acuerdo a su misionalidad se encuentran algunos hallazgos, los que relacionaremos por departamento, según lo que se pudo escuchar por parte de los participantes y a lo percibido por nosotras y nosotros como integrantes de esta comisión.

- Mala articulación entre la Unidad para las Víctimas y el resto de las entidades del SNARIV, lo que se traduce en una gran debilidad en que las víctimas puedan acceder a la oferta que las entidades ofrecen.

- En algunos casos como en el distrito de Santa Marta, se presenta una errada percepción acerca del contenido de la Ley 2421 de 2024, frente a quién debe asumir los costos de la participación de las víctimas, pues aduce la entidad territorial que esto es obligación de la Unidad de Víctimas y no de la entidad territorial distrital, esta problemática ha persistido desde la publicación de la norma mencionada y se reafirma según la funcionaria en dos conceptos, uno de la Contraloría y otro de la oficina jurídica de la misma Alcaldía de Santa Marta, cabe destacar que por más que las y los representantes de la mesa distrital de víctimas hemos insistido con la Unidad de Víctimas que se generen los conceptos aclaratorios para el caso, hasta la fecha esta no realiza ningún pronunciamiento oficial, lo que sigue generando muchos inconvenientes para llevar a cabo la participación de la mesa. Es importante que se pueda tomar una decisión de fondo porque las víctimas seguimos esperando

que esta situación sea resuelta y se insiste en crear un convenio de fortalecimiento para la participación, lo que dista de la normatividad vigente.

- Desconocimiento por parte de los funcionarios y contratistas de algunas entidades del SNARIV, sobre la debida implementación de la política pública de víctimas.

- Se reclama la no realización del CIPRAT en el departamento del Magdalena y en especial en el distrito de Santa Marta, frente a la gran estadística de asesinatos selectivos, como el ocurrido al hijo de un integrante de la mesa distrital, y otros hechos delictivos como las rentas criminales, extorsiones, boleteos, reclutamiento forzado entre otros. Se está a la espera que este compromiso se pueda cumplir.

- Hace falta crear los comités temáticos de NNAJ y Minas Antipersona, que la norma establece como obligatorios.

- Se presenta una gran problemática con el tema de documentadores del CRAV, de igual manera frente a la contratación con el CISP, se ha observado un gran número de dificultades como la desconfianza de las víctimas que no conocen a cerca de dicha contratación y les resulta preocupante el entregar información sensible a extraños.

- Se informó a cerca de la preocupación de las y los representantes de víctimas sobre los contratos funerarios del distrito y departamento del Magdalena, ya que se han presentado casos de fallecimientos de víctimas que no han recibido dicho auxilio. Se solicita copia de los mismos.

- En cuanto a la contratación de operadores logísticos para atender a las víctimas y a las mesas de participación se manifiesta que, en el caso de Santa Marta, hay demoras ostensibles y frente al departamento en la aplicación de sus resoluciones se tardan más de tres meses para

pagar las garantías de la participación lo que obviamente vulnera su participación.

- Se presentan muchos inconvenientes con el tema de justicia y paz, se pide el acompañamiento de la comisión de seguimiento a la ley 975 de 2005, toda vez que hay muchas sentencias represadas y pocas órdenes de pago frente a tales hechos, en especial a la sentencia de Hernán Giraldo.

Acciones prioritarias por territorio

San Andrés

Temas críticos identificados

- Ausencia de entidades clave en los espacios de participación, particularmente la Unidad para las Víctimas y autoridades de Providencia.

- Falta de un enlace permanente para atención a víctimas.

- Retrasos en la realización del Comité Territorial de Justicia Transicional.

- Quejas sobre garantías de participación, exclusión de víctimas y ausencia de ayudas humanitarias.

Acciones prioritarias

- Designar y mantener un enlace permanente de la UARIV para el archipiélago.

- Garantizar la participación efectiva de víctimas de Providencia en todos los escenarios institucionales.

- Regularizar el funcionamiento del CTJT y sus mecanismos de seguimiento.

- Revisar y ajustar el pago de garantías de participación.

- Verificar la entrega de ayudas humanitarias y el acceso a indemnizaciones.

Cartagena (Bolívar)

Temas críticos identificados

- Déficit de espacios físicos para la Mesa Distrital de Víctimas.
- Denuncias sobre amenazas a líderes y lideresas.
- Inconformidades frente al operador logístico y procesos asociados a la participación.
- Dificultades en ayudas humanitarias y articulación institucional.
- Preocupación en cómo se hizo la designación del director (a) de la Dirección Territorial Bolívar.

Acciones prioritarias

- Garantizar una sede o espacio permanente para la Mesa Distrital de Víctimas.
- Implementar seguimiento a los casos de líderes amenazados y fortalecer las medidas de protección.
- Revisar las actuaciones del operador logístico y las obligaciones contractuales relacionadas con participación.
- Fortalecer la coordinación entre Gobernación, Distrito y UARIV para la atención humanitaria.
- Dar seguimiento a la implementación de los planes de prevención para niños, niñas y adolescentes.

Salento (Quindío)

Temas críticos identificados

- Necesidad de fortalecer la participación de comunidades étnicas.
- Quejas recurrentes frente al operador 4-72 y documentadores.

- Subcomités pendientes de creación o fortalecimiento.

- Necesidad de fortalecer planes de prevención y protección.

Acciones prioritarias

- Garantizar la representación de comunidades afrodescendientes en los espacios de participación.
- Revisar el desempeño de 4-72 y las cláusulas de cumplimiento contractual.
- Crear y poner en funcionamiento los subcomités de Minas Antipersonal y de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Acelerar la aprobación e implementación de los planes municipales de prevención y protección.

- Fortalecer la capacidad operativa para documentación de casos e indemnizaciones.

Santa Marta (Magdalena)

Temas críticos identificados

- Baja asistencia o participación efectiva de algunas entidades del SNARIV.
- Debilidades en el funcionamiento del CTJT y en el seguimiento de compromisos.
- Deficiencias en los procesos de protección y atención a víctimas.
- Falta de creación de subcomités estratégicos.

Acciones prioritarias

- Exigir la participación de entidades con capacidad de decisión en los espacios de coordinación territorial.
- Fortalecer el funcionamiento y seguimiento de

los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

- Crear los subcomités de Minas Antipersonal y de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Revisar los mecanismos de desembolso y ejecución de garantías de participación.
- Evaluar las barreras en atención humanitaria, indemnización y protección de líderes y lideresas.

Principales hallazgos



La información recopilada durante las jornadas territoriales desarrolladas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo evidencia que las víctimas del conflicto armado mantienen una percepción dual sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011. Por una parte, reconocen los avances alcanzados en materia de consolidación institucional, ampliación del marco normativo y desarrollo de programas dirigidos a garantizar la atención, asistencia y reparación integral. Por otra, manifiestan que dichos avances aún no se traducen en una garantía plena y efectiva de sus derechos, debido a limitaciones estructurales que persisten en la implementación de la política pública.

Las percepciones recogidas en Magdalena,

Bolívar, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Quindío permiten identificar tendencias comunes de la respuesta institucional que trasciende cada territorio. Estas tendencias muestran que las dificultades no obedecen únicamente a problemas de gestión institucional aislados, sino a retos de carácter estructural relacionados con la coordinación entre entidades, la capacidad operativa del Estado, la disponibilidad presupuestal, la permanencia de condiciones de inseguridad y la necesidad de fortalecer la presencia institucional en los territorios.

Los ejercicios territoriales evidenciaron una debilidad persistente en las garantías para la participación efectiva de las víctimas, reflejada en deficiencias logísticas para el funcionamiento de las Mesas de Participación, retrasos en la implementación de la Ley 2421 de 2024, incumplimientos en el pago de garantías, baja asistencia de entidades convocadas y limitada capacidad de decisión de algunos funcionarios participantes. Asimismo, se reportaron problemas de inclusión de ciertos liderazgos y grupos poblacionales, una reducción del acompañamiento institucional por parte de la Unidad para las Víctimas y debilidades en el cumplimiento del Protocolo de Participación.

En casos como San Andrés, la ausencia de actores clave y la imposibilidad de sesionar la Mesa Departamental durante la vigencia actual fueron señaladas como afectaciones directas al derecho a la participación de las víctimas.

Persistencia de brechas entre el reconocimiento de derechos y su materialización efectiva

El hallazgo más recurrente en todos los territorios corresponde a la percepción de una brecha significativa entre el reconocimiento jurídico de los derechos de las víctimas y su ejercicio efectivo. Aunque las víctimas reconocen que la Ley 1448 de 2011 estableció un amplio catálogo

de medidas de atención, asistencia y reparación integral, consideran que el acceso real a estas continúa condicionado por procedimientos administrativos complejos, tiempos prolongados de respuesta, limitaciones presupuestales y dificultades de coordinación entre las entidades responsables.

Los hallazgos evidencian que, en diversos territorios, la participación de las víctimas continúa siendo concebida principalmente como un requisito formal de cumplimiento y no como un mecanismo efectivo de incidencia en las decisiones públicas. Esta situación se ve agravada por la limitada presencia institucional, la insuficiente capacidad de respuesta de las entidades y la falta de garantías para el funcionamiento de los espacios participativos, lo que genera sentimientos de frustración, desconfianza y percepción de regresividad en materia de derechos. En consecuencia, las víctimas consideran que persisten barreras que restringen el ejercicio pleno de su participación y debilitan la confianza en la institucionalidad responsable de la implementación de la política pública.

Los hallazgos evidencian que la implementación de la política pública continúa dependiendo en gran medida de la gestión y voluntad de actores institucionales específicos, ante la ausencia de mecanismos sólidos de coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno. Esta situación ha favorecido dinámicas de centralismo institucional, reprocesos y respuestas poco oportunas o inadecuadas frente a las necesidades de las víctimas. Asimismo, se señala que muchas direcciones territoriales carecen de capacidad para la toma de decisiones y presentan un conocimiento limitado de las dinámicas y necesidades de las Mesas de Participación, lo que afecta la confianza de las víctimas en las entidades responsables y limita la efectividad de la respuesta estatal.

Fallas en la atención humanitaria y la reparación

Las víctimas reportaron persistentes dificultades en el acceso a las medidas de asistencia y reparación, particularmente por los retrasos en la entrega de ayudas humanitarias, las barreras para acceder a indemnizaciones y las demoras en los procesos de documentación, declaración e inclusión en el Registro Único de Víctimas. También se evidenciaron incumplimientos en la aplicación de los criterios de priorización establecidos por la normatividad vigente, limitaciones presupuestales y operativas para el pago de ayudas e indemnizaciones, así como dificultades derivadas de los mecanismos de desembolso implementados por la Unidad para las Víctimas. Estas problemáticas se ven agravadas por la insuficiente cobertura de los operadores de pago, que obliga a muchas víctimas, incluso en condiciones de vulnerabilidad, a desplazarse a ciudades capitales para acceder a los recursos. Casos como los de Cartagena, Santa Marta y San Andrés reflejan además afectaciones específicas relacionadas con cambios en los mecanismos de pago, ausencia de entregas de ayuda humanitaria y dificultades en el acceso a procesos de reparación administrativa.

Protección y garantías de seguridad insuficientes

Los ejercicios territoriales evidenciaron una preocupación generalizada frente a las limitaciones de las medidas de protección y prevención dirigidas a las víctimas y a sus liderazgos. Las principales problemáticas identificadas incluyen la falta de seguimiento efectivo a las amenazas, la ausencia o limitada operatividad de rutas específicas de protección, debilidades en los mecanismos territoriales de prevención y dificultades para la atención oportuna de situaciones de riesgo. Asimismo, las víctimas señalaron que las entidades no están incorporando adecuadamente las nuevas dinámicas del conflicto armado, asociadas

a fenómenos como las economías ilegales, la extorsión, el reclutamiento forzado, la trata de personas y otras formas de violencia que continúan generando desplazamientos y afectaciones en los territorios. De manera particular, en San Andrés se reportó la inexistencia de una ruta propia para la atención de situaciones de seguridad relacionadas con víctimas y liderazgos, mientras que en Cartagena se denunciaron casos de líderes amenazados que, según los participantes, no han recibido respuestas institucionales adecuadas.

La protección continúa siendo uno de los componentes más débiles de la política pública para las víctimas. Los hallazgos reflejan que los mecanismos de prevención y protección presentan limitaciones para responder de manera oportuna y efectiva a los riesgos que enfrentan las víctimas y sus liderazgos en contextos territoriales cada vez más complejos. A ello se suma la insuficiente incorporación de las nuevas dinámicas de violencia y la falta de avances en la implementación de las medidas derivadas del Estado de Cosas Inconstitucionales declarado en materia de protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos mediante la Sentencia SU-546 de 2023, situación que incrementa la percepción de vulnerabilidad y desprotección entre las víctimas.

Desigualdad territorial en la implementación de la política pública

Esta situación fue particularmente visible en Putumayo y San Andrés, donde la distancia geográfica, las limitaciones logísticas y la reducida presencia permanente de las entidades nacionales dificultan el acceso oportuno de las víctimas a los servicios institucionales. La percepción generalizada es que la respuesta del Estado continúa dependiendo, en buena medida, de la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales, circunstancia que genera profundas desigualdades en la garantía de derechos.

Debilidades en la coordinación institucional

Uno de los hallazgos transversales más relevantes corresponde a las dificultades de articulación entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Las víctimas manifestaron que frecuentemente deben acudir a varias instituciones para gestionar una misma solicitud, aportar documentos que ya reposan en otras entidades o enfrentar procedimientos administrativos repetitivos que prolongan innecesariamente los tiempos de respuesta.

De igual forma, las organizaciones de víctimas señalaron que la coordinación entre entidades nacionales, gobernaciones y administraciones municipales continúa siendo insuficiente para garantizar respuestas integrales frente a necesidades que requieren actuaciones conjuntas. Esta situación genera una percepción de fragmentación institucional y disminuye la confianza de las víctimas en la capacidad del Estado para responder de manera eficiente.

Debilidades en los mecanismos territoriales

Los ejercicios territoriales evidenciaron importantes dificultades en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y seguimiento de la política pública para las víctimas. Entre las principales problemáticas identificadas se encuentran la realización tardía o inexistente de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), la falta de conformación de algunos subcomités, la utilización de modalidades virtuales que limitan la participación efectiva de las víctimas y el escaso seguimiento a los compromisos adquiridos. Asimismo, se señaló que los conceptos e instrumentos de análisis de seguridad no siempre reflejan las realidades territoriales ni las dinámicas específicas de riesgo que enfrentan las comunidades. Casos como San Andrés, donde no se había realizado ningún CTJT durante 2026 al momento de la visita, y Santa Marta, donde se cuestionó la falta de resultados concretos derivados de estos espacios, reflejan

las limitaciones de estos mecanismos para cumplir su propósito de articulación y toma de decisiones.

Los hallazgos permiten concluir que los mecanismos institucionales creados para coordinar, planificar y hacer seguimiento a la política pública de víctimas presentan debilidades que afectan su efectividad y capacidad de generar respuestas oportunas en los territorios. Esta situación se ve agravada por decisiones institucionales que, según lo expresado por las víctimas y sus representantes, han significado retrocesos en materia de protección y participación de actores clave en los procesos de verificación y acompañamiento, lo que limita aún más la capacidad de estas instancias para responder a las necesidades y riesgos de la población víctima.

Aspectos positivos identificados



A pesar de las dificultades señaladas, los ejercicios territoriales permitieron identificar

avances valorados por las víctimas y sus organizaciones, entre ellos la existencia de recursos para fortalecer la participación, la disposición de algunas entidades para construir compromisos conjuntos y determinados progresos en materia de prevención, protección, reparación colectiva y justicia transicional.

Estos avances evidencian capacidades institucionales que pueden constituir una base para fortalecer la política pública. Sin embargo, las víctimas consideran que su alcance continúa siendo limitado frente a la magnitud de las necesidades y a la persistencia de las afectaciones derivadas del conflicto armado, especialmente en territorios con mayores condiciones de vulnerabilidad y menor capacidad institucional.

Análisis comparado de la percepción de las víctimas en los territorios

Particularidades territoriales

El análisis comparado evidencia que, aunque los territorios comparten problemáticas estructurales —como las dificultades de articulación institucional, las demoras en las medidas de reparación y las barreras de acceso a la oferta estatal—, estas se expresan de manera diferenciada de acuerdo con las condiciones sociales, geográficas, culturales y de seguridad de cada territorio.

En Magdalena, las principales preocupaciones se relacionan con la necesidad de fortalecer la articulación institucional, mejorar la orientación sobre las rutas de atención y garantizar una presencia estatal más cercana y permanente.

En Bolívar, adquieren mayor relevancia las condiciones de seguridad derivadas de la persistencia del conflicto armado, la limitada capacidad institucional y las dificultades de acceso a servicios especializados de salud y a oportunidades de estabilización

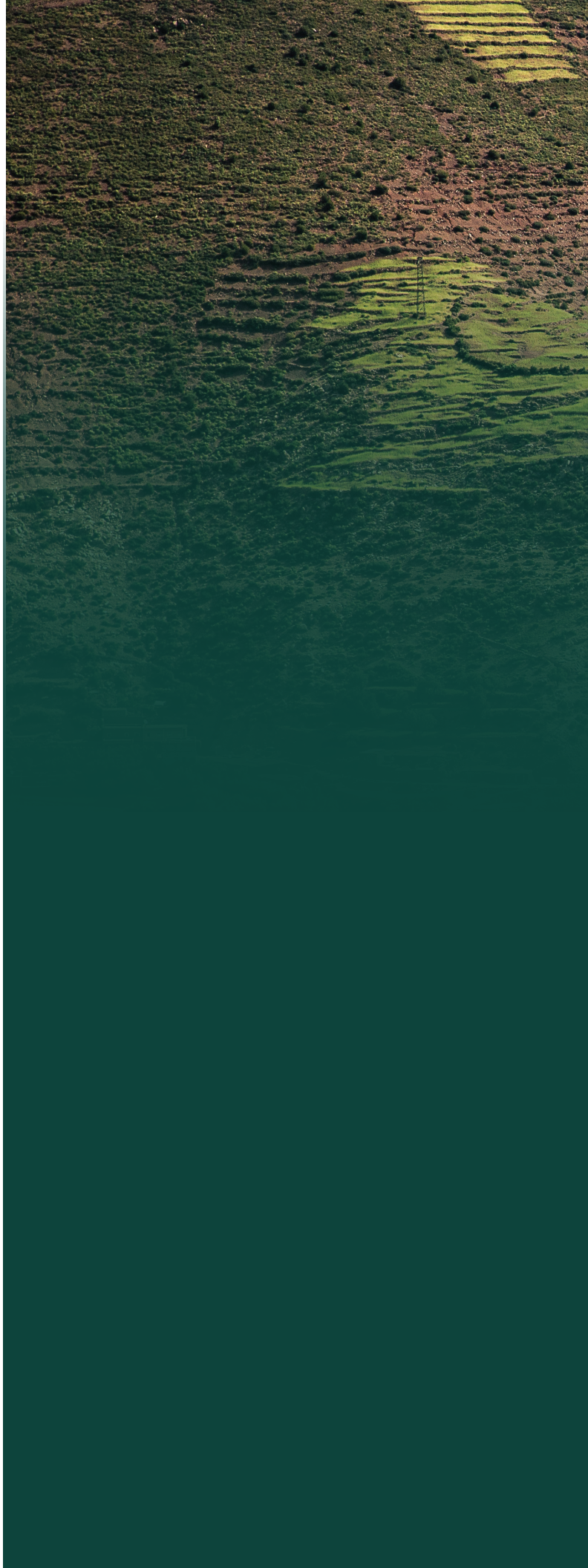
socioeconómica.

En Putumayo, los principales desafíos se concentran en los rezagos de la reparación colectiva y en la necesidad de garantizar una implementación efectiva del enfoque étnico y diferencial, respetando la autonomía y las particularidades de los pueblos indígenas y comunidades étnicas.

En San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las condiciones de insularidad profundizan las barreras de acceso a la oferta institucional. Sobresalen las dificultades para garantizar un enfoque diferencial para el pueblo Raizal, los limitados avances en restitución de tierras y las restricciones en la cobertura y continuidad del PAPSIVI.

En Quindío, las preocupaciones se concentran principalmente en las demoras de la indemnización administrativa, las dificultades de acceso a la atención psicosocial, el seguimiento a los procesos de reparación colectiva y las oportunidades de acceso a tierras y estabilización socioeconómica.

En conjunto, estas particularidades muestran que una respuesta institucional homogénea resulta insuficiente para atender las necesidades de las víctimas. La evidencia territorial reafirma la necesidad de fortalecer una política pública con capacidad de adaptación a los contextos locales, que combine estándares nacionales de garantía de derechos con respuestas diferenciadas según las condiciones de cada territorio, fortaleciendo la presencia institucional, la coordinación del SNARIV y la participación efectiva de las víctimas.





Balance general

El análisis territorial realizado por la CSMLV evidencia que, si bien la implementación de la Ley 1448 de 2011 ha permitido consolidar una arquitectura institucional y ampliar la oferta de atención, asistencia y reparación, persisten brechas significativas entre el reconocimiento formal de los derechos y su materialización efectiva. Estas brechas se expresan en demoras, barreras de acceso, respuestas fragmentadas, insuficiente presencia institucional y limitaciones para garantizar medidas sostenibles de reparación.

Los hallazgos muestran, además, que las dificultades no tienen la misma expresión en todos los territorios. Las condiciones geográficas, étnicas, sociales, institucionales y de seguridad requieren respuestas diferenciadas y una mayor capacidad del Estado para adaptar la política pública a las realidades locales. En este sentido, el fortalecimiento institucional no puede medirse únicamente por la existencia de programas, recursos o espacios de participación, sino por su capacidad para producir resultados concretos y oportunos en la vida de las víctimas.

Para la CSMLV, el principal desafío de la política pública en la etapa actual consiste en avanzar del reconocimiento y la gestión de las medidas

hacia su cierre efectivo y sostenible. Esto implica reducir los rezagos acumulados, fortalecer la coordinación del SNARIV, garantizar recursos suficientes, mejorar la presencia territorial, asegurar la participación efectiva de las víctimas y establecer mecanismos de seguimiento que permitan identificar responsables, plazos y resultados verificables.

En consecuencia, el balance territorial no solo evidencia dificultades de implementación, sino que plantea la necesidad de una reorientación de la gestión pública hacia resultados y garantía efectiva de derechos. La política de víctimas debe responder a las particularidades de cada territorio y asegurar que las medidas de atención, asistencia y reparación contribuyan efectivamente al restablecimiento de derechos, la superación de las condiciones de vulnerabilidad y la construcción de garantías de no repetición.

Este balance constituye, portanto, un insumo para que las entidades del SNARIV y las autoridades territoriales fortalezcan sus decisiones de planeación, presupuestación y seguimiento, incorporando las voces de las víctimas como elemento central para evaluar la efectividad de la política pública y definir las acciones necesarias para superar las brechas identificadas.

Conclusiones generales

Este año se realizaron cinco (5) ejercicios de participación que empezaron de manera tardía debido a la poca coordinación interinstitucional sobre todo con falencias por parte de la Unidad de Víctimas, que inicialmente se negó a cubrir los costos de dichos ejercicios territoriales. Hemos sentido de manera particular que día tras día se viene desmontando de manera significativa la aplicabilidad de la política pública de víctimas, porque se vienen reduciendo los ejercicios en los territorios. Se demuestra por parte de la Unidad de Víctimas un afán por no apoyar la asistencia de las delegaciones de los comités ejecutivos de las mesas de víctimas departamentales y municipales a los ejercicios de la comisión, lo que va debilitando las estructuras de la participación. Aunado a esto el no cumplimiento con el reembolso oportuno de las garantías de los delegados y delegados participantes y los pocos o nulos aportes al momento de buscar los escenarios para poder llevar a cabo la misionalidad de esta comisión.

Los tres delegados de la mesa nacional de participación efectiva de las víctimas hemos puesto nuestro grano de arena en la búsqueda de no permitir que se nos vulneren nuestros derechos como víctimas del conflicto armado y sobre todo que no se retroceda en los derechos ya conquistados, lo que nos viene muchas veces generando grandes dificultades, pues además de que se mal interpretan muchos de estos ejercicios, se propende más bien porque ellos sean cortados o que al mediano plazo desaparezcan aun en detrimento de los derechos de las víctimas.

Sin embargo, pese a las observaciones narradas anteriormente vemos como una gran oportunidad y con mucho optimismo el seguir realizando estos ejercicios territoriales pues nos permiten ayudar a solucionar problemáticas de las víctimas, a optimizar la inversión de los recursos y salvaguardar aspectos propios de la política

de víctimas dentro y fuera de nuestro país. Los cambios que se han venido suscitando con la entrada en vigencia de la ley 2421 de 2024, van ayudando a mejorar algunos aspectos de la vida de las víctimas dentro y fuera del país.

Vemos en el CONPES 4180 de 2025, una oportunidad brindada por el gobierno en cabeza de Planeación Nacional, puesto que no solo complementa el Conpes 4031 de 2021, sino que también brinda una serie de oportunidades para que la población víctima de desplazamiento forzado en medio de las comunidades de acogida donde se ha asentado, sea visto como un ente catalizador que ayude a empujar el progreso comunitario de esos territorios y a través de las diferentes acciones en las que las entidades concernidas se han comprometido, tener una realidad distinta para su reparación integral.

Aspectos como el desplazamiento forzado transfronterizo, el pago de indemnizaciones en moneda extranjera, el confinamiento y el apoyo que se le debe brindar directamente a los espacios de las mesas de participación con dotaciones para realizar su trabajo, permiten enriquecer y buscar mayores garantías para avanzar en los temas de víctimas. Es importante, que las instituciones que forman parte del SNARIV y del SVJRYNR, continúen de manera mancomunada y armoniosa trabajando para el alcance mayores logros en la conquista de hacer tangibles los derechos de las víctimas pues con esto, se perseguirá más allá del simple cumplimiento normativo, una Colombia más justa y llena de oportunidades para el país de las víctimas.

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo concluye que las percepciones recogidas en los territorios constituyen un insumo fundamental para evaluar la implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la experiencia directa de las víctimas. Los ejercicios desarrollados en Magdalena, Bolívar, Putumayo, Quindío y San Andrés, Providencia y Santa Catalina evidencian que, si bien el país ha consolidado un importante marco

institucional para la atención y reparación de las víctimas, persisten desafíos estructurales que limitan el acceso efectivo a sus derechos.

Las brechas identificadas en materia de coordinación institucional, reparación integral, atención psicosocial, restitución de tierras, reparación colectiva, estabilización socioeconómica y participación efectiva requieren respuestas integrales, sostenibles y con enfoque territorial y diferencial.

La Comisión reitera que la consolidación de una política pública centrada en las víctimas exige fortalecer la presencia institucional en los territorios, mejorar la articulación entre las entidades del SNARIV y garantizar que los compromisos asumidos por el Estado se traduzcan en resultados verificables que contribuyan a la reparación integral y a las garantías de no repetición.

Este capítulo constituye un insumo para orientar las acciones de seguimiento de la Comisión y aportar elementos técnicos al Congreso de la República para la evaluación y fortalecimiento de la política pública dirigida a las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Recomendaciones Generales De La Comisión De Seguimiento Y Monitoreo

Con fundamento en la información recopilada durante las jornadas territoriales y en el análisis realizado por la Comisión, se formulan las siguientes recomendaciones estratégicas:

Al Gobierno Nacional

- Fortalecer la capacidad técnica, administrativa y presupuestal de las entidades responsables de la implementación de la Ley 1448 de 2011.
- Garantizar la sostenibilidad financiera de la política pública de víctimas mediante una adecuada asignación de recursos.
- Fortalecer la coordinación del SNARIV para

garantizar respuestas integrales y oportunas.

- Consolidar una estrategia nacional de seguimiento a los compromisos adquiridos en los territorios.

A la Unidad para las Víctimas

- Reducir los tiempos de respuesta en los procesos de indemnización administrativa.
- Fortalecer los mecanismos de información y comunicación con las víctimas.
- Incrementar la asistencia técnica a las entidades territoriales.
- Fortalecer la implementación de la reparación colectiva.
- Consolidar sistemas de seguimiento con indicadores verificables.

Al Ministerio de Salud y Protección Social

- Ampliar la cobertura del PAPSIVI.
- Garantizar continuidad en la atención psicosocial.
- Fortalecer los equipos extramurales.
- Priorizar municipios rurales, dispersos e insulares.
- Mejorar la coordinación con las entidades territoriales.

A la Unidad de Restitución de Tierras

- Fortalecer la presencia institucional en los territorios.
- Agilizar los procesos de restitución.
- Mejorar los mecanismos de información a las víctimas.
- Incrementar el acompañamiento jurídico y técnico.

A la Agencia Nacional de Tierras

- Fortalecer los programas de acceso y formalización de tierras para víctimas.
- Coordinar las acciones con la Unidad para las Víctimas y las entidades territoriales.

- Promover proyectos integrales que articulen acceso a tierras, asistencia técnica y generación de ingresos.

A las Gobernaciones y Alcaldías

- Incorporar la política de víctimas como prioridad en los planes de desarrollo.
- Fortalecer los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- Garantizar recursos suficientes para la implementación de la política pública.
- Promover la participación efectiva de las Mesas de Víctimas.

A las entidades del SNARIV

- Simplificar los procedimientos administrativos.
- Reducir la duplicidad de trámites.
- Implementar sistemas de información interoperables.
- Fortalecer la articulación institucional.
- Realizar seguimiento periódico a los compromisos adquiridos con las víctimas.

Recomendaciones clave para fortalecer la implementación de la Ley 1448 de 2011.

1. Garantizar una participación efectiva de las víctimas

- a. Asegurar la asistencia de las entidades del SNARIV a los espacios de participación con funcionarios que tengan capacidad de decisión.
- b. Cumplir oportunamente con el pago de las garantías de participación y disponer de espacios físicos adecuados para el funcionamiento de las Mesas y otros espacios.
- c. Fortalecer la inclusión de mujeres, comunidades étnicas, personas con discapacidad, adultos mayores y víctimas de territorios apartados.

2. Fortalecer la articulación institucional

- d. Mejorar la coordinación entre la Nación y los territorios para evitar vacíos de atención y garantizar respuestas oportunas a las solicitudes de las víctimas.
- e. Establecer mecanismos de seguimiento a los compromisos adquiridos por las entidades.
- f. La Unidad para las Víctimas debe dialogarse con la Justicia Transicional.

3. Mejorar el acceso a la atención humanitaria y la reparación

- g. Reducir los tiempos de entrega de ayudas humanitarias.
- h. Fortalecer los procesos de documentación e indemnización.
- i. Revisar el desempeño de operadores y mecanismos de pago para evitar barreras de acceso a las víctimas.

4. Reforzar las medidas de prevención y protección

- j. Implementar rutas eficaces de atención para líderes y lideresas víctimas en situación de riesgo.
- k. Actualizar los análisis de riesgo y fortalecer los espacios territoriales de prevención y protección.

- l. Priorizar acciones para prevenir el reclutamiento y otras violencias contra niños, niñas y adolescentes.

5. Fortalecer los mecanismos territoriales de seguimiento

- m. Garantizar el funcionamiento regular de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y de los subcomités temáticos.

n. Hacer seguimiento efectivo a las decisiones adoptadas en estas instancias.

6. Incrementar la transparencia y la rendición de cuentas

o. Publicar información clara sobre presupuestos, contratos y ejecución de recursos destinados a las víctimas.

7. Fortalecer los controles sobre operadores logísticos y programas financiados con recursos públicos.

p. Obtener respuesta oportuna sobre lo recomendado bajo la ley 2343-2023 declaraciones extemporáneas que aún no tienen revisión ni respuesta.

Recomendación estratégica transversal

La principal recomendación derivada de las cuatro visitas territoriales es que la implementación de la política pública debe pasar de una lógica de cumplimiento formal de actividades a una lógica centrada en resultados concretos para las víctimas, evaluando de manera permanente si las acciones institucionales realmente están garantizando el acceso efectivo a sus derechos.

Acciones prioritarias para seguimiento y monitoreo

Con base en los recurrentes identificados en las visitas territoriales de Santa Marta, Salento, Cartagena y San Andrés, se recomienda priorizar las siguientes acciones de seguimiento por parte de la CSMLV

a. Fortalecimiento de la participación efectiva

-Verificar el cumplimiento de las garantías de participación (transporte, compensatorio, alimentación, cuidadores y espacios físicos

adecuados).

-Realizar seguimiento a la asistencia de las entidades del SNARIV a las sesiones de las mesas y a la participación de funcionarios con capacidad de decisión.

Revisión del concepto emitido por la Unidad de Víctimas en lo que respecta el no pago de los compensatorios para las ODV y el no pago de alimentación para los niños y niñas.

-Revisar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la inclusión de comunidades étnicas y otros enfoques diferenciales en las mesas de participación.

b. Funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional

-Verificar la periodicidad y funcionamiento efectivo de los CTJT en los territorios donde se evidenciaron retrasos o ausencia de sesiones.

-Aún se presentan falencias en la conformación de los CTJT y quienes votan, aparte que la Unidad para las Víctimas desde los funcionarios se detecta que apoyan a la entidad y no a las víctimas.

-Los CTJT deben ser precedidos por los alcaldes y gobernadores y en distintos espacios no se hace así, pero los entes de control y la Unidad para las Víctimas no exige la participación de los mismos.

- Hacer seguimiento a la creación y operación de los subcomités pendientes, especialmente:

- Minas Antipersonal.
- Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
- Niños, Niñas y Adolescentes.

c. Atención humanitaria

-Solicitar a la UARIV información sobre tiempos de respuesta y entrega efectiva de ayudas humanitarias en los territorios visitados.

-Verificar la implementación de los planes de contingencia territoriales y la disponibilidad presupuestal para atender emergencias y desplazamientos.

-Los planes de contingencia deben incorporar el enfoque de género y diferencial para cuando ocurran los desplazamientos masivos se atiendan de manera real y efectiva.

d. Indemnización administrativa y operadores encargados del pago:

-Requerir información sobre la transición de los mecanismos de pago de indemnizaciones y las dificultades reportadas por las víctimas.

-Evaluar los resultados del operador encargado del pago y documentar los impactos que esta transición ha tenido sobre el acceso efectivo a la medida de indemnización.

e. Protección y seguridad de víctimas y liderazgos.

-Hacer seguimiento a los casos de amenazas contra líderes y lideresas víctimas reportados durante las visitas territoriales.

-La Unidad para las Víctimas debe verificar que solicitudes de protección son de líderes y lideresas de Mesas de Víctimas para que en los CERREM dejen con objetividad un voto.

-Solicitar información sobre el avance de los planes integrales de prevención y protección y la actualización de mapas de riesgo territoriales.

-Verificar las acciones adoptadas por las autoridades para prevenir el reclutamiento y otras afectaciones a niños, niñas y adolescentes.

f. Supervisión de operadores y contratistas

-Revisar el cumplimiento contractual de operadores logísticos y contratistas relacionados con participación, atención humanitaria y documentación de víctimas.

-Solicitar información sobre las medidas correctivas adoptadas frente a las quejas presentadas por las víctimas en relación con operadores y contratistas.

g. Articulación Nación-Territorio

-Realizar seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades nacionales durante las visitas territoriales.

-Verificar la designación y permanencia de enlaces institucionales en territorios que presentan dificultades de atención, particularmente San Andrés y Providencia.

9. Acción estratégica prioritaria para la CSMLV

Construir una matriz nacional de seguimiento a compromisos territoriales, que permita monitorear trimestralmente:

- Compromisos adquiridos por entidades nacionales y territoriales.
- Estado de cumplimiento (cumplido, en proceso o incumplido).
- Entidad responsable.
- Fecha de cumplimiento.
- Evidencias de ejecución.
- Impacto percibido por las víctimas.

Estas acciones permitirían responder a una de las principales preocupaciones identificadas en los cuatro territorios: la falta de seguimiento y materialización efectiva de los compromisos institucionales.

Prioridades transversales para la CSMLV

Las cuatro visitas evidencian cinco asuntos que deberían ser objeto de seguimiento nacional prioritario:

- Cumplimiento efectivo de las garantías de participación.
- Funcionamiento de los CTJT y subcomités especializados.
- Acceso oportuno a ayuda humanitaria e indemnización administrativa.
- Protección de líderes, lideresas y organizaciones de víctimas.
- Seguimiento al cumplimiento de compromisos adquiridos por las entidades del SNARIV en territorio.





5. BALANCE PRESUPUESTAL DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

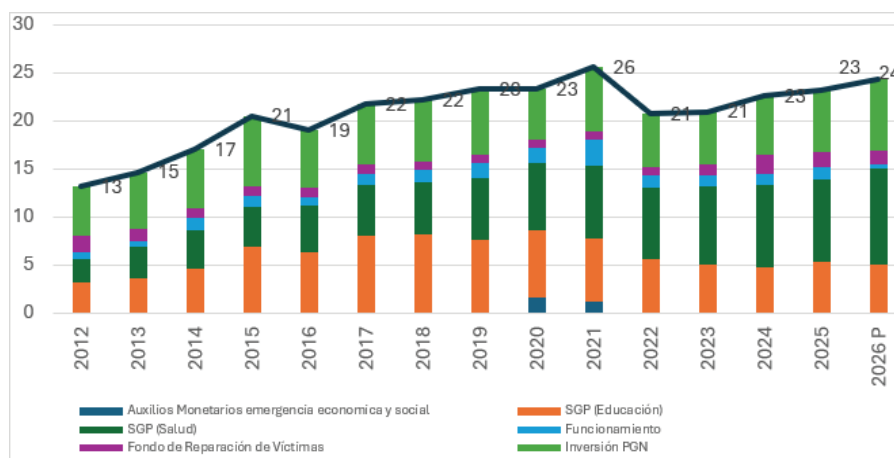
A 15 años de la expedición de la Ley de Víctimas, persiste la insuficiencia de los recursos asignados frente al crecimiento del universo de la población víctima. Aunque el esfuerzo fiscal ha sido creciente, con un aumento en términos reales del 83,5% de los recursos y una asignación de \$13,1 a \$24,6 billones entre 2012 y 2025 y un acumulado de \$265,2 billones constantes de 2026 comprometidos en el referido periodo. Si bien se ha superado lo proyectado en los CONPES del Plan Nacional de Atención y Reparación, lo anterior no se ha traducido en una financiación suficiente ni en una ejecución oportuna por lo que se estima que se requieren \$445,5 billones² entre 2026 y 2031.

El balance de estos quince años evidencia rezagos en la ejecución de los recursos, desajustes en su

distribución territorial y un costeo desactualizado frente a los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024, factores que, en conjunto, comprometen la reparación integral del universo total de víctimas dentro de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, prorrogada hasta 2031.

Sobre las fuentes de financiación, en 2025 los recursos del SGP destinados a educación y al Régimen Subsidiado de Salud (RSS), financiaron el 60% de lo ejecutado en la Ley de Víctimas (\$13,9 billones) y los de inversión el 27%, presentando un crecimiento del 4% entre 2024 y 2025, al pasar de \$6,1 a \$6,4 billones. Para 2026 se programa un aumento del 15,1% en inversión (\$7,3 billones) y se prevé una reducción de 14,3% en los recursos del Fondo de Reparación de Víctimas (FRV).

Gráfica 1: Recursos programados CONPES 3712 de 2011 y 4031 de 2021 frente a recursos comprometidos para la política pública de víctimas 2012-2026 (P)
Cifras en billones de pesos constantes de 2026



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

1. Conpes 3712 de 2011, 3726 de 2012, 4031 de 2021 y 4180 de 2025.

2. Incluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Régimen Subsidiado de Salud (RSS).

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 2026

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	2.025	2026 P ³
1. Asistencia	8,5	10,0	12,0	15,5	15,0	16,2	16,6	17,4	18,0	18,2	15,8	15,7	15,1	16,3	17,6
2. Atención	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
3. Reparación	3,8	3,4	3,4	3,2	2,7	3,7	3,5	3,6	3,2	4,1	3,2	3,7	6,0	5,2	5,8
4. Costos Institucionales	0,8	1,0	1,7	1,5	1,1	1,4	1,5	1,9	1,8	2,9	1,4	1,3	1,3	1,4	0,7
5. Transversales	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	13,2	14,8	17,2	20,5	19,0	21,7	22,1	23,3	23,4	25,6	20,7	21,0	22,6	23,2	24,3

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

Durante 2025, la distribución total de recursos ejecutados, por un valor de \$23,2 billones, mostró que el componente de Asistencia concentró la mayor proporción con \$16,3 billones, lo que representa el 70,6% del total. Le siguieron los recursos destinados a Reparación con \$5,2 billones (22,6%); costos institucionales con \$1,4 billones (5,9%); y, por último, los componentes de Atención y Transversales que aportaron conjuntamente \$220 MM (1,0%).

Excluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones y del Régimen Subsidiario de Salud, del Presupuesto General de la Nación

se ejecutaron entre 2012-2025 \$122,1 billones. La proyección contempla para 2026 una disminución de 0,1% con un monto programado de \$9,2 billones.

Para 2025, la ejecución por componentes mostró que reparación concentró la mayor proporción con \$5,24 billones (57%), seguido de asistencia con \$2,45 billones (26%) y los demás componentes aportaron \$1,58 billones (17%). Se evidenció crecimiento en asistencia (42,9%), costos institucionales (6,3%) y transversales (20,2%), así como una disminución en atención (8,1%) y Reparación (12,8%) respecto a 2024.

Tabla 2. Recursos para la política pública por componente comprometido (sin SGP)
Cifras en billones de pesos constantes de 2026

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	2.025	2026 P ⁴
1. Asistencia	2,8	3,1	3,3	4,4	3,8	2,9	2,9	3,3	4,0	4,0	2,7	2,5	1,7	2,4	2,5
2. Atención	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
3. Reparación	3,8	3,4	3,4	3,2	2,7	3,7	3,5	3,6	3,2	4,1	3,2	3,7	6,0	5,2	5,8
4. Costos Institucionales	0,8	1,0	1,7	1,5	1,1	1,4	1,5	1,9	1,8	2,9	1,4	1,3	1,3	1,4	0,7
5. Transversales	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	7,6	7,9	8,5	9,4	7,8	8,4	8,5	9,2	9,4	11,5	7,7	7,8	9,2	9,3	9,2

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

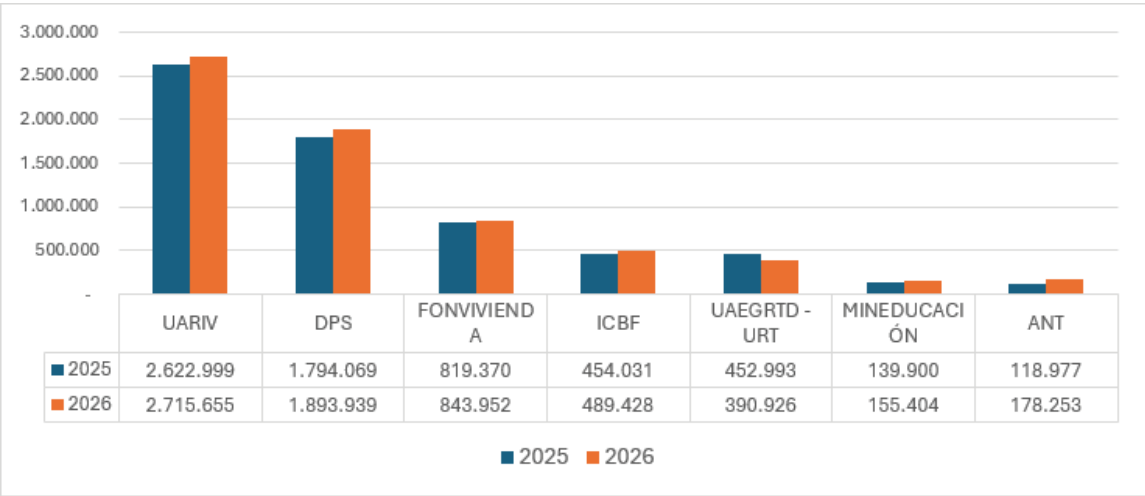
En 2025 las tres entidades creadas por la Ley 1448 (UARIV, URT y CNMH) ejecutaron en conjunto \$5,29 billones constantes de 2026, distribuidos principalmente en la UARIV con \$4,65 billones un (87,7%), seguida de la URT con \$565 MM (10,7%) y el CNMH con \$84 MM (1,6%). Por destinación, el 62,5% se orientó a inversión, el 30,6% al Fondo de Reparación a Víctimas (FRV) y el 6,8% a funcionamiento.

Entre 2024 y 2025 la UARIV aumentó el gasto de funcionamiento en 60,8%, pasando de \$158 MM a \$254 MM; así como, el de inversión en 5,0% pasando de \$2,64 a \$2,8 billones. De otro lado se redujeron los recursos del FRV en 17,6%, al pasar de \$2 billones a \$1,62 billones. La URT creció en funcionamiento (4,8%), e inversión (7,9%), y el CNMH en funcionamiento (11,1%) e inversión (48,8%). Para 2026 se programaron \$4,9 billones, destacándose el crecimiento del presupuesto del CNMH de 1,7% pasando de \$84 MM a \$86 MM, en tanto que la URT y la UARIV disminuyeron 19,5% y 5,4%, respectivamente, frente a 2025.

En 27 entidades del SNARIV en 2025, se ejecutaron 73 proyectos de inversión por valor total de \$29,3 billones a precios constantes de 2026, de los cuales, \$7 billones (23,7%) fueron destinados a la política pública de víctimas – PPARIV. Para 2026, con corte a mayo, se encuentran 70 proyectos en curso por valor de \$30,1 billones, de los cuales, \$7,3 billones (24,3%) se destinaron a esta política, lo que refleja un crecimiento del 5,4% en la asignación específica para víctimas.

La ejecución presupuestal de 2025 evidencia un rezago importante en la gestión, de los \$7 billones asignados, el 87% se ejecutó mediante compromisos y sólo un 59% mediante obligaciones y pagos. Lo anterior implica que \$0,92 billones asignados para víctimas no fueron comprometidos durante la vigencia y \$ 3 billones que fueron comprometidos, no contaron con recibo a satisfacción de productos y/o servicios dentro la vigencia.

Gráfica 2 Entidades con mayor participación en Proyectos de Inversión de la Política Pública de Víctimas
Cifras en millones de pesos corrientes



Elaboración propia. Fuente: PIIP-DNP. Julio 2026.

El rezago descrito se concentra en las entidades que tienen mayor presupuesto. La UARIV que contó con una asignación de \$2,62 billones, comprometió el 98,9% de sus recursos, pero obligó y pagó apenas el 50,0%. A ella se suma el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), con \$0,82 billones asignados, que solo comprometió el 29,2% y no registró obligaciones ni pagos (0%), y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, sin reporte de ejecución alguna en las tres fases.

En contraste, algunas entidades ejecutaron la totalidad o la casi totalidad de su apropiación: la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con una apropiación de \$119 MM, alcanzó el 100% en compromisos, obligaciones y pagos, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con \$45 MM asignados, ejecutó el 94,4% en la cadena presupuestal.

Recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para la PPARIV

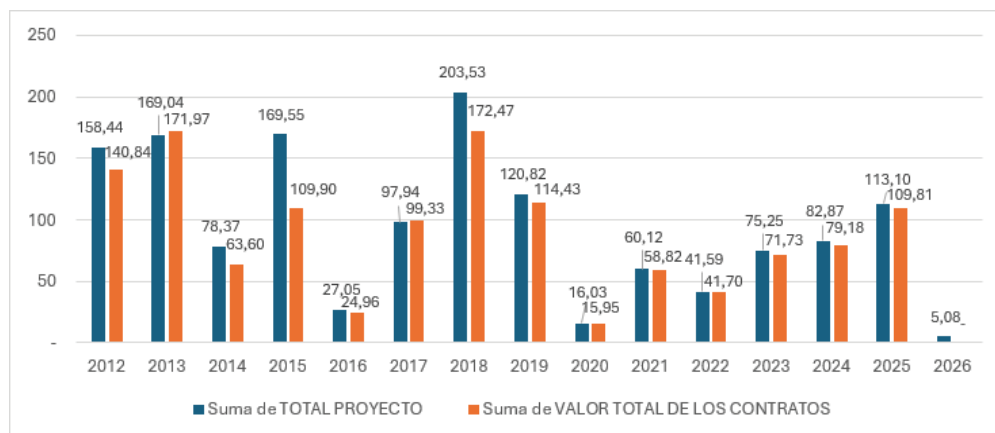
El Sistema General de Regalías (SGR), es un fondo en el que se distribuye los ingresos que se obtienen por explotar recursos naturales como el petróleo, el gas o los minerales en el país. Entre

2012 y marzo de 2026, financió 275 proyectos para atender y reparar a las víctimas del conflicto, por un total de \$908 MM. De esa suma ya se ha contratado el 90,5% (\$822 MM), es decir, se ha comprometido en obras y servicios concretos; de ese dinero, las regalías aportaron \$647 MM (78,7%) y el resto se cubrió con otras fuentes, como recursos de departamentos, municipios o del presupuesto nacional.

Ahora bien, la distribución por regiones muestra un desbalance. Chocó es el territorio que más proyectos contrata, pero recibe apenas el 0,69% de las regalías, mientras que Valle del Cauca, con solo el 2,72% de lo contratado, concentra el 17,48%. Esto indica que el dinero de las regalías no siempre llega donde más proyectos se ejecutan.

Ajustada por inflación (en pesos comparables entre años), la inversión ha sido irregular: creció con fuerza en 2017 y 2021, alcanzó su punto más alto en 2018 (\$203 MM) y se estabilizó en los años recientes (\$83 MM en 2024 y \$113 MM en 2025, un aumento del 36%). La caída del 96% en 2026 no refleja un recorte real, sino que el año aún está en curso y falta registrar la mayoría de los recursos.

Gráfica 3: Recursos asignados para los proyectos y los contratos celebrados en la fuente del Sistema General de Regalías (2012-2026P)
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2026



Elaboración Propia. Fuente: SGR, DNP, PIIP. Junio 2026.

Clasificada la inversión por componente, la reparación concentra la mayor parte: \$587 MM (cerca del 65% del total), le sigue asistencia con \$207 MM, atención con \$78 MM y transversales con \$35 MM.

Seguimiento a Recomendaciones del Décimo Segundo Informe

De las doce (12) recomendaciones formuladas por la CSMLV en su XII informe, no fueron acogidas durante esta vigencia las relativas a: establecer los universos pendientes de atención por medida y evaluar nuevas fuentes de financiamiento, y reunir a la Comisión de Financiamiento para definir un plan de trabajo (dirigidas al Minhacienda); actualizar el costeo de la implementación de la política de víctimas (DNP y Minhacienda); y optimizar la ejecución de los recursos disponibles en proyectos de inversión (Minvivienda, Minagricultura y Mininterior). En contraste, tuvo un efecto positivo la recomendación de actualizar el documento CONPES del Plan Nacional de Atención y Reparación y del Plan Nacional de Financiación conforme a la Ley 2421 de 2024: Minhacienda, expidió el documento CONPES 4180 de 2025, que estima \$10,16 billones para la Política Nacional de Soluciones Duraderas para Víctimas de Desplazamiento Forzado.

Financiamiento para la Implementación de la Ley 1448 de 2011

La Ley 2421 de 2024 mediante artículo 73 creó la Comisión de Financiamiento, para dar recomendaciones al Presidente de la República sobre la financiación de la PPARIV, sin embargo, su avance a dos años de la promulgación de la Ley resulta incipiente. Minhacienda reporta haber participado en las sesiones del Plan Nacional de Financiación y con la UARIV, gestionan una nueva sesión para dinamizar su funcionamiento; es decir, que persisten dificultades operativas y de articulación institucional.

Ejercicio Técnico de Costeo de Recursos Requeridos para la PPARIV

La CGR desarrolló un ejercicio analítico de proyección de costos sobre las medidas de asistencia, atención y reparación de la política de víctimas, con base en (i) El costeo del Gobierno nacional de 2024; (ii) Ejecución, metas y costos unitarios de proyectos con trazador de víctimas en la Plataforma Integrada de Inversión Pública -PIIP-; (iii) Costos institucionales de 39 entidades del SNARIV reportados por Minhacienda; (iv) costos unitarios y universos del SNARIV (v) costos contemplados en el PAS del Conpes 4180 de 2026. El ejercicio constituye una aproximación técnica a los recursos requeridos para la PPARIV hasta 2031, con limitaciones de disponibilidad de información, impacto de los cambios introducidos por la Ley 2421 de 2024 y de calidad de los datos⁵.

5. Entre las que se cuentan: (i) ausencia de bases con información individual en ayuda humanitaria, salud y educación; (ii) dificultad para determinar los universos pendientes, sobre todo en medidas por demanda; (iii) falta de proyección del crecimiento del universo de víctimas; (iv) inconsistencias en el PIIP; y (v) exclusión de los recursos para cumplimiento de sentencias de restitución de tierras y de la proyección de las EETT.

Tabla 3: Costeo de Recursos Requeridos para la Política Pública de Víctimas 2026-2031
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2026

Medida/Derecho	Unidad de medida	Población a atender por año	Costo Proyectado 2026-2031 Miles de Millones de COP
Asistencia			32.224
Alimentación	Hogares	310.659	6.235
Educación Superior	Personas	301.010	5.068
Identificación	Personas	268.924	223
Reunificación familiar	Hogares	3.258	1.261
Subsistencia Mínima		ND	19.436
Atención			1.728
Orientación y Comunicación		ND	1.728
Ejes Transversales			350
Coordinación nación territorio		N/A	159
Coordinación nacional		N/A	138
Participación	Eventos	88	53
Prevención y Protección			517
Vida, Seguridad, Libertad e Integridad		ND	517
Reparación			315.678
Generación de ingresos - empleo	Hogares	367.624	27.177
Indemnización		478	114.549
Indemnización colectiva		128	580
Reparación colectiva		202	8.311
Garantías de No Repetición		N/A	658
Rehabilitación	Personas	280.371	1.893
Restitución de Tierras		N/A	3.807
Retornos y reubicaciones	Personas	20.910	3.163
Satisfacción		N/A	822
Vivienda	Hogares	417.316	154.717
Costos institucionales	Entidades	39	6.514
Total			357.010
SGP - Educación		ND	29.631
RSS en PGN		ND	58.867
Total General (con SGP + RSS)			445.508

Elaboración Propia. Fuente: SGR, DNP, PIIP. Junio 2026.

Según el resultado del costeo, los recursos ejecutados con corte a diciembre de 2025 por valor de \$265,2 billones constantes de 2026 continúan siendo insuficientes respecto al valor

necesario para brindar asistencia, atención y reparación integral al número actual de víctimas registradas (10.303.346 personas) y el número de sujetos de atención 7.881.134 personas⁶.

La aplicación de las medidas específicas contempladas en la Ley 1448 de 2011 para la población víctima entre 2025 y 2031, requerirían aproximadamente \$445,5 billones constantes de 2026, incluyendo la indexación correspondiente por anualidad y los recursos del SGP (RSS y educación) requeridos por valor de \$ 88,4 billones.

Las medidas de mayor impacto fiscal pertenecientes al componente de reparación integral son: Vivienda con \$154,7 billones, Indemnización Individual y Colectiva con \$115,1 billones, Generación de Ingresos con \$27

billones, Educación Superior con \$5 billones y en el componente de asistencia Subsistencia Mínima con \$19,4 billones.

Por lo anterior, es necesario que la Comisión de Financiamiento avance en la revisión de los recursos requeridos para la PPARIV, las posibles fuentes de recursos y el Plan Nacional de Financiación⁷ incorporando los ajustes de la Ley 2421 de 2024, referentes a los tiempos de acceso; el carácter intergeneracional de la reparación, costos y la planificación con metas diferenciadas por hecho victimizante, distinguiendo entre la población residente en Colombia y en el exterior.

7. Mediante la expedición de nuevos documentos CONPES



6. BALANCE DE COMPONENTES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS



I. DINÁMICAS DE VICTIMIZACIÓN

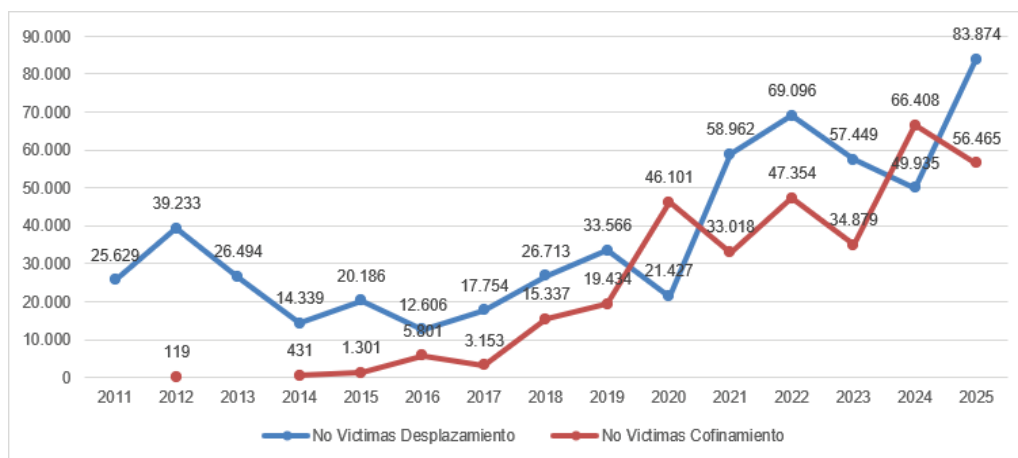
A quince años de la implementación de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024, las dinámicas del conflicto armado y de la violencia han evolucionado de manera significativa; el presente balance analiza las dinámicas de victimización registradas entre el 2011 y el primer trimestre de 2026, con el propósito de identificar los principales cambios en los escenarios de violencia, los patrones de afectación a la población víctima y los desafíos que estos representan en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Durante este periodo el país ha experimentado importantes cambios derivados de la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016, la reconfiguración de los actores armados y las nuevas dinámicas de violencia territorial.

A partir de la firma del Acuerdo de Paz, las dinámicas del conflicto armado se transformaron significativamente como consecuencia de la reconfiguración de actores armados, la disputa por economías ilícitas, corredores estratégicos y la expansión y fragmentación de estructuras armadas en territorios históricamente afectados por la violencia. Si bien entre 2016 y 2020, algunos hechos victimizantes registraron una reducción asociada a la disminución de las confrontaciones derivadas del proceso de desmovilización de las FARC-EP, a partir de 2021 se evidenció un aumento significativo de afectaciones humanitarias como el

desplazamiento forzado masivo, el confinamiento, las amenazas, los homicidios contra liderazgos sociales, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes y las afectaciones

contra comunidades étnicas, evidenciando la persistencia de graves violaciones a los derechos humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Gráfica 4. Desplazamiento forzado tipo masivo – Confinamiento Ocurrencia 2011 – 2025 – Incluido en el RUV⁸



Elaboración propia Fuente: Unidad de Víctimas – RUV corte 01/01/2011 01/05/2026

Durante 2025, al menos 83.874 personas fueron afectadas por eventos de desplazamiento forzado masivo, lo que representa un incremento aproximado del 68% frente a 2024, cuando se registraron 49.935 personas desplazadas. Con respecto al confinamiento, durante 2024 se registraron 66.408 personas, mientras en 2025 este número se redujo a 56.465. A pesar de esta disminución, esta cifra continúa evidenciando graves restricciones a la movilidad de las comunidades y una afectación humanitaria de gran magnitud.

Las cifras evidencian que las emergencias humanitarias continúan siendo uno de los principales indicadores de la persistencia del conflicto armado. Más allá de las variaciones anuales, el incremento registrado durante los últimos años evidencia que el desplazamiento forzado y el confinamiento siguen representando uno de los mayores desafíos para la garantía de los derechos de las comunidades y la consolidación de soluciones duraderas.

Durante el primer trimestre de 2026 persistieron múltiples crisis humanitarias asociadas al conflicto armado en distintas regiones del país. Departamentos como Cauca, Nariño, Guaviare y Chocó continuaron registrando eventos de desplazamiento forzado, confinamiento y otras afectaciones contra la población civil, evidenciando la permanencia de escenarios de alto riesgo derivados de la confrontación entre actores armados ilegales.

En este contexto, la crisis humanitaria registrada en la región del Catatumbo (2025-2026) constituyó el evento de mayor gravedad de los últimos años en Colombia, debido a las consecuencias sin precedentes por su masividad y corto tiempo de ejecución. La intensificación de la confrontación armada produjo desplazamientos masivos, confinamientos y otras afectaciones a la población civil.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre enero y abril de 2026 se registraron al menos

8.249 personas afectadas por desplazamiento forzado masivo y 45.869 personas confinadas. Estas cifras evidencian que, pese a la disminución observada en años anteriores, el desplazamiento y el confinamiento continúan siendo dos de las principales expresiones de la crisis humanitaria derivada del conflicto armado.

Durante los quince años de implementación de la Ley 1448 se fortalecieron los principales instrumentos para el reconocimiento, registro y caracterización de las víctimas, mejorando la disponibilidad de información para la toma de decisiones.

Con corte a 31 de marzo de 2026, se mantenían activas 130 Alertas Tempranas territoriales, que advertían riesgos en 421 municipios y 15 áreas no municipalizadas, en 32 departamentos, además, dos alertas nacionales relacionadas con riesgos para personas defensoras de derechos humanos y para los procesos electorales de 2025 y 2026.

Las Alertas Tempranas evidencian que estos escenarios de riesgo continúan concentrándose en departamentos como Arauca, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo y en subregiones como el Catatumbo, Sur de Bolívar y Bajo Cauca Antioqueño.

En estos territorios las vulneraciones a los derechos humanos siguen asociadas a la presencia y confrontación de grupos armados ilegales, la imposición de normas de control social y las restricciones a la movilidad, limitando la garantía efectiva de derechos y la consolidación de soluciones duraderas para la población víctima del conflicto armado.

Durante 2025, la Defensoría del Pueblo emitió 20 Alertas Tempranas, de las cuales una fue de carácter nacional por riesgos electorales y 19 fueron focalizadas territorialmente para 99 municipios y tres áreas no municipalizadas en 20 departamentos. Asimismo, durante el primer trimestre de 2026 se emitieron 10

Alertas Tempranas que advirtieron riesgos en departamentos como Risaralda, Sucre, Bolívar, Caquetá, Nariño, Cesar, Norte de Santander, Huila, Chocó y Guainía.

Por otra parte, la reconfiguración de los actores armados constituye una de las principales transformaciones observadas durante los últimos años. Las Alertas Tempranas y el monitoreo realizado por la Defensoría del Pueblo evidencian la fragmentación de las disidencias de las extintas FARC-EP, la persistencia y expansión del ELN y del EGC, el posicionamiento de nuevas estructuras armadas independientes y una amplia dispersión territorial de los grupos armados.

Durante 2025, la Defensoría del Pueblo identificó cuatro dinámicas predominantes de violencia: hegemonía territorial, consolidación, disputa armada y coexistencia entre estructuras criminales, cada una caracterizada por diferentes formas de control territorial, confrontación y afectación a la población civil.

Adicionalmente, advirtió riesgos significativos para el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades políticas durante los procesos electorales desarrollados entre finales de 2025 y 2026, asociados al accionar de grupos armados ilegales y estructuras de criminalidad organizada con capacidad de incidir en la participación política y ciudadana en distintos territorios del país.

De igual forma, se evidenció una creciente articulación entre estructuras armadas ilegales, redes de criminalidad organizada y organizaciones criminales transnacionales, particularmente en ciudades principales y zonas de frontera⁹.

Estas alianzas han favorecido la diversificación de economías ilícitas relacionadas con el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el contrabando, y nuevas formas de explotación sexual.

9. Como Cali, Cúcuta, Bucaramanga y Barranquilla.

II. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

La prevención y protección constituyen un componente fundamental de la Ley 1448 de 2011, en tanto buscan evitar la ocurrencia de nuevas violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, al constituirse en herramientas fundamentales orientadas a garantizar las condiciones que permitan proteger la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de la población civil y las comunidades expuestas a los riesgos derivados del conflicto armado. Más allá de la atención y reparación integral estas medidas se orientan a anticiparse a nuevas vulneraciones y contribuir a las garantías de no repetición.

Durante los quince años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado colombiano cuenta con capacidades institucionales orientadas a la identificación temprana de escenarios de riesgo, la articulación y coordinación institucional, así como al desarrollo de mecanismos de prevención y protección individuales como colectivos.

No obstante, los avances institucionales han enfrentado el desafío de implementarse en el marco de graves crisis humanitarias en diversas regiones del país. El desplazamiento forzado, los confinamientos, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, las amenazas contra líderes y lideresas sociales, las afectaciones a comunidades étnicas y la revictimización, continúan evidenciando los riesgos que persisten asociados al conflicto armado y otras formas de violencia. En varios territorios, la persistencia y transformación de las dinámicas del conflicto armado, han generado nuevas formas de control social, territorial y formas de violencia contra la población civil, afectando de manera directa el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.

Fortalecimiento institucional de la política pública de prevención y protección

Durante los quince años de implementación de la Ley 1448 de 2011 se ha desarrollado un marco normativo e institucional para la prevención y protección, orientado a la identificación temprana de riesgos, la coordinación entre los niveles nacional y territorial y la adopción de medidas frente a los riesgos derivados del conflicto armado. Dentro de este marco, los Planes Integrales de Prevención (PIP) constituyen uno de los principales instrumentos de planificación territorial para identificar escenarios de riesgo, factores de vulnerabilidad y sujetos de especial protección, así como para definir medidas y rutas institucionales de respuesta.

El Ministerio del Interior reportó que entre 2017 y el primer trimestre de 2026 brindó asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación, actualización y fortalecimiento de los PIP, con énfasis en territorios con mayores condiciones de conflictividad, vulnerabilidad y afectación humanitaria. Para 2025, informó asistencia técnica para la actualización de 178 PIP en 28 departamentos, correspondiente al 87,5% de las entidades territoriales focalizadas.

Si bien estas acciones dan cuenta del acompañamiento técnico y de la cobertura alcanzada, la información reportada no permite establecer la implementación efectiva de los PIP, cuya formulación, adopción, implementación y seguimiento corresponde a las entidades territoriales. Durante este periodo también se fortalecieron otros instrumentos como el Sistema de Alertas Tempranas, los espacios de coordinación interinstitucional y las estrategias de intervención territorial frente a escenarios de riesgo y crisis humanitarias.

No obstante, persisten importantes desafíos para la implementación territorial de la política, asociados a la débil articulación de los Planes Integrales de Prevención con los instrumentos de planeación, la limitada disponibilidad de indicadores de resultado e impacto, la dispersión de instancias de coordinación, la alta rotación

de funcionarios y las limitaciones técnicas, presupuestales y de seguridad que restringen la capacidad de las entidades territoriales para implementar de manera efectiva las medidas de prevención y protección.

Gestión preventiva del riesgo y fortalecimiento de los sistemas de alerta

La implementación de la Ley 1448 estuvo acompañada por el fortalecimiento progresivo de los mecanismos orientados a la identificación temprana, monitoreo advertencia de los riesgos y a la adopción de medidas preventivas para la protección de las comunidades.

En particular, el Sistema de Alertas Tempranas se ha consolidado como uno de los principales instrumentos para la advertencia y la identificación de riesgos asociados al conflicto armado y otras formas de violencia. A través de las Alertas Tempranas ha sido posible advertir oportunamente escenarios de riesgo relacionados con desplazamientos forzados, confinamientos, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia basada en género, afectaciones a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, así como riesgos para líderes, lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos y firmantes del Acuerdo de Paz.

No obstante, la persistencia de riesgos advertidos de manera reiterada en distintas regiones del país pone de manifiesto que los desafíos siguen siendo significativos. Aunque se ha avanzado en la identificación de los riesgos persisten las dificultades de articulación y acción efectiva para que la respuesta institucional sea sostenida e integral, que permita reducir los riesgos y amenazas que enfrentan las comunidades, lo cual evidencia la necesidad de incorporar de manera efectiva los análisis de riesgo en los

procesos de planeación, toma de decisiones y gestión territorial.

Con corte a marzo de 2026, los 421 territorios con Alertas Tempranas vigentes, entre municipios y áreas no municipalizadas distribuidos en los 32 departamentos del país reflejan la persistencia de escenarios de riesgo de alcance nacional. Esta situación obedece principalmente a la continuidad y reconfiguración del conflicto armado, la expansión y fragmentación de los grupos armados, las disputas por el control territorial, las economías ilícitas y el control de corredores estratégicos, así como a las amenazas persistentes contra comunidades, liderazgos sociales y autoridades locales.

Entre 2017 y 2026, los departamentos advertidos con mayor recurrencia han sido Cauca, Chocó, Norte de Santander, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca y Bolívar. A ellos se suman Arauca, por la persistencia histórica del riesgo, y departamentos del Caribe como Cesar, Magdalena y La Guajira, donde las advertencias más recientes reflejan la expansión de las dinámicas del conflicto armado. En conjunto, este comportamiento evidencia que, más que una reducción de los escenarios de riesgo, durante el período analizado se ha observado su persistencia, transformación y expansión territorial, haciendo de esto una advertencia sostenida en los 32 departamentos del país desde 2021.

Respuesta institucional frente a emergencias humanitarias¹⁰

La atención de emergencias humanitarias ha constituido uno de los principales desafíos de la política de prevención y protección durante la implementación de la Ley 1448 de 2011. Pese a los esfuerzos institucionales, durante 2025 y el primer trimestre de 2026 persistieron graves afectaciones derivadas del conflicto armado,

10. Las cifras de este apartado corresponden a los registros de la Defensoría del Pueblo y corresponden al monitoreo de eventos de desplazamiento forzado masivo y confinamiento. Estas no son directamente comparables con las cifras del Registro Único de Víctimas (RUV), utilizadas en otros apartados del informe, debido a que responden a fuentes, metodologías, cortes de información y finalidades distintas. Mientras la Defensoría registra las afectaciones humanitarias identificadas durante el monitoreo de los eventos, el RUV consolida las víctimas incluidas en el registro una vez surtido el procedimiento de valoración previsto en la Ley 1448 de 2011.

particularmente por desplazamientos forzados masivos y confinamientos que afectaron regiones como Catatumbo, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Guainía, Guaviare, Bolívar, Antioquia y Chocó. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, durante 2025 fueron afectadas 107.924 personas por desplazamientos masivos y 128.825 por confinamiento. Entre enero y abril de 2026 se registraron 46 eventos de desplazamiento forzado, que afectaron a 8.249 personas, y 31 eventos de confinamiento, con 45.869 personas afectadas, lo que evidencia que las condiciones para garantizar la protección efectiva y las garantías de no repetición continúan siendo insuficientes.¹¹

En materia de fortalecimiento territorial para la prevención y atención de los riesgos y emergencias humanitarias, durante 2025 y el primer trimestre de 2026 se reportaron acciones de asistencia técnica por parte del Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, de acuerdo con sus respectivas competencias.

El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Derechos Humanos, brindó acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación y actualización de los Planes Integrales de Prevención (PIP), orientados a la identificación de escenarios de riesgo y a la definición de medidas frente a posibles vulneraciones de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad. Para la focalización territorial, la entidad informó que tiene en cuenta, entre otros criterios, municipios con altos índices de desplazamiento, homicidios contra líderes y personas defensoras de derechos humanos, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, riesgos contra firmantes del Acuerdo de Paz, municipios PNIS, Zona ZOMAC - PDET y las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo.

Estas acciones se relacionan, además, con el cumplimiento de las órdenes de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. En particular,

el Ministerio señaló que el acompañamiento técnico y la articulación de los instrumentos territoriales contribuyen al cumplimiento de la Orden Segunda del Auto 894 de 2022, relacionada con la superación del bloqueo institucional en materia de prevención.

Por su parte, la Unidad para las Víctimas reportó acciones de asistencia técnica dirigidas a fortalecer la preparación y respuesta de las entidades territoriales frente a emergencias humanitarias, particularmente mediante la formulación y actualización de los planes de contingencia. Durante 2025 informó la atención de 1.110 entidades territoriales mediante 2.985 asistencias técnicas y, entre enero y marzo de 2026, reportó 904 entidades territoriales y 1.482 asistencias técnicas adicionales.

Si bien estas acciones dan cuenta del acompañamiento técnico realizado en los territorios, la información analizada presenta limitaciones para establecer sus resultados. En el caso de los PIP, el Ministerio del Interior reconoce limitaciones estructurales y dificultades relacionadas con la insuficiente asignación presupuestal territorial, los bajos niveles de apropiación de estos instrumentos, su débil articulación con otros mecanismos de planeación, la falta de posicionamiento de los planes como herramienta estratégica de gestión pública, la alta rotación de funcionarios y las limitaciones en los mecanismos de seguimiento y evaluación. Asimismo, señala debilidades en los indicadores de gestión, resultado e impacto que dificultan valorar la efectividad de las acciones implementadas y la transformación de las condiciones de riesgo.

Partiendo de lo anterior, para esta Comisión, las asistencias técnicas reportadas dan cuenta del acompañamiento brindado a las entidades territoriales; sin embargo, esta información no permite conocer en qué medida los instrumentos formulados o actualizados han

sido implementados ni cuáles han sido sus resultados frente a los escenarios de riesgo y las emergencias humanitarias. Este aspecto cobra especial importancia al considerar la persistencia de desplazamientos masivos, confinamientos y otras afectaciones analizadas en el presente informe, así como las dificultades institucionales y de articulación que aún se presentan en los territorios.

Balance de resultados: persistencia de los riesgos y de la victimización

A pesar de los avances institucionales registrados durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, en materia de fortalecimiento institucional, ampliación de capacidades territoriales y desarrollo de instrumentos de prevención, de acuerdo con la información analizada por esta Comisión y atendiendo a los indicadores disponibles evidencian la persistencia de riesgos que continúan afectando a las comunidades y en especial a la población víctima.

Con corte al 1 de mayo de 2026, el Registro Único de Víctimas (RUV) registra 10.233.045 víctimas por al menos un hecho victimizante. De este universo, 9.117.655¹² personas corresponden a víctimas de desplazamiento forzado, equivalente al 89,1 % del universo registrado, lo que mantiene a este hecho como la principal forma de victimización. Asimismo, el incremento del 90,3 % en los eventos de confinamiento entre 2023 y 2024 evidencia la persistencia y el recrudecimiento de

las restricciones a la movilidad impuestas a las comunidades en los territorios afectados por el conflicto armado.

Uno de los principales desafíos para la implementación de la política pública corresponde al rezago en los procesos de valoración del Registro Único de Víctimas. De acuerdo con la información reportada por la Unidad para las Víctimas, permanecen pendientes de valoración 82.525 declaraciones, de las cuales 48.635 se encuentran vencidas, al haber superado el término de 60 días hábiles establecido para su valoración¹³, lo que representa cerca del 59 % del total. Esta situación constituye una barrera para el reconocimiento oportuno de la calidad de víctima y, en consecuencia, para el acceso efectivo a las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

Esta situación adquiere especial relevancia considerando que la Ho. Corte Constitucional, mediante el Auto 373 de 2016, declaró superado el Estado de Cosas Inconstitucional respecto del componente de registro no étnico. En consecuencia, el volumen actual de declaraciones vencidas evidencia dificultades para mantener de manera sostenida los avances alcanzados y plantea la necesidad de fortalecer la capacidad operativa de la Unidad para las Víctimas, identificar los factores que generan el rezago e implementar medidas que garanticen el cumplimiento de los términos previstos en la Ley 1448 de 2011.

Tabla 4 Estado de las solicitudes pendientes de valoración en el Registro Único de Víctimas (2026)

Pendientes por gestionar	Proceso Asociado			Estado Vencimiento Declaración Procesable	
	Colectivos	Individuales	Masivos	Vencidos	En Términos
82.525	14	82.369	142	48.635	29.390

Elaboración propia - Fuente Unidad para las Víctimas a corte 01/04/2026

12. De acuerdo con información suministrada por la Unidad para las Víctimas, mediante correo electrónico del 03 de junio de 2026, entre el 2012 al primero de mayo de 2026 se han incluido en el RUV 5.083.104 víctimas de desplazamiento.
13. Ley 1448 de 2011, artículo 156. (...) La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles (...).

La persistencia del desplazamiento forzado, el rezago en la valoración de las declaraciones y la revictimización evidencian que, pese al fortalecimiento institucional alcanzado durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, aún persisten importantes desafíos para garantizar la protección efectiva y las garantías de no repetición. En este sentido, 2.572.892 víctimas registran más de un hecho victimizante y, dentro de este universo, 440.455 personas sufrieron dos o más desplazamientos, equivalente al 14,37 %, lo que refleja la permanencia de escenarios de riesgo y la continuidad de ciclos de violencia que siguen afectando a las comunidades. Debido al rezago existente en los procesos de valoración del RUV, no es posible establecer con precisión si esta tendencia continúa presentándose en los últimos años.

En materia de prevención del reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, la información analizada evidencia que este riesgo continúa presente en distintos territorios del país. Durante el 2025, el botón de registro de casos de reclutamiento de la Defensoría del Pueblo identificó 419 casos de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, 57% son niños y adolescentes, el 43% son niñas y adolescentes, el 50% son niñas, niños y adolescentes pertenecientes a población indígena, 44% no se reconoce en ningún grupo étnico y 6% son afrocolombianos. Los departamentos con un mayor número de casos fueron Cauca (187), seguido de Antioquia (33), Norte de Santander (27), Chocó (25), Huila (23) y Nariño (18). Asimismo, entre enero y mayo de 2026, la Defensoría del Pueblo identificó 51 casos adicionales.

Para el periodo enero-marzo de 2026, la Fiscalía General de la Nación registró 35 denuncias por el delito de reclutamiento en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), mientras que el ICBF reportó 25 niñas, niños y adolescentes que ingresaron al Programa Especializado de Atención a Desvinculados y manifestaron haber sido

reclutados durante el mismo periodo¹⁴. Asimismo, se identifican territorios con recurrencia del fenómeno, entre ellos Cauca, Chocó, Antioquia, Nariño, Norte de Santander, Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo.

Frente a la respuesta institucional, entre 2011 y el primer trimestre de 2026, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DIH reportó alrededor de 2.000 acciones de asistencia técnica, acompañamiento territorial y fortalecimiento de capacidades dirigidas a autoridades departamentales y municipales, orientadas a contribuir a la implementación territorial de la política pública de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.

Protección de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos

La situación de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos constituye uno de los principales indicadores para evaluar la efectividad de la política pública de prevención y protección, en la medida en que refleja la capacidad del Estado para prevenir afectaciones graves contra poblaciones especialmente expuestas a riesgos derivados del conflicto armado y otras formas de violencia.

Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011 se fortalecieron progresivamente los mecanismos institucionales de evaluación del riesgo y protección individual y colectiva. En este contexto, la Unidad Nacional de Protección (UNP) reportó que, entre 2015 y el primer trimestre de 2026, fueron identificados 747 colectivos con riesgo extraordinario o extremo, de los cuales 517 contaban con medidas principales de protección implementadas a marzo de 2026. Asimismo, entre 2017 y marzo de 2026, la UNP reportó la implementación de 315.450 medidas de protección colectiva con enfoque diferencial étnico, de las cuales 307.825 correspondieron a elementos de dotación para la Guardia Indígena.

Por otro lado, entre 2018 y marzo de 2026, la entidad reportó la implementación de 6.325 medidas de protección colectiva.

En materia de gestión institucional, la UNP informó que el indicador 1.34 del CONPES 4031 de 2021 superó las metas previstas durante los periodos evaluados y alcanzó su mejor desempeño en el segundo semestre de 2025, cuando realizó 894 evaluaciones de nivel de riesgo frente a 1.230 solicitudes, equivalente a un cumplimiento del 72,68 %.

No obstante, la persistencia de homicidios, amenazas, desplazamientos forzados y otras afectaciones evidencia que estos avances aún no se han traducido en una reducción sostenida de los riesgos que enfrentan líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. De acuerdo con los registros de la Defensoría del Pueblo, entre 2016 y el 31 de mayo de 2026 se documentaron 1.732 homicidios de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. La evolución de estos casos se presenta en la gráfica anexa denominada “Homicidio de líderes, lideresas sociales y personas defensoras (2016-2026)”.

Durante 2025 se registraron 177 homicidios, ocurridos en 27 departamentos y 124 municipios, frente a 184 casos reportados en 2024. Aunque se observa una reducción de siete casos, la violencia contra esta población continúa siendo persistente y de amplia cobertura territorial. Adicionalmente, durante ese mismo año la Defensoría del Pueblo registró el suicidio de tres personas defensoras de derechos humanos y emitió 20 Alertas Tempranas en las que advirtió escenarios de riesgo para líderes, lideresas y personas defensoras pertenecientes a distintos sectores sociales. Con corte al 31 de mayo de 2026 se habían registrado 67 homicidios, siendo abril el mes con el mayor número de casos (20).

Si bien la información reportada por la Unidad Nacional de Protección evidencia avances en

la implementación de medidas individuales y colectivas de protección, así como en el fortalecimiento de los procesos de evaluación del riesgo, no incorpora indicadores de resultado que permitan valorar el efecto de dichas medidas sobre la reducción de homicidios, amenazas y otras afectaciones contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. De igual manera, aunque la entidad reporta la adopción de lineamientos, protocolos y acciones con enfoques diferenciales y de género, la información disponible no permite establecer en qué medida estas han contribuido a responder de manera efectiva a los riesgos específicos que enfrentan las mujeres, los pueblos étnicos, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y otras poblaciones con especial vulnerabilidad.

En consecuencia, la persistencia de los homicidios, las amenazas y demás afectaciones evidencia que, pese al fortalecimiento de la capacidad institucional para evaluar el riesgo e implementar medidas de protección, persisten importantes desafíos para garantizar una protección efectiva en los territorios. Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de la política pública, incorporando indicadores que permitan valorar los resultados de las medidas implementadas, su contribución a la reducción de los riesgos y la efectividad de los enfoques diferenciales en la protección de las poblaciones con mayor nivel de exposición.

Identificación de problemas y cuellos de botella

A

Principales desafíos para la implementación de la política pública

A partir del análisis de la información por esta Comisión, se identifican tres factores estructurales que continúa limitando la efectividad de la política de prevención y protección, especialmente para las comunidades y poblaciones con mayor nivel de exposición al riesgo, entre ellas líderes, lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos, pueblos étnicos y comunidades afectadas por el conflicto armado.

En primer lugar, persisten limitaciones en la capacidad institucional de las entidades territoriales para implementar de manera efectiva las medidas de prevención y protección. Estas se reflejan en la débil articulación entre el nivel nacional y territorial, las limitaciones técnicas, operativas y presupuestales de numerosas administraciones locales, la alta rotación del talento humano y las dificultades para consolidar respuestas integrales, oportunas y sostenibles frente a los escenarios de riesgo.

En segundo lugar, continúan presentándose desafíos asociados a la financiación de las medidas de prevención y protección, la disponibilidad de recursos continúa siendo insuficiente frente a la complejidad de los riesgos existentes, lo cual limita la capacidad de implementar acciones sostenidas en el tiempo y con impacto a las comunidades expuestas al riesgo.

Finalmente, la información analizada evidencia una limitada disponibilidad de indicadores de resultado e impacto que permitan evaluar de manera integral la efectividad de la política pública. Si bien las entidades reportan avances en la ejecución de instrumentos, asistencias técnicas, planes y medidas de prevención y protección, la información disponible se concentra principalmente en indicadores de gestión y producto, lo que dificulta valorar su contribución a la reducción de los riesgos, la disminución de nuevos hechos victimizantes y el fortalecimiento de las garantías de no repetición.

Esta limitación restringe la posibilidad de determinar si los avances institucionales alcanzados durante la implementación de la Ley 1448 de 2011 se han traducido en mejoras sostenidas para las poblaciones en mayor situación de riesgo. Un ejemplo de ello se evidencia en los mecanismos de seguimiento de las medidas implementadas por la Unidad Nacional de Protección, cuya información permite conocer el volumen de medidas adoptadas y las evaluaciones de riesgo realizadas, pero no incorpora indicadores que permitan valorar su incidencia en la reducción de los riesgos, los homicidios u otras afectaciones contra las poblaciones protegidas.

B

Persistencia de escenarios de riesgo y revictimización

La información disponible evidencia que las dinámicas del conflicto armado continúan generando riesgos para las comunidades y la población civil. La presencia, expansión y confrontación de actores armados sumados a la disputa por el control territorial, las economías ilícitas y la exacerbación de diferentes formas de violencia continúan afectando de manera desproporcionada a comunidades rurales y étnicas, líderes sociales, personas defensoras de derechos humanos, mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Una de las principales manifestaciones de esta situación es la persistencia de la revictimización. De acuerdo con información del RUV, con corte al 1 de mayo de 2026, un total histórico de 2.572.892 víctimas han sido reconocidas por más de un hecho victimizante. De este universo, el 52,3 % corresponde a mujeres, el 47,6 % a hombres, el 18,8 % a población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera y el 9,8 % a población indígena.

En particular, para los hechos de desplazamiento forzado ocurridos entre 2011 y 2026, el RUV registra 3.065.852 víctimas de las cuales 440.455 sufrieron dos o más desplazamientos, equivalente al 14,37%. Para el caso del confinamiento, para el mismo periodo se registraron 232.741 víctimas, de las cuales 64.424 enfrentaron más de un evento de confinamiento, lo que representa el 27,68 %. Adicionalmente, 687.840 víctimas de desplazamiento o confinamiento sufrieron otros hechos victimizantes, siendo la amenaza el hecho más recurrente (596.998 casos), seguida por la pérdida de bienes muebles e inmuebles (50.621 casos).

Lo anterior evidencia que, pese a los avances institucionales registrados en materia de prevención y protección, persisten importantes dificultades para evitar la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes y garantizar de manera efectiva las medidas de prevención y las garantías de no repetición. La revictimización continúa reflejando la permanencia de escenarios de riesgo en los territorios y constituye uno de los principales retos para la consolidación de una política pública preventiva con resultados sostenibles.

C

Retos para la implementación de la Ley 2421 de 2024

La Ley 2421 de 2024 representa una oportunidad para fortalecer la política pública de prevención y protección mediante la incorporación de nuevos enfoques, instrumentos y medidas dirigidas a poblaciones especialmente expuestas al riesgo. No obstante, su implementación continúa enfrentando desafíos relacionados con la reglamentación de sus disposiciones, la asignación de recursos suficientes, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la articulación nación-territorio.

A casi dos años de su promulgación, se evidencian avances en la implementación de algunas de sus disposiciones, entre ellos la creación del programa especial de prevención y protección para niñas, niños, adolescentes y jóvenes que ejercen liderazgos, el fortalecimiento de la asistencia técnica a las entidades territoriales y el desarrollo de acciones de articulación interinstitucional. Sin embargo, la información analizada por esta Comisión no permite establecer que dichos avances se hayan traducido en resultados verificables sobre la reducción de los riesgos, el acceso oportuno a los derechos o el fortalecimiento de las garantías de no repetición para las poblaciones objeto de protección.

En esta medida, la persistencia de homicidios contra líderes y lideresas sociales, los fenómenos de revictimización, los desplazamientos forzados y otras afectaciones humanitarias evidencian que uno de los principales retos consiste en consolidar la implementación efectiva de las medidas previstas en la Ley 2421 de 2024, fortaleciendo la capacidad preventiva del Estado y avanzando hacia respuestas institucionales sostenibles, articuladas y orientadas a resultados.

III. RETORNOS, REUBICACIONES E INTEGRACIÓN LOCAL

El derecho al retorno, la reubicación y la integración local de las víctimas de desplazamiento forzado constituye uno de los componentes más rezagados de la política pública de víctimas y, a la vez, el más determinante para la superación de su situación de vulnerabilidad y por ende, para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004. A 15 años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, este capítulo analiza el estado de este componente con el desarrollo de cuatro objetivos: 1. identificar los avances en el marco normativo e institucional vigente; 2. evaluar los resultados de los indicadores de seguimiento — PND 2022-2026¹⁵, Plan Marco de Implementación¹⁶ e Indicador de Goce Efectivo de Derecho¹⁷; 3. caracterizar las fallas estructurales que persisten en la política pública y 4. examinar el estado de implementación de los planes de retorno, reubicación e integración local como evidencia territorial del balance de la política pública de

atención a víctimas.

BALANCE DEL DERECHO AL RETORNO, REUBICACIÓN E INTEGRACIÓN LOCAL

A continuación, se identifican los principales instrumentos normativos y de política pública expedidos entre 2011 y 2026 en materia de retorno, reubicación e integración local de las víctimas de desplazamiento forzado. Se presentan aquellos que, en su diseño y construcción, consideramos que responden de manera directa al contenido del derecho, con el propósito de establecer el marco institucional sobre el cual se evalúa la respuesta del Estado y se analizan las brechas entre el diseño normativo y su implementación efectiva.

Avances normativos. Un marco sólido con implementación deficitaria

Entre 2011 y 2026, el marco normativo del derecho al retorno, la reubicación e integración

15. Indicador ID 41. 4.1.1. Indicador PND “Colombia potencia mundial de la vida 2022 - 2026”. ID 41-Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente (con una nueva medición) cuya fórmula es: 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 y tiene permanencia en un mismo lugar de mínimo 2 años

16. Indicador E.324. Mide las comunidades no étnicas cuyos planes de retorno o reubicación alcanzaron el 100% de implementación de las acciones definidas —no simplemente comunidades con planes formulados o en proceso

17. Mide la proporción de personas que, habiendo solicitado acompañamiento para retornar, reubicarse o integrarse localmente, superaron efectivamente su situación de vulnerabilidad.

local se ha consolidado de forma progresiva. La Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024 en su artículo 24, establece que, el Estado debe garantizar la atención integral a quienes decidan voluntariamente retornar o reubicarse. Igualmente, la Ley 2421 incorpora el principio de seguridad humana¹⁸, reconoce la integración local como solución duradera autónoma¹⁹ posicionándola con igual jerarquía con el derecho al retorno y la reubicación, conforme al marco del Comité Permanente Inter Agencial de la ONU -IASC²⁰, por sus siglas en inglés, prioriza a quienes se ubiquen en municipios PDET y ZOMAC²¹, y ordena una metodología de caracterización para quienes retornan sin acompañamiento institucional²².

El Decreto 1084 de 2015 concretó los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad como ejes rectores del acompañamiento y definió el protocolo de retorno como instrumento de planeación y control²³. El Decreto 525 de 2025 amplió este marco de atención al adoptar la atención humanitaria al confinamiento²⁴. La Resolución 3320 de 2019 de la UARIV operacionalizó el protocolo mediante rutas diferenciadas —individual, individual para víctimas en el exterior, comunitaria y de emergencia—, verificando cada principio en dos momentos: viabilidad y sostenibilidad, con derechos prioritarios y progresivos. La Resolución 00349 de 2024 (DNP-UARIV) adoptó el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico (IGRSE) como instrumento de medición de la Superación de Situación de Vulnerabilidad, evaluando ocho²⁵ dimensiones con umbrales de cumplimiento verificables y articulando así

la medición de resultados con la Política de Soluciones Duraderas.

El CONPES 4180 de 2025 adoptó la Política de Soluciones Duraderas articulada sobre el marco IASC, según el cual una persona alcanza una solución duradera cuando supera su situación de vulnerabilidad en ocho dimensiones (derechos): identificación, salud, educación, alimentación, vivienda, generación de ingresos, reunificación familiar y seguridad. Para operacionalizar este enfoque, el CONPES coordina 24 entidades con una inversión indicativa de 10 billones de pesos mediante la Estrategia Integral de Intervención Territorial (EIIT), que focaliza acciones en los territorios donde se concentran procesos activos de retorno, reubicación e integración local.

Las intervenciones contemplan mejoramiento y acceso a vivienda, formación para el trabajo e inclusión productiva, acceso a salud y educación, documentación civil, y medidas de seguridad humana. Así mismo, el Plan de Acción y Seguimiento -PAS, incorpora acciones orientadas a fortalecer los planes de retornos, reubicaciones e integración local y garantizar la permanencia de las víctimas en los territorios que voluntariamente deciden habitar.

Colombia cuenta hoy con un marco normativo y de política pública robusto para garantizar el derecho al retorno, la reubicación y la integración local de las víctimas de desplazamiento forzado: instrumentos que reconocen la necesidad de garantizar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, una política de soluciones duraderas con coordinación interinstitucional

18. Artículo 5 de la Ley 2421 de 2024 que adiciona el artículo 4 A de la Ley 1448 de 2011.

19. Artículo 25 de la Ley 2421 de 2024 que adiciona el artículo 66 A de la Ley 1448 de 2011.

20. Comité Permanente Inter Agencial de la ONU- IASC- por sus siglas en inglés.

21. Parágrafo 3 del artículo 23 de la Ley 2421 de 2024.

22. Parágrafo 5 del artículo 24 de la Ley 2421 de 2024 que modifica el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011. Estrategia que resulta fundamental para poder identificar el universo de víctimas desplazadas que deciden retornar sin acompañamiento y que requieren de atención y acompañamiento para superar su situación de vulnerabilidad.

23. Artículo 2.2.6.5.8.8.

24. Este decreto determina las acciones que deben desarrollarse para la atención al confinamiento. Igualmente, dicha ruta reconoce las diversas situaciones que se presentan en el territorio que desencadenan en confinamiento y las cuales pueden llegar a afectar los principios de seguridad y voluntariedad. No obstante, la Corte Constitucional en el Auto 851 de 2026 ordenó aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 2.2.6.7.3.6.5 del decreto 525 de 2025 e idéntica excepción frente a cualquier otra norma que impida la renovación periódica de la ayuda humanitaria a las personas confinadas.

25. Las ocho dimensiones son: identificación, salud, educación, alimentación, vivienda, generación de ingresos, reunificación familiar y seguridad.

con recursos asignados, y un sistema de medición —el IGRSE— alineado con estándares internacionales. No obstante, el proceso de focalización territorial del CONPES 4180 aún no se ha expedido; y la metodología para caracterizar a quienes retornan o se reubican sin acompañamiento institucional²⁶ no ha sido formulada. En consecuencia, los instrumentos existen, pero su traducción en acciones concretas que transformen las condiciones de vida de las víctimas y les permita superar su situación de vulnerabilidad sigue siendo la deuda pendiente de la política a lo largo de estos 15 años.

Resultados de los indicadores: PND 2022-2026 (ID41), PMI (E324) e IGED Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente que superan situación de vulnerabilidad

El indicador del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 que mide las víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente (ID 41)²⁷ tiene una fórmula, contabiliza a las personas a quienes se les viabilizó el acompañamiento, que superaron su situación de vulnerabilidad (SSV) y que acreditan permanencia mínima de dos años en el mismo lugar. En ese sentido, mide soluciones duraderas efectivas, no simples traslados ni acompañamientos iniciados.

Con ese estándar, el avance acumulado a junio de 2026 es de 164.473 personas sobre una meta de 368.000, equivalente al 44,69%. El comportamiento anual del indicador es irregular: en 2023 fue el único año en que se superó la meta con un porcentaje de cumplimiento de 112,5%, con una meta considerablemente más baja (29.500) en relación con las establecidas para las siguientes vigencias. En 2024 y 2025, con metas de 92.000 personas cada año, los avances

fueron del 60,61% y 79,82% respectivamente. La vigencia 2026 —con la meta más alta del cuatrienio (154.500 personas)— registra apenas el 1,6% con corte a junio, lo que representa una dificultad mayúscula para alcanzar la meta anual y compromete el cumplimiento total del cuatrienio.²⁸

Los resultados del indicador revelan una tensión de fondo: las metas fijadas para el cuatrienio (368.000 personas) representan apenas el 4% de los 9.181.739 víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV. Incluso si se cumpliera el 100% de la meta —escenario que los datos actuales hacen improbable—, el número de personas con soluciones duraderas seguiría siendo marginal frente a la magnitud del fenómeno. Metas insuficientes producen avances insuficientes, y esto se refleja en la imposibilidad de superar el Estado de Cosas Inconstitucional. En consecuencia, mientras la política pública no opere a una escala proporcional al universo de la población desplazada, el goce efectivo de los derechos de las víctimas seguirá siendo la excepción.

Ahora, en cuanto al indicador E.324 del Plan Marco de Implementación -PMI, mide las comunidades no étnicas cuyos planes de retorno o reubicación alcanzaron el 100% de implementación de las acciones definidas —no simplemente comunidades con planes formulados o en proceso.²⁹

Los datos revelan un comportamiento oscilante del indicador: tras un pico en cumplimiento para la vigencia 2022 con un 123%, con 16 comunidades, el indicador se desplomó en 2023 a apenas el 20% con 3 comunidades de una meta de 15, se recuperó parcialmente en 2024 con un 76%, correspondiente a 13 comunidades y volvió

26. Medida que permitiría visibilizar una población invisibilizada en las cifras oficiales

27. 4.1.1. Indicador PND “Colombia potencia mundial de la vida 2022 - 2026”. ID 41-Víctimas retornadas, reubicadas e integradas localmente (con una nueva medición) cuya fórmula es: 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 y tiene permanencia en un mismo lugar de mínimo 2 años

28. La gráfica e información desagregada del indicador y para cada una de las anualidades se presenta en el anexo del presente capítulo

29. La gráfica e información desagregada del indicador y para cada una de las anualidades se presenta en el anexo del presente capítulo.

a caer en 2025 a un 40% correspondiente a 8 comunidades.

La inestabilidad de los resultados —con variaciones de hasta 83 puntos porcentuales entre vigencias consecutivas— no refleja mejoras sostenidas sino la ausencia de condiciones estructurales que permitan mantener el ritmo de implementación: seguridad territorial, capacidad institucional local y oferta sectorial articulada. En definitiva, se encuentra que la política pública en su implementación no está respondiendo a las necesidades del universo de las víctimas que deciden retornar, reubicarse o integrarse localmente, ya sea con o sin acompañamiento institucional.

En términos acumulados, entre 2021 y 2025 solo 41 comunidades no étnicas completaron la totalidad de las acciones de sus planes, lo que representa el 28,67% del compromiso global del Plan Marco de Implementación —88 comunidades con planes cerrados entre 2019 y 2031—. El cierre de un plan no es un trámite: exige completar ocho momentos de acompañamiento y suscribir un acta de cierre en firme que acredite la implementación del 100% de las acciones definidas. Ahora, que a cuatro años del plazo acordado, el avance acumulado no supere el 29%, evidencia que la capacidad institucional para acompañar procesos comunitarios completos —no solo iniciarlos— es insuficiente. A esto se suma que el indicador excluye a las comunidades étnicas y, son las que enfrentan las condiciones de mayor vulnerabilidad y riesgo.

El Indicador de Goce Efectivo de Derechos (IGED)³⁰ formulado en el marco del seguimiento que la H. Corte Constitucional realiza al ECI en

materia de desplazamiento forzado, mide la proporción de personas que, habiendo solicitado acompañamiento para retornar, reubicarse o integrarse localmente, superaron efectivamente su situación de vulnerabilidad. Los datos muestran un avance marginal: en 2023 cumplían el indicador 227.558 personas (11,14% del universo medido), y en 2024 la cifra ascendió a 305.800 (14,92%), una mejora de apenas 3,78 puntos porcentuales. En términos absolutos, esto significa que 1.743.546 personas que solicitaron acompañamiento en 2024 —el 85%— no superaron su situación de vulnerabilidad³¹. La nueva metodología adoptada mediante la Resolución 00349 de 2024³² impide comparar estos resultados con vigencias anteriores, en las que la medición arrojaba porcentajes cercanos al 50%, cifras que respondían a criterios distintos y menos exigentes.

Ahora, este indicador presenta una limitación que opera en dos niveles. El primero: el universo medido en la vigencia 2024 —2.049.346 personas que solicitaron acompañamiento— no representa a toda la población desplazada, sino apenas al 22,3% de las 9.181.739 víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV. El grueso de la población —quienes retornaron, se reubicaron o se integraron sin solicitar acompañamiento institucional— queda fuera de la medición.

El segundo: del grupo de víctimas que se acompañan, que por cierto resulta ya un número reducido, solo el 14,92% superó su situación de vulnerabilidad, es decir, 305.800 personas. Al relacionar este resultado con el universo total del RUV, se puede concluir contundente que, el Estado puede acreditar superación de

30. La gráfica e información desagregada del indicador y para cada una de las anualidades se presenta en el anexo del presente capítulo. Igualmente, se presenta la gráfica de los demás indicadores en materia de retornos, reubicaciones e integración local formulados en el marco del seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado.

31. En el anexo al presente capítulo, se presenta la información desagregada por los enfoques que permite desagregar la información presentada por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional.

32. Resolución 00349 de 2024 por medio de la cual se adoptan los criterios para la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad, el Índice Global de Restablecimiento Social y Económico (IGRSE) y se deroga la Resolución número 2200 de 2018. Igualmente, en el anexo al presente capítulo se presentan las distintas desagregaciones de la medición que permite la información publicada por la Unida para las Víctimas en su visor datos para la paz: <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co>

vulnerabilidad en retornos, reubicaciones e integración local en apenas el 3,3% del total de la población desplazada registrada. Dicho de otra manera, de cada 100 víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV, 97 no tienen evidencia de haber superado su situación de vulnerabilidad a través de este componente.

DIFICULTADES EN MATERIA DE RETORNOS, REUBICACIONES E INTEGRACIONES LOCALES A 15 AÑOS DE LA LEY 1448 DE 2011.

Este acápite identifica las fallas estructurales que persisten en la política pública, tomando como referentes el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, el Informe del Gobierno Nacional en respuesta al Auto 310 de 2023 y el Informe de la Defensoría del Pueblo en respuesta al Auto 1492 de 2025. Autos emitidos por la H. Corte Constitucional en el marco del proceso de seguimiento al ECI en materia de desplazamiento forzado.

Subregistro e invisibilidad del fenómeno del retornos, reubicación e integración local sin acompañamiento

La falla más profunda del componente es de naturaleza epistémica: después de más de dos décadas de expedida la política pública de atención a víctimas³³, el Estado no conoce el universo real de la población que retorna, se reubica o se integra localmente. En el Auto 373 de 2016, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno nacional diseñar una estrategia de caracterización y georreferenciación de quienes lo hacen sin acompañamiento institucional; la Ley 2421 de 2024 reiteró la obligación; y a 2025, esa estrategia sigue sin expedirse.

La UARIV solo puede dar cuenta del 15% (Gobierno Nacional, 2025, pp 71-72)³⁴ de la población retornada o reubicada —aquella que pasó por el proceso de acompañamiento— mientras el 85% restante permanece invisible para el sistema. Esta invisibilidad tiene consecuencias directas: el presupuesto se planifica con base en metas del PND y no en la demanda real; los planes de retorno, reubicación e integración local se formulan sin insumos suficientes para caracterizar necesidades; y no existe un indicador que mida el avance de los procesos sin acompañamiento.

Acompañamiento precario que no garantiza soluciones duraderas para la población desplazada forzosamente.

Cuando el acompañamiento ocurre —que es la excepción y no la regla—, se agota en el traslado físico de las comunidades y en la provisión de esquemas temporales (Esquemas Especiales de Acompañamiento -EEA, Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar -EEAF) que no logran la estabilización socioeconómica definitiva.

En 2023, el 80,11% de las solicitudes de acompañamiento no fueron atendidas (Gobierno nacional, 2024) en 2024, solo el 16,72% de quienes solicitaron apoyo lo recibieron ((Defensoría del Pueblo, 2025). De quienes reciben acompañamiento, el 85% no supera su situación de vulnerabilidad (Gobierno nacional, 2024). El 76,41% de la población acompañada no accede a vivienda, formalización de tierras ni generación de ingresos —los tres componentes críticos para la estabilización— (Gobierno nacional, 2024). A esto se suma que el 69,1% de los conceptos de seguridad en los municipios están vencidos, lo que convierte al principio de

33. Este rango temporal se toma en cuenta desde la expedición de la Ley 387 de 1997 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

34. Porcentaje reconocido por el Gobierno nacional. Informe de Gobierno Seguimiento plan de acción Auto 310. Informe de vigencia 2024. pp. 71-72.

seguridad en una barrera de acceso en lugar de una garantía (Gobierno nacional, 2024)

La ruta de retornos de emergencia es inoperante en zonas de crisis humanitarias recurrentes, donde comunidades retornan sin condiciones mínimas de dignidad, exponiéndose a nuevos desplazamientos. Los EEAC y EAAF no incorporan particularidades culturales y organizativas; y no existe ruta institucional para comunidades que se asientan en municipios de recepción —la integración local como solución duradera autónoma no tiene desarrollo operativo— (Defensoría del Pueblo, 2025). El resultado es que los procesos de retorno y reubicación no constituyen soluciones duraderas: son en la práctica traslados físicos.

Fragmentación interinstitucional y ausencia de corresponsabilidad efectiva.

El marco normativo asigna responsabilidades a 24 entidades del SNARIV³⁶, pero la coordinación entre ellas es formal, no operativa. Las entidades actúan de manera sectorial y aislada, sin que la UARIV —como coordinadora— tenga la capacidad efectiva de convertir las demandas territoriales en oferta concreta. Las entidades territoriales carecen de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para liderar los procesos de retorno, reubicación e integración local; las entidades nacionales con competencia en vivienda, tierras y generación de ingresos no hacen presencia en la mayoría de los municipios con alta concentración de procesos; y los comités territoriales de justicia transicional formulan planes que sus metas no se cumplen y el desarrollo de las acciones es limitado.

A esta falla institucional se superpone una tensión estructural no resuelta: la coexistencia entre

la política de retornos y proyectos económicos de gran escala —minería, agroindustria, infraestructura— que operan en los mismos territorios sin armonización con los derechos de las comunidades retornadas y/o reubicadas amenazando la sostenibilidad de los procesos.

ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE RETORNO, REUBICACIÓN E INTEGRACIÓN LOCAL

El programa colectivo de retorno y reubicación se concreta a través de planes de retorno y reubicación que define el acompañamiento institucional para cada caso³⁶. Con base en la información suministrada por el Gobierno nacional a través de la UARIV³⁷, sobre planes de retornos y reubicaciones, con corte a 30 de abril de 2026 (UARIV, 2026), la Defensoría identificó:

Balance general: De un total de 1.068 planes de retornos, reubicaciones e integración local, 811 (75,9%) son no étnicos y 257 (24,1%) son étnicos. De estos 1.068 planes, 693 corresponden a retornos (64,9%) 187 planes a integración local (17,5%) 165 corresponden a reubicaciones (15,4%) y 23 planes con los que no se cuenta información (2,2,%) es decir, sin identificar la modalidad (retorno, reubicación o integración local). La totalidad de los procesos de integración local son desarrollados para comunidades no étnicas.

Del universo total (1.068) de planes de retorno, reubicación e integración local, solo 628 cuentan con información sobre el número de beneficiarios, que suman 421.044 personas. Los 440 planes restantes carecen de este dato. Esto evidencia dos déficits críticos. El primero, de información: cerca de la mitad de los planes no registra datos sobre su población beneficiaria, lo que impide evaluar su alcance real. El segundo, de impacto:

36. Conforme a la Resolución 3320 de 2019, Art.3. el Plan de Retorno y Reubicación “Es un instrumento de planeación de carácter comunitario, que recoge las acciones a desarrollar con las comunidades que solicitan acompañamiento en su proceso de retorno, reubicación o integración local (...) se constituyen en “la herramienta para el diagnóstico, definición de responsabilidades, cronograma y seguimiento de los procesos” de acompañamiento comunitario para el retorno, la reubicación o la integración local”.

37. Información solicitada a través de la secretaría Técnica de la CSMLV. Cuya respuesta fue dada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- el pasado 03 de junio de 2026 a través de correo electrónico.

incluso tomando como referencia solo los 628 planes con información disponible, los 421.044 beneficiarios representan apenas el 4,6% de las 9.181.739 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado³⁸. Esta cifra revela la brecha entre la formulación de planes y el restablecimiento efectivo de derechos: tras los 15 años de implementación de la política, los procesos de retorno, reubicación e integración local alcanzan a una proporción mínima de la población desplazada.

Modalidad de plan: Para el análisis de los planes de retorno, reubicación e integración local, la Defensoría del Pueblo estableció una escala de medición propia que clasifica el avance de cada plan en seis rangos: sin avance (0%), avance bajo (1%-25%), avance medio (26%-50%), avance alto (51%-75%), avance muy alto (76%-99%) y completado (100%). Esta escala permite estandarizar la lectura del estado de implementación de los planes y establecer un patrón de comparación entre territorios y comunidades, con independencia de las variaciones en su formulación o alcance. Los resultados que se presentan a continuación se interpretan conforme a esta clasificación.

Tabla No. 5: Avance del Plan por modalidad (Solución Duradera)- Número de Planes

Modalidad	Sin avance (0%)	Bajo (1%-25%)	Medio (26%-50%)	Alto (51%-75%)	Muy alto (76%-99%)	Completado (100%)	TOTAL
Retorno	206	243	136	73	22	13	693
Integración Local	40	57	51	20	7	12	187
Reubicación	36	46	32	28	17	6	165
Sin Información	13	8	1	1	0	0	23
Total	295	354	220	122	46	31	1.068

Elaboración propia. Fuente: UARIV Junio 2026.

Los datos reflejados en la tabla demuestran el rezago que se tiene para cumplir con las acciones concertadas en cada uno de los planes de retornos, reubicación e integración local.

Esto en la medida que lo 31 planes de los 1068 planes cuentan con un avance del 100% de las acciones. Ahora, es se acompasa con los planes que se encuentran sin avance, pues de los 1068 planes 295 cuentan con un avance del 0% en las acciones concertadas. Esto sin duda marca un reto enorme en torno a la garantía del derecho al retorno, reubicación e integración local, en el marco de una estrategia de soluciones duraderas.

Tipo de comunidad: a. Comunidad no étnica con 811 planes (75,9% del total de planes) con 31 planes con 100% de acciones cumplidas y 251 planes con 10% o menos de acciones cumplidas. El avance promedio³⁹ de implementación es del 30,9% lo que representa un avance medio, y b. Comunidad con pertenencia étnica con 257 planes (24,1% del total de planes) con 0 planes con 100% de acciones cumplidas y 188 planes con 10% o menos de acciones cumplidas. El avance promedio de implementación es del 8,9% lo que representa un avance bajo.

38. Se toma la totalidad de víctimas incluidas en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

39. El promedio presentado es un promedio simple. Cuyo resultado es producto de la sumatoria del porcentaje de avance de todos los planes dividido en el número de planes. Cuyo objetivo es poder identificar el rango de avance en el que se encuentran.

Los datos reflejados en la tabla demuestran el rezago que se tiene para cumplir con las acciones concertadas en cada uno de los planes de retornos, reubicación e integración local.

Esto en la medida que lo 31 planes de los 1068 planes cuentan con un avance del 100% de las acciones. Ahora, es se acompasa con los planes que se encuentran sin avance, pues de los 1068 planes 295 cuentan con un avance del 0% en las acciones concertadas. Esto sin duda marca un reto enorme en torno a la garantía del derecho al retorno, reubicación e integración local, en el marco de una estrategia de soluciones duraderas.

Tipo de comunidad: a. Comunidad no étnica con 811 planes (75,9% del total de planes) con 31 planes con 100% de acciones cumplidas y 251 planes con 10% o menos de acciones cumplidas. El avance promedio de implementación es del 30,9% lo que representa un avance medio, y b. Comunidad con pertenencia étnica con 257 planes (24,1% del total de planes) con 0 planes con 100% de acciones cumplidas y 188 planes con 10% o menos de acciones cumplidas. El avance promedio de implementación es del 8,9% lo que representa un avance bajo.

Tabla 6. Avance del Plan por tipo de comunidad - Número de Planes

Tipo de Comunidad	Sin avance (0%)	Bajo (1%-25%)	Medio (26%-50%)	Alto (51%-75%)	Muy alto (76%-99%)	Completado (100%)	TOTAL
No étnico	138	286	201	112	43	31	811
Étnico	157	68	19	10	3	0	257
Total	295	354	220	122	46	31	1068

Elaboración propia. Fuente: UARIV Junio 2026

Concentración geográfica:⁴⁰ el 46,6% de los 1.068 planes de retornos, reubicaciones e integraciones locales se concentra en 5 departamentos: Chocó con 140 planes, Antioquia con 125 planes, Bolívar con 108 planes, Santander con 63 planes y Nariño con 62 planes. Los restantes 570 planes (53,38%) se distribuyen así: Amazonas 3, Arauca 14, Atlántico 21, Boyacá 7, Caldas 11, Caquetá 28, Casanare 14, Cauca 25, Cesar 49, Córdoba 21, Cundinamarca 8, Guainía 3, Guaviare 11, Huila 22, La Guajira 15, Magdalena 35, Meta 52, Norte de Santander 58, Putumayo 46, Quindío 7, Risaralda 12, Sucre 52, Tolima 27, Valle del Cauca 28 y Vichada 1.

Rural/urbano: La mayoría de los planes se encuentran en zona rural, de los 1.068 planes

854(80%) se encuentran en zona rural. 195 se encuentran en zona urbana (18,2%) y 19 se encuentran en zonas urbano/rural (1,8%). Del total de los planes en zona rural, la mayoría corresponden a planes de retorno (70,8%) a diferencia de los planes de integración local (14,9%) y reubicación (11,9%) con más baja concentración.

Bajo este contexto, los planes para las comunidades con pertenencia étnica presentan el mayor rezago en su implementación, pues ninguno de ellos alcanza el 100% de avance. El menor avance en los planes se encuentra en la modalidad de retorno con un avance promedio de 22,6%, respecto a integración local (30,6%) y reubicación (34,9%).

40. En anexo del presente capítulo se presenta la tabla que desagrega el cruce de los planes de retornos, reubicación e integración local con los municipios PDET y con los PIRC.

En cuanto al acompañamiento institucional a la población víctima que solicita apoyo en retornos, reubicaciones e integración local, el Gobierno nacional, en su informe presentado en 2025 a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, presentó como resultado del IGED de retornos y reubicaciones acompañadas que, en 2019, el Estado acompañó el 97,93% de las solicitudes recibidas, equivalente a 133.153 personas. A partir de 2020, la cobertura colapsa de manera sostenida: ese año se atendió el 39,94% de las solicitudes — 87.470 personas —; en 2021 el porcentaje cayó al 16,69%, correspondiente a 7.468 personas; en 2022 el indicador porcentual repuntó al 68,42%, pero ese porcentaje representó solo 8.384 personas, lo que evidencia que la caída en el número de solicitudes recibidas fue tan pronunciada que el porcentaje de atención mejoró sin que la cobertura real se recuperara. En 2023, el 23,59% de las solicitudes fue atendido — 7.724 personas —, y en 2024 el indicador descendió nuevamente al 16,72%, con apenas 4.576 personas acompañadas sobre el total de solicitantes (Gobierno Nacional, 2025).

Lo que la medición del indicador revela no es una caída puntual sino el retroceso progresivo de la capacidad de acompañamiento institucional: en cinco años, el Estado pasó de acompañar a más de 133.000 víctimas a acompañar a menos de 5.000, en un contexto en que el desplazamiento forzado no ha disminuido, sino que alcanzó en 2025 su pico histórico⁴¹.

Igualmente, es importante mencionar que, este indicador mide la demanda de la solicitud de acompañamiento institucional para retornar, reubicarse o integrarse localmente, no obstante, el indicador tiene un límite, en tanto no logra determinar el universo de las víctimas que retornan sin acompañamiento.

El acceso a oferta integral debe permitir a las personas en proceso de retorno, reubicación e integración local permanecer en los territorios. Para analizar la oferta en los territorios, la Defensoría analizó los resultados de la medición de la superación de situación de vulnerabilidad (SSV) publicada por la UARIV en el visor “datos para la paz”⁴² cuyo corte es diciembre de 2025, correspondiente a 1.125 municipios y 8.073.429 personas a las que se aplicó esta medición⁴³. Estas cifras permiten identificar el avance en el cumplimiento del principio de dignidad en los planes de retornos, reubicación e integración local.

Los componentes que se encuentran más rezagados son Generación de ingresos y vivienda cuyos derechos son los que tienen mayor relación con la sostenibilidad de los retornos, reubicaciones e integración local. En el otro extremo, identificación es el componente más avanzado (96,7% cumple), lo que indica que el rezago del país en SSV no es, en lo fundamental, un problema de documentación o registro (como posible condición para acceder a oferta institucional), sino de condiciones materiales de vida.

Tabla 7 Medición SSV desagregada por componentes

Componente SSV	Cumple (personas)	No Cumple (personas)	% no cumple
Generación de Ingresos	1.853.226	5.101.256	73,4%
Vivienda	1.901.200	5.154.256	73,1%
Alimentación	2.817.076	4.257.909	60,2%
Educación	1.231.429	660.436	34,9%
Reunificación Familiar	49.995	19.550	28,1%
Atención Psicosocial	790.801	234.353	22,9%
Salud	7.276.756	796.673	9,9%
Identificación	7.804.505	264.580	3,3%

Elaboración propia. Fuente: UARIV Junio 2026

41. Durante el 2025, se presentó el mayor número de personas desplazadas al menos en los últimos 10 años. Durante dicha vigencia se vieron afectadas 107.924 personas, cifra que es sumamente superior a las 25.799 personas desplazadas en la vigencia 2024.
42. <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/visor-resultados-superacion-vulnerabilidad-situacion/> consultado junio 19 de 2026
43. En el anexo del presente capítulo se presenta la desagregación por municipios y rango de población.

En cuanto al principio de seguridad, el panorama humanitario de los últimos 10 años impone retos mayúsculos para la institucionalidad. La política pública de atención a víctimas, dispuso desarrollar acciones orientadas a la garantía de integridad física de las personas y de los territorios y el panorama humanitario evidencia que las medidas de prevención y protección no permiten mitigar riesgos y afectaciones en dichos territorios. En suma, se evidencia incapacidad de garantizar condiciones de seguridad para el retorno y la reubicación, puesto que el principio de seguridad exige no solamente que se verifique su viabilidad en el momento de analizar la solicitud de acompañamiento, sino que además el acompañamiento institucional debe garantizar la sostenibilidad del principio en el desarrollo del plan de retorno y/o reubicación (UARIV, 2019).

En cuanto al principio de voluntariedad implica que las personas desplazadas deberían poder elegir, retornar, reubicarse o integrarse bajo el pleno conocimiento de las condiciones de seguridad y dignidad, esto es, las condiciones materiales e inmateriales que permiten la sostenibilidad del proceso. Esto presupone que el Estado debería tener conocimiento del universo de las personas desplazadas que se encuentran en proceso de retornar, reubicarse o integrarse en el lugar de destino que autónomamente han elegido. El propio Gobierno reconoce en su informe de 2025 presentado a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (Gobierno Nacional, 2025) que no puede identificar a la población que se retorna, reubica o integra localmente sin acompañamiento institucional.

IV. VIVIENDA URBANA Y RURAL

El derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental, donde el Estado debe garantizar el acceso de la población y fijar las condiciones para hacerlo efectivo, además de promover programas de vivienda de interés social. La Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas de desplazamiento

forzado tienen derecho a un acceso preferente. En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI, donde se incluyó el acceso a una vivienda digna ante la precaria respuesta institucional para atender y proteger a las víctimas y la insuficiente destinación de recursos.

La Ley 2421 de 2024 mediante la cual se modificó la Ley 1448 de 2011, estableció que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido⁴⁴ y al ajuste de la oferta institucional de las entidades del SNARIV⁴⁵ para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas y establecerá mecanismos y rutas que faciliten el acceso y permanencia de estas en los diferentes planes y programas.

En el documento CONPES 4180 de 2025, se reconocen barreras socioeconómicas que limitan la disponibilidad y el acceso de los servicios sociales dirigidos a la población desplazada en materia de vivienda. Esta línea de acción está relacionada con la implementación entre 2026 y 2035 de un mecanismo operativo para la gestión y asignación de subsidios temporales de arrendamiento dirigidos a hogares víctimas del desplazamiento forzado en contextos urbanos priorizados por la Estrategia de Soluciones Duraderas.

Este acápite presentará un análisis del acceso a vivienda urbana y rural de las víctimas de desplazamiento forzado, a partir de la información de subsidios asignados a nivel nacional y la participación de población víctima por programa de 2012 a 2025. Adicionalmente, se observarán los resultados de los indicadores del CONPES 4031 de 2021 y de las implicaciones del CONPES 4180 de 2025 en vivienda para población desplazada, que cumple con el acceso a una vivienda adecuada y el avance de acuerdo con la metodología de la Superación de la Situación

44. Ley 2421 de 2024, Artículo 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL.
45. Ibidem, Artículo 65. OFERTA INSTITUCIONAL

de la Vulnerabilidad -SSV- y comparación con el déficit habitacional para la población general.

Avances

Se reconoce como un avance la promulgación de la Ley 2421 de 2024, al otorgar garantías para la vivienda digna de las víctimas, particularmente acceso preferente a los programas de subsidios familiares, parciales o totales, de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio, adquisición de vivienda, u otras establecidas por la política de vivienda urbana y rural.

En cumplimiento del artículo 65 de la citada Ley, las entidades del SNARIV deberán adelantar las acciones necesarias para crear y ajustar la oferta institucional, garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas y establecer mecanismos y rutas que faciliten su acceso y permanencia en los diferentes planes y programas, al respecto Minvivienda reporta que ha avanzado en la siguiente reglamentación:

Tabla 8 Ajustes normativos en materia de oferta de vivienda para víctimas

Normatividad	Tipo de ajuste	Aporte a la adecuación de la oferta institucional para víctimas
Decreto 1470 de 2024 - Estrategia Barrios de Paz	Normativo y de política pública	Ampliar la oferta institucional y articular mejoramiento barrial, legalización urbanística, acceso a servicios públicos, espacio público, titulación y participación comunitaria y una respuesta integral para comunidades víctimas y otros sujetos de especial protección.
Decreto 413 de 2025 - Ajustes al Programa de Mejoramiento de Vivienda	Normativo y metodológico	Incorpora a la población víctima, como grupo diferencial prioritario, la asignación de subsidios familiares de mejoramiento de vivienda . para atender el déficit cualitativo de los hogares y ajustar la oferta para el goce efectivo de derechos.
Decreto 585 de 2025 - Esquemas de autogestión de vivienda nueva urbana y rural	Normativo, metodológico y de política pública	Desarrolla mecanismos de priorización para población víctima en esquemas de autogestión de vivienda nueva urbana y rural , en formas organizativas, comunitarias y territoriales, y participar en la estructuración y ejecución de estas soluciones habitacionales.
Decreto 775 de 2025 - Programa de adquisición de vivienda usada	Normativo y de diversificación de instrumentos	Amplía el acceso a soluciones habitacionales mediante la adquisición de vivienda usada , con focalización en población víctima.
Decreto 1341 de 2025 - Política de Vivienda y Hábitat Diferencial	Normativo, orientador y metodológico	Instrumento orientador para adecuar la política de vivienda y hábitat a la diversidad territorial, cultural, ambiental y poblacional del país. se fortalece la capacidad institucional para ajustar la oferta a las condiciones diferenciales de las víctimas, comunidades étnicas, territorios rurales y dispersos.
Decreto 1166 de 2025	Normativo y metodológico	Autoriza mejoramientos y construcción progresiva, sin licencia mediante cartas técnicas de responsabilidad.

Elaboración propia. Fuente: Minvivienda, junio de 2026

Adicionalmente, Minvivienda ha desarrollado e implementado instrumentos técnicos de focalización y priorización dirigidos a los hogares con mayores condiciones de vulnerabilidad social y económica. La aplicación del Índice de Focalización de Vivienda Rural -IFVR- para orientar la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural -SFVR- hacia hogares víctimas del desplazamiento forzado, comunidades étnicas y núcleos familiares que presentan condiciones diferenciales de especial protección constitucional, tales como jefatura femenina, adultos mayores, niños(as) menores de cinco años o integrantes en situación de discapacidad.

CONPES 4180 de 2025 “Política de Soluciones Duraderas para Víctimas de Desplazamiento Forzado”.

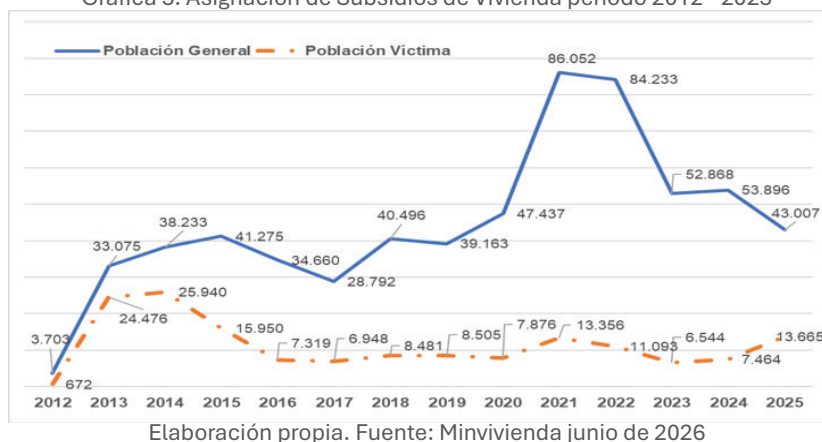
El documento CONPES incorpora acciones que reconoce necesidades de la población desplazada a implementarse por parte de Minvivienda, como son: i). Medidas de planeación territorial, ii). identificación de asentamientos informales y gestión integral del hábitat, iii). acompañamiento técnico a los procesos de formulación, revisión e implementación de Planes de Ordenamiento Territorial POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial -PBOT- o Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT-, iv). legalización urbanística y la asistencia del Programa Barrios de Paz, v). Reducción del déficit cualitativo y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, mediante la asignación de

subsidios de mejoramiento de vivienda; vi). La asignación de subsidios de autogestión, con la priorización de hogares víctimas de desplazamiento forzado, así como subsidios de vivienda rural nueva en territorios priorizados; vii). Asistencia técnica y jurídica en procesos de titulación de terrenos con viviendas construidas por población desplazada en predios urbanos fiscales. Lo anterior contribuye a fortalecer la seguridad jurídica de la tenencia, reducir riesgos de desalojo, facilitar el acceso a otros programas públicos y consolidar condiciones de arraigo territorial. A junio de 2026, no se presentan avances de Minvivienda sobre las acciones del CONPES 4180 de 2025.⁴⁶

Vivienda Urbana

En el periodo 2012 a 2025, persiste la baja cobertura en subsidios familiares de vivienda urbana -SFVU para la población víctima. Se han asignado 626.890 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana (SFVU) para para población general, en diversos programas de adquisición, mejoramiento y arrendamiento, de estos la asignación para población víctima fue del 25,2% (158.289), la gráfica 5 muestra el histórico de subsidios asignados por cada año a la población general y población víctima. Durante este periodo la brecha ha permanecido, tanto así que para 2013 se asignó 74% de los SFVU a población víctima, en 2023, solo el 12,4% de los subsidios asignados y para 2025 un 31%.

Gráfica 5. Asignación de Subsidios de Vivienda periodo 2012 - 2025



46. Respuesta de Minvivienda con radicado 2026EE0035751 del 16 de junio de 2026, páginas 28 – 30.

De los 158.289 SFVU asignados a población víctima, el 94% se han concentrado en cinco (5) programas (Programas de Vivienda Gratuita I y II, Mi Casa Ya, Vivienda de Interés prioritario para ahorradores -VIPA, y los programas de Mejoramiento de vivienda), resaltando que los programas donde mayor número de subsidios se han asignado han sido los programas de vivienda gratuita I y II (85.962), Mi Casa Ya (37.971) y los programas de Mejoramiento de Vivienda (Casa Digna Vida Digna y Cambia Mi Casa) (15.677).

De los subsidios asignados a población víctima por los diferentes programas entre 2012 y 2025, se han legalizado o entregado 144.773 soluciones de vivienda (134.206 viviendas nuevas y 10.567 mejoramientos de vivienda. Existiendo un rezago de 13.516 de soluciones por entregar, (8.406 de viviendas nuevas y 5.110 de mejoramientos).

Adicional a lo anterior, de las Convocatorias de 2004 y 2007 permanecen 15.392 SFVU sin aplicar

por un valor de \$218.213 millones. Frente a estos rezagos la Corte Constitucional se pronunció mediante la Sentencia SU - 196 de 2025, en la cual ordenó al Ministerio, dar solución a las familias que cuentan con un subsidio asignado sin materializar, para que les sea indexados⁴⁷ los recursos. En respuesta a la Corte Constitucional, Minvivienda reportó que está desarrollando un plan de Acción y una ruta de 15 pasos con una inversión de \$1,2 billones.

Vivienda Rural

En el periodo 2012 – 2025 se han asignado 136.899 subsidios familiares de vivienda rural -SFVR, en programas de adquisición de vivienda nueva y mejoramientos de vivienda a población general, de estos el 33 % (45.240) se ha destinado a la población víctima.

Tabla 9. Subsidios asignados de vivienda rural 2012 - marzo de 2025

Bolsa o Programa	Población General	Victimas	% Participación
2012 – 2017 BAC	96.819	25.012	25,8
2018 – 2019 Minagricultura ⁽⁴⁸⁾	12.519	10.218	81,6
2020 – marzo 2025 Minvivienda	27.561	10.010	36,3
Total, general	136.899	45.240	33%

Elaboración propia. Fuente: Minagricultura, Minvivienda y BAC, marzo de 2025

El desarrollo de los programas de vivienda rural, ha presentado cambios de 2012 a 2025, en relación con las entidades encargadas del otorgamiento de los SFVR, para las soluciones de vivienda (adquisición vivienda nueva o mejoramientos de vivienda), como se observa en la tabla 9.

En el periodo analizado, incluyendo los asignados por Prosperidad Social, se alcanzaron

48.806 SFVR⁴⁹ para población víctima, de los cuales el Banco Agrario de Colombia -BAC, entregó el 51,2% (de estos 1.655 beneficiarios se han retirado), el Ministerio de Agricultura el 20,9 %, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social -PS, el 7,3% y Minvivienda con el 20,5 %, esté último ha asignado 3.962 subsidios de adquisición de vivienda y 6.048 para mejoramientos de vivienda.

47. En economía, la indexación se refiere al ajuste de valores o precios a una un periodo de acuerdo a la inflación.
48. Minagricultura a julio de 2026 no reportó información, por lo que se mantuvieron las cifras de 2025
49. Se incluye a Prosperidad Social, con datos solo para víctimas.

De los SFVR, se han materializado con la legalización y entrega de viviendas a beneficiarios víctimas, el 54,9% de las soluciones de vivienda, quedando un rezago de viviendas por entregar

del 46,6%, de estas, se resaltan soluciones de vivienda del BAC y de MinAgricultura que tienen entre seis (6) y 13 años de su asignación y aún no se han entregado las viviendas a los beneficiarios.

Tabla 10. Subsidios de vivienda rural a población víctima, por entidad otorgante en el periodo 2012 - 2025

Entidad otorgante	SFVR Asignados	Viviendas entregadas	Rezagos
BAC 2012 – 2017.	25.012	15.516	7.841
MinAgricultura 2018 - 2019	10.218	2.281	7.937
PS 2020 - 2024	3.566	3.566	0
MinVivienda 2020 - 2025	10.010	5.459	4.551
Total	48.806	26.822	20.329

Elaboración propia. Fuente; Minvivienda junio de 2026; BAC mayo de 2026; PS mayo de 2026

Avance de indicadores

En el PND 2022-2026, se establecieron metas relacionadas con Vivienda urbana y rural de las que se resaltan, reducir el “Porcentaje de hogares con déficit habitacional”, del 31% en 2021, al 26% en 2026; la asignación de 222.221 de SFV adquisición de vivienda urbana y rural y 400.000 mejoramientos de vivienda urbanos y rurales. Estos indicadores no cuentan con metas específicas para focalizar a la población víctima de desplazamiento forzado. Para 2025, el déficit

habitacional a nivel nacional se redujo a 25,6% con un cumplimiento superior al 100% previsto, el avance en subsidios de mejoramientos de vivienda es del 32,1% y en adquisición de vivienda nueva urbana y rural es del 118,9 %, como se puede observar en la tabla 11.

Con base a lo anterior se observan avances a nivel nacional en el déficit habitacional y en hogares beneficiarios de SFVU para adquisición de vivienda y rezago en los SFVU de mejoramientos de vivienda de las metas del PND 2022 - 2026.

Tabla 11: Resultados indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (vigencias acumuladas)

INDICADOR	Línea base	2023	2024	2025	% Avance a 2025	Meta 2026
ID 30 - Porcentaje de hogares con déficit habitacional	31%	28,87%	26,84%	25,60%	109,1	26%
ID 203 - Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales		32.928	65.446	128.231	32,1	400.000
ID 205 - Hogares beneficiados con SFV de adquisición urbanos y rurales		108.364	205.177	264.047	118,9	222.121

Elaboración propia. Fuente: DNP – Sinergia, junio 2026 .⁵⁰

50. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador>

Como no se establecieron metas en vivienda urbana y rural para población víctima, se analizó la proporción de los subsidios asignados sobre la meta general del periodo, de lo que se observa que de los SFV para mejoramiento de vivienda urbana y rural para población víctima representan el 14,8% (19.027) de la meta a la población en general y para adquisición de vivienda nueva esta relación es del 14% (17.995) a 2025. El avance que resulta insuficientes para una población que de acuerdo con el Indicador de Goce Efectivo del derecho -IGED, a vivienda es de 3.418.612 de familias desplazadas no habitan una vivienda adecuada.

Documento CONPES 4031 de 2021- Vivienda

El objetivo del CONPES en relación con vivienda para población desplazada, está asociado con mejorar las condiciones, para lograr la estabilización socioeconómica y contribuir al goce efectivo de los derechos de esta población.

Los indicadores principales son:

- Subsidios para la adquisición de vivienda nueva urbana a hogares víctimas con carencias en este derecho, cuya meta acumulada a 2025 era de 50.100 SFVU y su cumplimiento fue del 59,2%.
- Entregar subsidios para el mejoramiento de vivienda urbana a hogares víctimas con carencias en este derecho, meta a 2025 es de 5.000 y su avance acumulado es del 100 % (entrega de 14.667 subsidios a 2025, superando la meta de 5.000 subsidios para la vigencia).
- Asignar subsidios para la adquisición de vivienda nueva rural a hogares víctimas, la meta a 2025 era de 13.701 y el avance es del 28,7 %.
- Asignar subsidios para el mejoramiento de vivienda rural a hogares víctimas. La meta a 2025 era de 9.050 y el avance es del 65,9%.

Como observación al Documento CONPES 4031, las metas establecidas, son muy bajas frente a la población víctima que requiere acceso a una vivienda adecuada tanto de vivienda nueva como de mejoramientos de vivienda.

Indicadores de Goce Efectivo del Derecho -IGED, Vivienda⁵¹

- *Indicador de Vivienda Adecuada*: El acceso a una vivienda adecuada debe contar con las siguientes condiciones en relación, al material de paredes exteriores, cohabitación, hacinamiento no mitigable, hacinamiento mitigable, materiales de pisos, cocina, acueducto, alcantarillado, energía, recolección de basuras, seguridad jurídica y que se encuentre en zona libre de afectaciones por eventos. En 2023 de un universo de 3.369.435 familias desplazadas, el 10,7% cumplía con habitar una vivienda adecuada, en 2025 de un universo de 3.918.576 familias, el indicador fue del 9,9%, la población desplazada para la última vigencia que no cumple con una vivienda adecuada es del 87,2%.

- *Indicador Acceso a planes, programas o proyectos del Gobierno Nacional*: Es la proporción de hogares víctimas de desplazamiento forzado que han accedido a planes, programas o proyectos de vivienda (adquisición de vivienda nueva o mejoramiento de vivienda) del Gobierno Nacional. El indicador entre 2023 y 2025, decreció al pasar de 7,4% en 2023 a 6,6% en 2025, lo anterior se explica por el aumento del universo en un 21,3% al pasar de 2.910.789 a 3.531.746 familias.

Superación de la Situación de Vulnerabilidad -SSV, Vivienda

LaUARIVelaboró unametodología para la medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV), que toma como unidad de análisis a los individuos víctimas del desplazamiento forzado,

51. Oficio de respuesta Minvivienda con radicado 2026EE0035751 del 16 de junio de 2026

y se evalúa el cumplimiento de los ocho derechos fundamentales⁵².

En relación con el acceso a una vivienda adecuada⁵³. El universo de la medición ha variado de 2023 a 2025, al pasar de 7.458.492 a 7.716.252 personas víctimas de desplazamiento respectivamente. En el periodo, el cumplimiento de este indicador presenta un aumento del 18,6% a 24,2% y la población que no cumple con SSV en vivienda ha sido de 70% y 64,6%, para las dos vigencias.

Comparación del Déficit Habitacional, SSV – Vivienda y el IGED de vivienda adecuada.

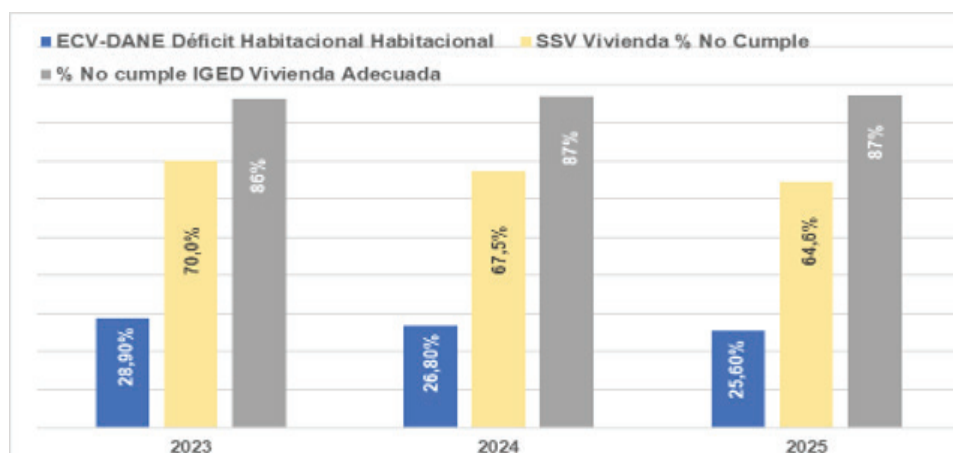
El déficit habitacional, mide deficiencias de carácter estructural y no estructural de las viviendas, este concepto no solo contabiliza la falta absoluta de un techo, sino que evalúa la calidad, los materiales, el hacinamiento y el acceso a los servicios, materiales de pisos, seguridad jurídica y que comprende el déficit

cuantitativo⁵⁴ y déficit cualitativo⁵⁵.

A nivel nacional el déficit habitacional presenta una disminución en los últimos años; para 2023 era del 28,9%, en 2024 de 26,8% y en 2025 de 25,6%. Frente a lo anterior la población víctima de desplazamiento, que no habita en una vivienda adecuada de acuerdo a los IGED entre 2023 y 2025 eran de 86,4%, 87,1% y 87,2% para las tres vigencias. Las cifras muestran que la población víctima de desplazamiento que requiere una vivienda adecuada para habitar supera al promedio nacional.

En relación con la medición SSV en vivienda, que no cumple con superar la vulnerabilidad por las condiciones donde habitan, presentan una mejora porcentual, en los tres años al pasar del 70% en 2023, 67,5% en 2024 y 64,6% en 2025, pero que sigue siendo muy alto al compararlo con el déficit habitacional nacional.

Gráfica 6. Indicadores GED vivienda, SSV en Vivienda y Déficit Habitacional – DANE Periodo 2023 - 2025



Elaboración propia. Fuente: UARIV mayo de 2025; Minvivienda junio 2026; ECV-DANE 2025

A nivel territorial, la población que no ha accedido a una vivienda adecuada de acuerdo con la metodología de la SSV, se ubica en los

departamentos de Magdalena, Bolívar, Córdoba, Chocó, Sucre, Arauca, Cesar, Putumayo, Guainía y Caquetá, los cuales encuentran

52. Derechos contemplados en la medición SSV: Identificación, Salud, Alimentación, Vivienda, Reunificación Familiar, Generación de Ingresos y Atención Psicosocial.

53. Se tiene en cuenta para vivienda si cumple con las siguientes características; Materiales adecuados, acceso a servicios públicos, espacio suficiente, seguridad jurídica, y ubicación adecuada.

54. Déficit Cuantitativo: la cantidad de viviendas nuevas que se necesitan construir. Refleja una carencia absoluta de inventario residencial.

55. Déficit Cualitativo: las viviendas existentes que están mal construidas o carecen de servicios, pero que se pueden recuperar mediante mejoras o ampliaciones

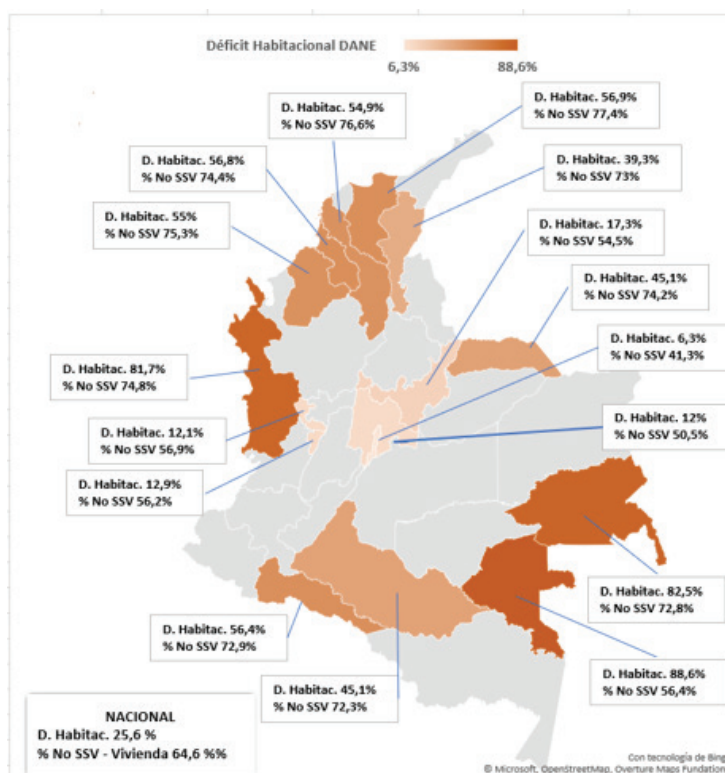
entre el 72% y el 77,4% de la población víctima. En departamentos como Cundinamarca, San Andres y Providencia, Boyacá, Quindío, Vaupés y Risaralda, si bien es menor este indicador, se ubican entre el 50% y el 57% y en Bogotá D.C, es el de menor incumplimiento de la SSV en vivienda con el 41,3%.

Teniendo como referentes a las regiones analizadas en la SSV en vivienda para población desplazada frente al déficit habitacional, se observa que departamentos como Chocó, San Andres y Providencia, Guainía y Vaupés, tiene un alto déficit que supera el 80%, en Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre y Putumayo, se encuentra entre el 54% y el 57%. Departamentos con menor déficit se encuentran Risaralda, Cundinamarca,

Quindío y Boyacá con un déficit habitacional entre el 12 % y el 18 %, el caso de Bogotá es el de menor con 6,3%.

Relacionando el déficit habitacional con el incumplimiento de la SSV en el mapa siguiente, se observa una relación directa, los departamentos con alto déficit habitacional, presentan un incumplimiento mayor en la SSV de vivienda para población víctima de desplazamiento y en los departamentos con bajo déficit general la población que no supera SSV en vivienda está por encima del 50%. En el caso de Bogotá con un muy bajo déficit habitacional, el porcentaje de desplazados que no cumplen con la SSV es del 41,3% muy por cima de la población general.

Mapa 1. Déficit Habitacional y Regiones con porcentaje de No Cumplimiento de la SSV en vivienda y déficit habitacional a 2025



Elaboración propia. Fuente UARIV mayo de 2025, SSV a 2025; ECV-DANE 2025 abril de 2026

V. GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS

La generación de empleo e ingresos es un componente clave para la estabilización socioeconómica de las víctimas del conflicto armado⁵⁶. En este marco, la Ley 2421 de 2024 fortalece la implementación de soluciones sostenibles mediante la priorización de la oferta social, la definición de competencias institucionales, la creación de la Estrategia Integral de Soluciones Duraderas y la asignación al SENA de responsabilidades en capacitación, empleabilidad y emprendimiento.

A 15 años de la expedición de la Ley de Víctimas, las condiciones de vulnerabilidad de la población víctima se mantienen y las mediciones del Gobierno nacional lo ratifican. El estancamiento y la desarticulación del Estado, ha generado una brecha estructural: el 41,2% de la población víctima subsiste en pobreza monetaria, 17,4% en pobreza extrema y más de 5 millones de personas víctimas no cumplen en la medición superación de situación de vulnerabilidad - SSV en el derecho de generación de ingresos.

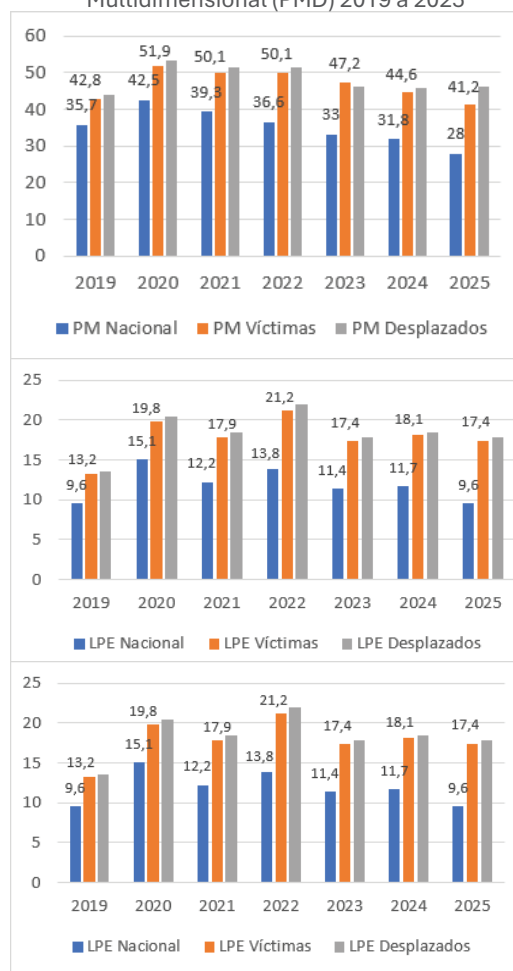
El Conpes 4180 de 2025 de soluciones Duraderas, en el eje estratégico 2 contempla estrategias de generación de ingresos sostenibles para la población desplazada basadas en acceso a formación profesional integral, implementación de una estrategia nacional de generación de ingresos rurales y de un modelo nacional de esquemas especiales de acompañamiento para la generación de ingresos por empleo y autoempleo, acciones para el fortalecimiento de capacidades comerciales y apoyo a la comercialización, fortalecimiento de la asociatividad y estrategias de inclusión productiva para mejorar la capacidad organizativa y promover la economía popular, todo lo anterior con enfoque diferencial étnico y de género.

Mediciones de Pobreza

Las mediciones de pobreza del DANE continúan

mostrando una mayor vulnerabilidad de la población víctima frente a la población general.⁵⁷ Si bien las tasas de pobreza monetaria, extrema⁵⁸ y multidimensional han descendido entre 2021 y 2024⁵⁸, en la última vigencia, se observa que 44,6% de la población víctima se encuentra en pobreza monetaria, 18,1% en pobreza extrema, tasas que siguen siendo superiores en 12,8 puntos porcentuales (p.p.) y 6,4 p.p. frente a los datos nacionales. En el periodo 2019 a 2024, se presenta una reducción de la pobreza multidimensional ubicándose en 12,7% para 2024, valor que supera en 1,2 p.p. la tasa nacional de 11,5%. La situación para población desplazada presenta una diferencia mayor, con 45,8% en pobreza monetaria, 18,5% en pobreza extrema y 13,4% en pobreza multidimensional.

Gráfica 7: Pobreza Monetaria (PM), Extrema (LPE) y Multidimensional (PMD) 2019 a 2025



Elaboración propia Fuente: DANE (Boletín Técnico, enero 2026)

56. La oferta institucional de víctimas, concentra programas de empleo, generación de ingresos, emprendimiento, fortalecimiento productivo y desarrollo rural

57. Mide % de personas con ingresos mensuales que resultan insuficientes para adquirir canasta mínima de alimentos (umbral de indigencia/subsistencia alimentaria)

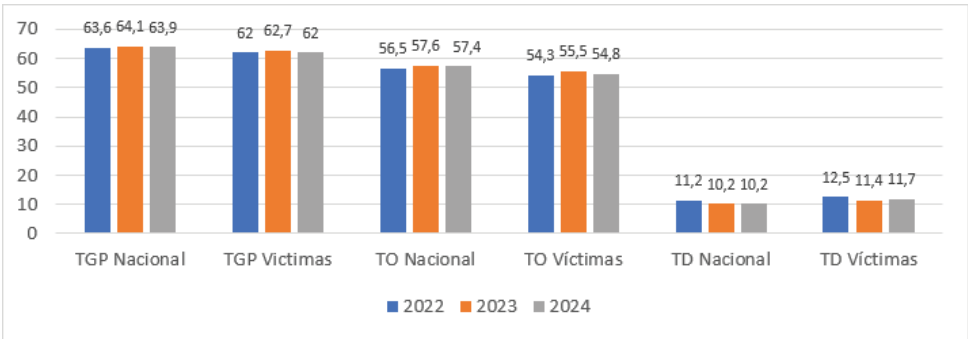
58. Disponibles desde 2019

De otra parte, la encuesta Sisbén IV actualizó su sistema de focalización con el Registro Social de Hogares (RSH) y el Registro Universal de Ingresos.⁵⁹ Para 2025, los resultados son consistentes con las mediciones de pobreza. De un universo de 6.370.546 de víctimas calificadas, 75% se encuentran en condición de pobreza extrema o moderada en los grupos A y B y 20% se encuentran en el Grupo C de Vulnerabilidad o riesgo de caer en pobreza.

Indicadores del Mercado Laboral para población víctima

Los indicadores del mercado laboral Tasa Global de Participación (TGP), Tasa de Ocupación (TO) y tasa de desocupación (TD) para población víctima se encuentran levemente por encima de la medición de la población a nivel nacional.

Gráfica 8: Tasa Global de Participación (TGP), Tasa de Ocupación (TO) y tasa de desocupación (TD) de la población víctima



Elaboración propia Fuente: DANE (Boletín Técnico, enero 2026)

Tasa Global de Participación Laboral - (TGP): Es el indicador principal de la demanda de empleo de la población; mide la relación entre la Fuerza de Trabajo –PEA- y la Población en Edad de Trabajar –PET-, (15 años o más).⁶⁰ La TGP mostró estabilidad entre 2022 y 2024, situándose alrededor de 62%, registrando en 2024 una brecha 1,9 p.p. frente al promedio nacional (63,9%); situación que conlleva a un «desaliento laboral»⁶¹, la población víctima desiste de buscar empleo ante la falta de redes institucionales, la discriminación sistemática y los elevados costos de traslado.

Tasa de Ocupación (TO): Mide el porcentaje de la PET que trabajó al menos una hora remunerada o contaba con un empleo/negocio activo. Entre 2022 y 2024, si bien la TO de población víctima disminuyó de 55,5% a 54,8%, su brecha en 2024

frente al dato nacional aumentó a 2,6 p.p.

Tasa de Desocupación (TD): Indica el porcentaje de personas que no trabajaron o no encontraron trabajo. En 2024, la TD de población víctima fue de 11,7%, superando en 1,5 p.p. el promedio nacional (10,2%).

Tasa de ocupación de la población víctima que se encuentra registrada en el RUV:⁶² Entre 2021 y 2025, la tasa de formalidad promedio fue del 25,1%, para 2024 se registraron 1.945.829 personas cotizantes en salud, pensión y riesgos laborales, resultado del cruce entre el Registro Único de Víctimas (RUV) y la PILA, para 2025 la población se redujo en un 8% ubicándose en 1.784.283 personas.

59. La plataforma valida en tiempo real la capacidad de generación de ingresos al cruzar datos de la DIAN, PILA, RUV y Registro Civil, verificando el ingreso per cápita de hogares víctimas y su superación de la Línea de Pobreza Monetaria (LP).

60. Respuesta DANE, boletín laboral diciembre 2024 y respuesta DNP-Sisbén IV Registro Social

61. DANE, boletín Oficial, diciembre 2024

62. Indicador de la CSMLV: Se mide como el número de víctimas registradas en el RUV, en edad de trabajar, que están vinculadas al mercado laboral o que tienen una ocupación independiente formal sobre el número de víctimas en edad de trabajar, registrados en el RUV *100.

Indicadores Conpes 4031 de 2021

Se resaltan indicadores de generación de ingresos que superan la meta planteada como el indicador 4.30 “Registro Social e Identificación Poblacional”, con un cumplimiento de 263,13% frente a la meta del 100%; el indicador 2.50 “Planes de negocio formulados por víctimas del desplazamiento forzado”, que alcanzó 12.702 planes frente a una meta de 9.059 (140,2%); y el indicador 2.40 “Mujeres víctimas orientadas laboralmente”, con 170.217 beneficiarias frente a 156.471 programadas (108,8%). Adicionalmente, el indicador 2.38 reportó 228.752 mujeres registradas en el Servicio Público de Empleo frente a una meta de 219.167 (104,4%). De otra parte, se registran los indicadores de resultados relacionados con las mediciones de pobreza en los que se evidencia que, si bien han disminuido, persisten grandes brechas frente a la población general, que han sido presentados previamente.

Medición de la Superación de la Situación de Vulnerabilidad -SSV-

Establecida mediante Resolución 00349 de 2024⁶³, se basa en la calificación del cumplimiento de ocho derechos⁶⁴ para la población desplazada, para generación de ingresos la evaluación se basa en el cumplimiento de un umbral económico estricto: “un hogar solo se considera fuera de la vulnerabilidad si supera la Línea de Pobreza Monetaria del DANE (\$482.041 mensuales per cápita en 2026). Además, aplica ajustes diferenciales⁶⁵ según características del hogar, garantizando que la salida sea real y sostenible.

Entre 2023 y 2025, se registraron 1.867.118 nuevas víctimas, siendo 2024, el año con el mayor número de nuevas víctimas con 434.245. La medición SSV de 2025, determinó que, sobre un universo de 8,073,429, las personas víctimas que

cumplen el derecho son 1.853.226 víctimas y las que no cumplen son 5.101.256. Comparado este dato con la población víctima en edad de trabajar que alcanza 7.515.597, se identifica que 67% no superan el derecho. Esta situación se encuentra en línea de lo afirmado por la UARIV sobre que “la generación de ingresos continúa siendo uno de los derechos con mayores barreras para la superación de la situación de vulnerabilidad, ya que más del 60% de la población víctima de desplazamiento forzado no cuenta con condiciones laborales o de ingresos autónomos que le permitan acceder de manera estable a una vida digna”⁶⁶.

OFERTA DE GENERACIÓN DE INGRESOS Y EMPLEABILIDAD

Empleabilidad (SENA – SPE – DPS-APE)

La Unidad del servicio Público de Empleo - SPE facilita la inserción laboral mediante orientación ocupacional, actualización de hoja de vida, preparación para presentación de entrevista, gestión de vacantes, ferias de empleabilidad, fortalecimiento de habilidades para el acceso al empleo, y colocaciones del talento humano a las vacantes de las empresas con enfoque diferencial. A través del Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE) y de la Agencia Pública de Empleo - APE se reportaron 650.081 víctimas colocadas en el mercado laboral, entre 2020 y el 30 de marzo de 2026.

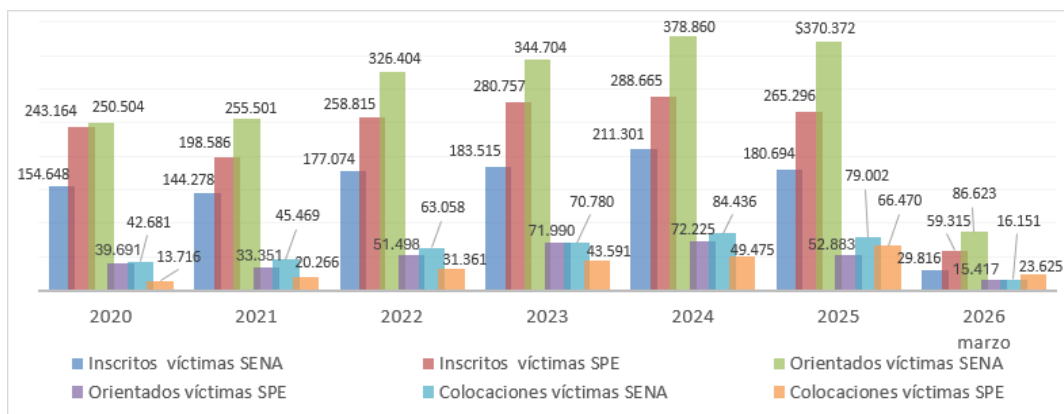
63. Solicitada por la Corte Constitucional en las Sentencias T-025/2004 y Auto 310/2023.

64. (i) identificación, (ii) salud, (iii) atención psicosocial, (iv) educación, (v) alimentación, (vi) generación de ingresos, (vii) vivienda y (viii) reunificación familiar.

65. El hogar también deberá presentar una tasa de dependencia económica inferior a tres (3) personas por cada persona ocupada para el periodo de verificación, o si el hogar presenta una tasa de dependencia económica superior a tres (3) personas por persona ocupada, el hogar debe tener ingresos per cápita superiores a 1,7 líneas de pobreza.

66. Respuesta UARIV, Página 222.

Gráfica 9. Número de víctimas accedieron a los servicios de Empleabilidad SENA – SPE 2020 - 2026



Elaboración propia. Fuente: SENA y SPE. Junio 2026

El SENA a través de la oferta la Agencia Pública de Empleo en el año 2025 reportó la vinculación de 79.002 víctimas a una oferta laboral y en el 2026, 29.816. Se destaca la articulación interinstitucional del SENA con entidades de orden nacional y entes territoriales³ en el desarrollo de programas y/o proyectos que promueven la generación de ingresos brindando formación, orientación ocupacional, asesoría y acompañamiento en el desarrollo y puesta en marcha de las iniciativas productivas a de la población.

El SPE para 2025, reporta el acceso a una oferta laboral de 66.470 víctimas del conflicto armado y a 30 de marzo del 2026, 23.625 víctimas. Dentro del reporte 2020-2026 enviado por la entidad llama la atención que el 51% corresponde a personas con nivel educativo media, el 14% son técnico laboral y el 8.3% en básica secundaria, por lo cual es importante establecer programas de formación para mejorar el perfil ocupacional y la gestión con empresarios para la generación de nuevas vacantes con diferentes perfiles ocupacionales.

Respecto a la estrategia de Prosperidad Social “Empléate para el cambio” en la vigencia del

2025 se priorizo a personas víctimas del conflicto armado y otras poblaciones logrando la atención de 1.100 personas en 12 departamentos, sin especificar el número de víctimas de desplazamiento forzado que accedieron al programa.

En el CONPES 4189 de 2026 sobre la Política Nacional de trabajo digno y decente, se establecieron 5 objetivos específicos y uno de ellos es OE2 “Reducir las brechas de acceso a trabajos decentes para mejorar las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas, como jóvenes vendedores (as) informales, trabajadores de la economía popular, personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, población LGBTIQ+, víctimas del conflicto armado y personas de grupos étnicos” y se le asignó una inversión de 220.964 millones de pesos⁴.

Formación para el Trabajo

En 2025, el SENA reportó que 928.268 víctimas culminaron su formación, pero la deserción aumentó de 8% en 2020 a 15% en 2025, por lo que se otorgaron 40.838 apoyos del Fondo de Inclusión Comunitaria (FIC) con el fin de promover

la permanencia y la graduación en los programas de formación titulada.

En 2024–2025, 55.789 víctimas fueron certificadas en Competencias Laborales (ECCL), lo que permite reconocer saberes empíricos y oficios informales, validando competencias para acceder a empleos formales, licitaciones y al Fondo Emprender.

En 2025, el SENA y el DPS implementaron la estrategia Economía Popular y Trabajo Campesino (CampeSENA / Full Popular) que flexibilizó requisitos para vendedores ambulantes, tenderos y artesanos, creó programas campesinos con certificaciones técnicas en derechos, ordenamiento territorial, asociatividad solidaria y agroecología, y desplegó aulas móviles en municipios PDET y zonas de retorno.

En el marco del CONPES 4180 de 2025, la Formación para el Trabajo se integra de forma transversal mediante la Acción 2.4 (SENA)⁶⁷ y la Interoperabilidad de Datos (UARIV - SENA - SPE)⁶⁸.

Proyectos productivos – Generación de Ingresos y Empleabilidad

Del reporte de 11 entidades del orden nacional⁶⁹ que ofertan 42 programas relacionados con proyectos de generación de ingresos en los que participa población víctima, se evidencia que la mayoría de los programas no cuentan con un enfoque integral. El 50% de los programas ofrece capacitación técnica, el 21,4% otorga activos productivos, el 11,9% contempla capital semilla no reembolsable⁷⁰, 45% cuenta con asistencia técnica posterior, 43% cuenta con evaluación y seguimiento, el 23,8% incluye estrategias de comercialización y sólo un 19% refiere articulación con las entidades territoriales. Lo anterior expresa la disimilitud en los programas

ofertados y que no existe una línea particular para la población víctima que coadyuve en su estabilización socioeconómica.

Presupuesto Generación de Ingresos y Empleabilidad.

En la plataforma integrada de inversión pública (PIIP), para 2025 se identificaron siete entidades nacionales⁷¹ y 11 proyectos de inversión- BPIN con marcación para la PPARIV en generación de ingresos y/o empleo por un valor total de \$841.917 millones, en cuatro sectores estratégicos del Estado⁷². Para 2026, el valor total es de \$873.248 millones, presentando un incremento de 3,7%.

De estos recursos, se focalizó para población víctima en 2025, \$258.082,2 millones y en 2026, \$409.636,6 millones, con un incremento del 58,7%, reflejando una mayor focalización en esta población. Para 2025, en términos de ejecución los compromisos alcanzaron el 88,7% de la política (\$228,93 mil millones) y las obligaciones/pagos se ubicaron alrededor del 60%, entre tanto, para 2026, el nivel de compromisos asciende al 42,9% (\$175,56 mil millones), con un avance inicial de obligaciones/pagos del 8,1%.

Se destaca el crecimiento de los recursos del DPS con \$61,5 mil millones, (140,4%,) impulsado por el proyecto de “Implementación de estrategia integral de mejoramiento de capacidades y oportunidades de la alimentación, generación de ingresos y promoción de la integridad étnica de comunidades étnicas”; seguido por los proyectos de la ADR que crecieron 96,4% (\$49,02 mil millones).

Créditos Financieros para Generación de Ingresos

Se identificaron líneas de crédito para víctimas

67. Compromiso institucional para diseñar e implementar la Estrategia de Formación Profesional Integral ajustada a las potencialidades productivas de los 275 municipios priorizados por el Índice General de Priorización de Soluciones Duraderas (IGPSD).

68. Cruce automático de información mediante el convenio VIVANTO y la Red Nacional de Información (RNI) para verificar la inclusión en el RUV y evitar duplicidades en la asignación de becas y cupos de formación.

69. ADR, Banco Agrario de Colombia S.A., BANCÓLDEX, DANE, DNP, DPS Social, MinComercio, MinCultura, MinTrabajo, SENA, UARIV,

70. FEST del DPS, Fondo Emprender del SENA o rutas de MinTrabajo

71. DPS, ADR, MinTrabajo, SENA, UAEOS, Mincomercio, UAESPE.

72. Inclusión Social y Reconciliación, Trabajo, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo.

y participación de esta población en otras líneas en el Banco Agrario de Colombia (BAC), Finagro y Bancoldex que se especifican a continuación.

El BAC reportó haber otorgado 399.970 créditos por valor de \$ 3,3 billones, principalmente en los Departamentos de Antioquía (726.042 millones), Bolívar (267.893 millones) y Cauca (223.362 millones). Finagro reporta entre 2020 y marzo de 2026, 514.871 beneficiarios víctimas atendidos con créditos de la línea de redescuento por valor de \$ 8,6 billones. 59% de los créditos corresponden a hombres, 40% a mujeres y 1% a personas jurídicas.

Por su parte, Bancoldex desembolsó \$915 mil millones de pesos en créditos empresariales, y microempresariales en 148.409 operaciones. El valor por crédito promedio fue de \$8,1 millones, mientras que la línea con subsidio de tasa del Convenio UARIV-Bancóldex apenas colocó \$258,81 millones en 105 operaciones, reflejando su baja cobertura en convenios. Sin embargo, persisten barreras estructurales: falta de títulos de propiedad para acceder a garantías, baja utilización de la línea de compra de tierras, ausencia de caracterización socio-productiva en el RUV y dependencia de los estudios de riesgo de intermediarios financiero.

VI. RESTITUCIÓN DE TIERRAS

A continuación, se presenta un balance general de la medida de restitución de tierras, describiendo los avances implementados, así como los problemas estructurales que han limitado su capacidad de respuesta. En ese marco, la CSMLV concentra su examen en la fase administrativa y la fase judicial, así como también en el cumplimiento de las órdenes judiciales en torno a las compensaciones, la atención a los segundos ocupantes y los subsidios de vivienda para los beneficiarios. Ello, por tratarse de medidas que inciden directamente en la eficacia material de la restitución y en su capacidad real de traducirse en reparación efectiva y transformadora.

1. Etapa administrativa: avances, rezagos y dificultades

Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, la Unidad de Restitución de Tierras – URT- ha microfocalizado 1.305 zonas⁷³, correspondientes a 65.727.416 Ha. La mayor parte de estas áreas fueron definidas en el año 2017. El departamento con mayor extensión microfocalizada es Vichada con 8.142.473 Ha.

Gráfica 10. Número de hectáreas microfocalizadas por año (2012 a 2025).



Elaboración propia. Fuente: URT, 2026.

73. El Decreto 1071 de 2015 artículo 2.15.1.2.3. define que "se adelantará un proceso de macro y micro focalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas." La zona microfocalizada por la Unidad de Restitución de Tierras es el área geográfica de intervención donde habría garantías en las condiciones de seguridad, para intervenir y atender procesos de restitución de predios despojados o abandonados (Unidad de Restitución de Tierras, s.f.).

La CSMLV analizó el indicador “Porcentaje de solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF”⁷⁴, incluido en el CONPES 4031 de 2021, el cual está orientado a medir la capacidad de la URT para decidir de fondo las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF. Es de destacar que del total de 143.189 solicitudes ubicadas en zonas microfocalizadas hasta el año 2025, la URT decidió 116.232⁷⁵, es decir el 81% de estas.

No obstante, en el escenario hipotético en que no se radicarán nuevas solicitudes en etapa administrativa en zonas microfocalizadas y manteniendo un ritmo de resolución de fondo de 8.985 solicitudes por año, la URT tardaría aproximadamente tres años en resolver la totalidad de las solicitudes pendientes⁷⁶; adicionalmente, la CSMLV encontró que 19.097 reclamaciones aún se encuentran en la etapa de estudio formal⁷⁷, pese a que fueron radicadas entre los años 2011 y 2024 (Unidad de Restitución de Tierras, 2026).

Ahora bien, considerando que el trámite de respuesta a la solicitud de inscripción en el RTDAF debería tener una duración máxima de 90 días, según lo previsto en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011⁷⁸, la CSMLV observa que los plazos han sido sistemáticamente incumplidos, desde la entrada en vigor de la misma. La CSMLV considera que la mora administrativa no puede analizarse únicamente a partir del número de decisiones

adoptadas, sino también desde la duración efectiva del trámite; en efecto, la duración promedio entre la radicación de la solicitud ante la URT y la decisión administrativa de fondo fue de 1.193 días, equivalentes a 39,7 meses o 3,3⁷⁹ años, lo que sugiere que una proporción significativa de solicitudes han permanecido sin actuación alguna durante periodos prolongados, antes de obtener una decisión administrativa.

Inclusive, del universo inicial de solicitudes que pasaron a fase judicial, la duración promedio fue de 1.132 días, equivalentes a 37,7 meses o 3,1 años. El promedio de más de tres años y medio para la decisión de fondo y la persistencia de tiempos promedio cercanos a cuatro años para llegar a la presentación de la demanda confirma que la etapa administrativa continúa siendo un cuello de botella estructural de la política de restitución de tierras.

A su vez, preocupa a la CSMLV que en el periodo comprendido entre 2011 y 2025, por motivos de “desistimiento”⁸⁰, “exclusión”, “exclusión de estudio”, “rechazo de plano”, “rechazo por solicitud idéntica”, “no inicio de estudio formal” y “no inscripción”, la URT:

- No inició el estudio formal de 26.164 solicitudes, equivalentes al 38% del total global de las negaciones de inscripción en el RTDAF.
- Negó la inscripción en el RTDAF de 68.197 solicitudes⁸¹ que equivalen al 59% de la gestión adelantada por la URT, y

74. Fórmula de cálculo Indicador CONPES 4031 de 2021 “Número de solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que, encontrándose en las zonas micro focalizadas 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 micro focalizadas para el proceso de restitución.

75. La Comisión encuentra la siguiente posible inconsistencia en la respuesta de la URT 202620100529181 2026/06/04: En el punto 1.9 donde se preguntó sobre “Indicar el número de solicitudes inscritas o no en el RTDAF”, en la primera tabla muestran, “Solicitudes con decisión, desagregadas por año y porcentaje de inscripción” estas serían decisiones de inscripción o no en el Registro RTDAF, el total general en esta tabla es de 116.232. No obstante, más adelante en el punto 1.13 indican lo siguiente: “Se precisa que para dicho lapso se tienen 115.825 solicitudes con decisión de fondo.”

76. El valor de 8.985 solicitudes resueltas por año se calculó a partir de dividir el total de las solicitudes ya microfocalizadas, sin decisión de fondo que son 26.957 en tres (3) años. Importante considerar que en el periodo de 2012 a 2025 el promedio de solicitudes resueltas de fondo por año es de 8.299, y el año 2015 se resolvieron 14.189 solicitudes el máximo del periodo.

77. El estudio formal inicia con un acto administrativo con base al análisis previo adelantado en predios microfocalizados, en el estudio formal se ordena la medida de protección jurídica del predio, en los casos en que carezca de identificación registral se da apertura al folio de matrícula inmobiliaria, se imparten las órdenes para ingreso del predio y se solicitan las medidas de apoyo de autoridades (ver Artículo 2.15.1.4.1. a 2.15.1.4.5. del Decreto 1071 de 2011).

78. Ver artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

79. Cálculos propios de la CSMLV con base en reportes URT 2026. La duración se estimó a partir del número de días transcurridos entre la fecha de solicitud y la fecha de presentación de demanda o decisión de fondo, según el universo analizado. Para la base depurada se excluyeron registros sin fecha válida o con inconsistencias temporales. Los días fueron convertidos a meses y años con referencia de 30 días por mes y 360 días por año; se calcularon promedio, mediana y media acotada al 10 % para controlar valores extremos.

80. El artículo 18 de la Ley 1437 de 2011 indica: “Desistimiento expreso de la petición. Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada”.

81. En respuesta de la URT esta indicó lo siguiente: “la Unidad podrá adoptar decisiones de no inicio del estudio formal, no inscripción del predio en el Registro y decretar desistimientos. Cualquiera de estas decisiones implica por parte de la entidad un análisis exhaustivo del material probatorio y el ceñimiento a los fines de la Ley 1448 de 2011, en armonía con los decretos reglamentarios y la normatividad constitucional y transicional sobre el tema, con el fin de que no se vean afectados los derechos y garantías procesales de los reclamantes.”

- Resolvió 15.967 solicitudes mediante la figura de desistimiento, lo que equivale al 23% del total de las solicitudes negadas (Unidad de Restitución de Tierras, 2026).

Finalmente, se resalta que, desde que entró en vigor la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y hasta diciembre del año 2025, la URT ha inscrito en el RTDAF, un total de 1.033.336 Ha. Los departamentos con el mayor número de hectáreas inscritas en dicho instrumento son: Meta con 215.272 Ha, —equivalentes al 21%, representadas en 1.801 solicitudes y Vichada con 94.704 Ha, —equivalentes al 9%—, incluidas en 84 solicitudes. En conjunto, estos dos departamentos concentran el mayor número de áreas restituidas en toda la vigencia de la Ley con un total de 309.976 Ha, lo que representa un 30% del total de hectáreas inscritas en el RTDAF.

En términos generales, el avance en hectáreas restituidas está estrechamente relacionado con el componente catastral, el cual constituye un soporte técnico esencial para la restitución de tierras al permitir la identificación, individualización y actualización de los predios reclamados.

La experiencia acumulada durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, ha evidenciado limitaciones históricas en la administración de la información territorial, particularmente en materia de actualización catastral, correspondencia entre catastro y registro e interoperabilidad de sistemas, factores que inciden directamente en la oportunidad y calidad de las actuaciones administrativas y judiciales; Ejemplo de ello son las limitantes técnicas que se presentan entre las capas oficiales del IGAC y coordenadas de caracterización de la URT, así como la falta de información consolidada en formatos shapes y KMZ⁸² para el análisis espacial preciso, los riesgos

de conflicto social por coexistencia de derechos reconocidos en restitución y reclamación étnicas y los traslapes que se presentan entre las pretensiones de derechos de propiedad privada y expectativas territoriales, entre otros aspectos.

En respuesta a estas problemáticas, el Estado colombiano impulsó la política de catastro multipropósito, fundamentalmente mediante los CONPES 3859 de 2016, 3958 de 2019 y 4007 de 2020, política pública que, en buena medida, ha estado orientada a fortalecer la articulación de la información física, jurídica y económica de los predios y a mejorar las condiciones para la garantía efectiva de los derechos territoriales de las víctimas.

2. Etapa judicial: fortalecimiento institucional y persistencia de la congestión judicial

Pese al fortalecimiento progresivo de la subespecialidad de restitución de tierras dentro de la jurisdicción civil, aún persisten grandes brechas entre el número de demandas admitidas y las sentencias proferidas por los jueces de restitución. Dicha situación genera un rezago que afecta la resolución oportuna de los procesos, los cuales, al ser parte de un modelo de justicia transicional, deberían ser más expeditos.

Al respecto, la CSMLV evidenció que desde el año 2022, el Consejo Superior de la Judicatura ha fortalecido progresivamente la capacidad de la subespecialidad mediante la creación de nuevos despachos judiciales. Por ejemplo, en el año 2022 se crearon dos juzgados en los circuitos de Ibagué y Mocoa⁸³ respectivamente; en el año 2023 se crearon seis juzgados civiles de circuito especializados⁸⁴, uno en la ciudad de Neiva, cuya creación implicó la conformación de un nuevo circuito judicial, y cinco con enfoque étnico en los circuitos de Apartadó, Mocoa, Popayán (2) y Quibdó.

82. Los formatos Shapefile (SHP) y KMZ son dos de los formatos más utilizados para almacenar e intercambiar información geográfica (SIG – Sistemas de Información Geográfica). En el contexto de Restitución de Tierras, el Shapefile: se utiliza para delimitar técnicamente predios, territorios étnicos, zonas microfocalizadas, áreas protegidas y realizar análisis espaciales. KMZ: se emplea para compartir la ubicación de predios, verificar límites en Google Earth, apoyar inspecciones judiciales o presentar información geográfica de manera sencilla a jueces, entidades o comunidades.

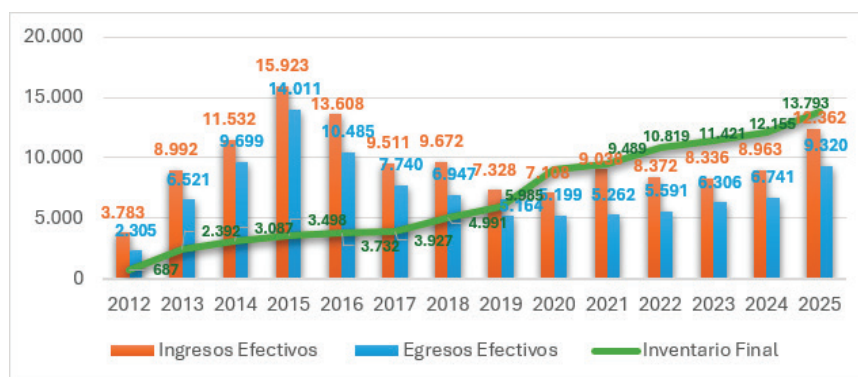
83. Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial, Acuerdo PCSJA22-12028 del 19 de diciembre de 2022.

84. Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial, Acuerdo PCSJA23-12124 del 19 de diciembre de 2023.

Para el año 2024, la subespecialidad de restitución de tierras contaba con cinco distritos judiciales especializados, esto es: Antioquia, Bogotá, Cali, Cartagena y Cúcuta, además de contar con cinco salas de restitución de tierras en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y el funcionamiento de 48 juzgados civiles especializados.

Adicionalmente, en diciembre de 2025 se creó un juzgado en la ciudad de Florencia⁸⁵ para iniciar su funcionamiento a partir del 13 de enero de 2026. No obstante, y a pesar de los esfuerzos institucionales, la capacidad instalada continúa siendo insuficiente para atender oportunamente el inventario final de procesos judiciales, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 10: Movimiento histórico de Procesos en la Subespecialidad de Restitución de Tierras.



Elaboración propia. Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE), corte a 31 de diciembre de 2025. Tomada el 22/6/2026.

Es de precisar, que, en relación con el inventario de procesos acumulados, se evidencia que durante los primeros años de implementación de la Ley 1448 de 2011, la demanda de justicia creció aceleradamente. Los ingresos efectivos, los cuales corresponden al número de procesos que ingresan a la competencia del despacho judicial, alcanzaron su punto más alto en 2015 con 15.923 procesos, mientras que los egresos efectivos, es decir aquellos procesos de la competencia del despacho judicial mediante una decisión de fondo y que pone fin a la instancia, llegaron a 14.011. Adicionalmente, los primeros seis años de implementación de la Ley muestran un aumento significativo del inventario de procesos judiciales, los cuales pasaron de 687 procesos en 2012 a 4.991 en 2018⁸⁶, es decir hubo un aumento del 626%.

A partir del año 2019 se evidencia un cambio en el movimiento histórico de los procesos. Tanto las demandas radicadas (ingresos), como las sentencias (egresos) disminuyeron significativamente en esa vigencia. Sin perjuicio de lo anterior, advierte la CSMLV que el inventario acumulado sigue creciendo de manera sostenida, pasando de 5.985 procesos en 2019 a 13.793 procesos al cierre del año 2025⁸⁷.

Se resalta que la mora en la atención de las solicitudes obedece a barreras estructurales en el funcionamiento integral de la ruta judicial y no exclusivamente al volumen de casos. La CSMLV continúa identificando como factores asociados a esta problemática, los siguientes obstáculos: (i) debilidades en el acervo probatorio presentado en las demandas; (ii) inconsistencias en la

85. Consejo Superior de la Judicatura, Rama Judicial, Acuerdo PCSJA25-12371 29 de diciembre de 2025.

86. Consejo Superior de la Judicatura – Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE). Movimiento histórico de procesos de restitución de tierras (ingresos y egresos), corte a 31 de diciembre de 2025.

87. Ibidem.

individualización predial, y (iii) acumulación de múltiples solicitudes en una sola demanda (CSMLV XII, 2025). A ello, se suman dificultades operativas territoriales que terminan impactando el trámite judicial, tal y como lo advirtieron agentes del Ministerio Público - según encuesta realizada en el año 2023 (Procuraduría General de la Nación, 2023), las cuales corresponden a restricciones de orden público, aplazamiento de diligencias y la falta de articulación técnica interinstitucional, entre otros.

Además, se recalca que la preocupación por la congestión judicial en restitución de tierras no es nueva. La Corte Constitucional, con ocasión de la sentencia T-341 de 2022, ya había advertido que, aun con la ampliación de la vigencia temporal de la Ley 1448 de 2011, o bien Ley de Víctimas, los crecientes niveles de congestión podían impedir la resolución oportuna y rigurosa de los procesos. Es de advertir, que esta Ley fue prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021, la cual amplió su vigencia hasta el 19 de diciembre de 2031.

3. Etapa posfallo:

Barreras que limitan el acceso efectivo a la medida de compensación

La Ley 1448 de 2011 estableció la compensación como una medida alternativa de restitución por equivalente, para que las víctimas restituidas pudieran acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación; y, la compensación en dinero, como una medida que procede en el evento en que no sea posible materializar ninguna de las formas de restitución establecidas en la Ley⁸⁸.

Avanzada la implementación de la política, la compensación terminó por convertirse en

una medida determinante para garantizar el restablecimiento pleno de los derechos patrimoniales de las familias restituidas, de los opositores que prueben la buena fe exenta de culpa⁸⁹ contenida en el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011 y de los segundos ocupantes dentro del proceso de Restitución de Tierras; de allí que el Gobierno Nacional, en el periodo 2018-2022, formuló en el CONPES 4031 de 2021⁹⁰, un indicador que permitiera medir la cantidad de predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras.

3.1 Compensación a víctimas de despojo y abandono forzado de tierras

Durante los 15 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, con corte a 31 de marzo de 2026, se han proferido 4.131 órdenes de compensación a víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, de las cuales se han cumplido 1.873, que corresponden al 45% del total; asimismo, de las órdenes cumplidas, 1.396 fueron atendidas mediante pago en dinero -es decir, el 75%- y 477 mediante la entrega de un predio equivalente -correspondiente al 25%-⁹¹.

3.2 Compensación a terceros de buena fe exenta de culpa

Con corte a 31 de marzo de 2026, fueron proferidas 614 órdenes de compensación que beneficiaron a terceros de buena fe exenta de culpa. La URT ha dado cumplimiento a 423 de ellas, es decir, al 69%, las cuales fueron cumplidas de la siguiente manera: 416 compensadas a través de pago en dinero (98%); una compensada a través de la entrega de un predio equivalente (0,23%); una compensada a través de la compra de predio (0,23%); y cinco órdenes moduladas⁹² (adaptación, ajuste o cambio que hace un juez

88. Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

89. Figura jurídica que protege a los terceros que adquirieron o poseen un predio objeto de restitución, siempre que hayan actuado de manera honesta, diligente y sin participación en el despojo o abandono forzado de la tierra, debe demostrar que actuó con el cuidado y la diligencia que una persona prudente habría tenido al momento de adquirir o explotar el inmueble, es decir, que realizó las verificaciones razonables para asegurarse de que la negociación era legítima. Revisar la redacción y la puntuación.

90. Indicador CONPES 4031 de 2021. Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras. Fórmula de cálculo: Número de predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras.

91. Información suministrada a través de oficios No. 202610000425921 y 202620100529181 suscritos por la Unidad de Restitución de Tierras en fechas 11 de mayo de 2026 y 04 de junio de 2026, respectivamente.

92. Una orden modulada es una directriz de carácter flexible dictada por los jueces, que permite ajustar, condicionar o dosificar las medidas de reparación, garantizando su efectividad sin desfinanciar al Estado.

o magistrado en la etapa de cumplimiento o posfallo de una sentencia) correspondientes al 1,54%.⁹³

Conforme con lo anterior, la CSMLV evidencia que, en la vigencia de la Ley 1448 de 2011, no se ha dado cumplimiento a 191 órdenes de compensación dirigidas a terceros de buena fe exenta de culpa, correspondientes al 31% del total de órdenes.

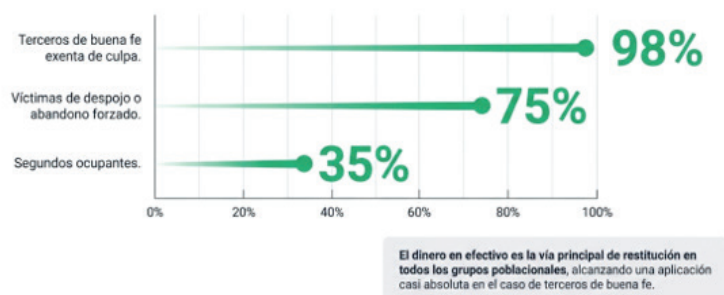
3.3 Compensación a segundos ocupantes

En el mismo periodo, fueron proferidas 1.374 órdenes de compensación beneficiando a segundos ocupantes, de las cuales se ha dado cumplimiento a 529 órdenes, es decir al 39%, así: 232 fueron atendidas mediante la decisión

judicial de dejar en el predio al segundo ocupante (44%); 184 compensadas a través de pago en dinero (35%); y 113 compensadas con la entrega de un predio equivalente (21%).

Así las cosas, la CSMLV evidencia que, durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011, se ha dado un mayor cumplimiento a las órdenes de compensación cuyos beneficiarios son los terceros de buena fe exenta de culpa, respecto de las órdenes de compensación cuyos beneficiarios son las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras. Asimismo, se evidencia una alta tendencia en la aplicación de la medida de pago en dinero, en comparación con las del predio equivalente o, inclusive, la de restitución material del predio original.

Gráfica 11: Porcentaje de las órdenes de compensación que fueron cumplidas con pago en dinero.



Elaboración propia. Fuente: URT, junio 2026.

Es preciso indicar que los avalúos constituyen un insumo técnico indispensable para la materialización de las medidas de compensación previstas en la Ley 1448 de 2011, particularmente cuando la restitución material del predio no resulta viable. Las órdenes de avalúos a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, registran un cumplimiento del 97%.⁹⁴

En términos generales, la CSMLV advierte sobre la falta de articulación y coordinación interinstitucional en lo que respecta al trámite de las compensaciones en la etapa posfallo, por

cuanto el cumplimiento efectivo de las medidas depende de actuaciones a cargo de diferentes entidades claves como el Grupo Fondo de la URT, la Agencia Nacional de Tierras- ANT-, la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC.

Del mismo modo, se han identificado los siguientes obstáculos que inciden en el cumplimiento oportuno de las órdenes de compensación a víctimas: (i) demora sistemática (5 a 6 meses) en la contratación de

94. Oficio respuesta por parte del IGAC Radicado 12000AJ-2026-0001671-EE 19-05-2026.

la fiducia comercial que debe administrar los recursos del Grupo Fondo (artículo 112 de la Ley 1448 de 2011); (ii) ausencia de disponibilidad de inmuebles y la no coincidencia de lo requerido por las víctimas (Unidad de Restitución de Tierras, 2026); (iii) la informalidad persistente en la tenencia de la tierra que afecta los procesos de adquisición de inmuebles por parte de la URT y dificulta que los predios ofertados por las víctimas superen las revisiones técnicas y jurídicas, y (iv) el valor comercial de los predios rurales a restituir es insuficiente con respecto al valor comercial de los predios urbanos que alguna de las víctimas desean adquirir, bajo la modalidad de la compensación.

4. Balance de los componentes estratégicos de la Política Pública de Víctimas en Vivienda Rural

Para abordar el componente de vivienda rural de la Política Pública de Víctimas, la CSMLV parte de una premisa central, según la cual, el retorno al predio restituido en condiciones de dignidad no es viable sin la materialización efectiva de los subsidios de vivienda. Esta situación adquiere especial gravedad frente a los hogares rurales y campesinos en condición de vulnerabilidad, que constituyen mayoritariamente la población destinataria de la medida restitutiva. Bajo este marco, se presenta el balance de los principales avances y dificultades identificados en la implementación de dicha medida.

En el año 2026, la Dirección de Vivienda Rural del MinVivienda, concluyó que el país registra un déficit habitacional rural total de 2,44 millones de hogares, equivalente al 61,2% de los hogares rurales. Este resultado evidencia que el déficit constituye un fenómeno generalizado de formulación y ejecución de políticas públicas y no un comportamiento puntual de un período gubernamental.⁹⁵

Ahora bien, la problemática general que apunta a un déficit cualitativo de vivienda a lo largo de todo el país en las diferentes vigencias y al interior de los diferentes ejes temáticos de vivienda, reviste mayor gravedad y persistente vulneración del derecho fundamental a la vivienda de interés social rural (VISR) en las familias rurales y/o campesinas: i) desplazadas por el conflicto armado; ii) víctimas del conflicto armado; y iii) beneficiarios de sentencias de restitución de tierras.

Dicha vulneración es de carácter estructural con fallas en la formulación, implementación y ejecución de esta política pública y de amplia magnitud durante el período comprendido entre las vigencias 2000 a 2019, en el que las entidades responsables del otorgamiento y la materialización de los subsidios de Vivienda de Interés Social Rural VISR, fueron el Banco Agrario de Colombia (BAC), del 2000 a 2017, y Minagricultura, de 2018 a 2019.

En este período se otorgaron aproximadamente 234.641⁹⁶ subsidios a familias rurales y/o campesinas, de los cuales 47.793 fueron a favor de personas víctimas y desplazadas por el conflicto armado interno y, de ellas, 32.833 corresponden a beneficiarias de restitución de tierras. De estos subsidios, 19.418 aún están pendientes por entregar, lo que muestra los retos de ejecución y acceso efectivo para la población rural y/o campesina que requiere vivienda digna.

Esta situación ha generado una pérdida progresiva del valor adquisitivo de los subsidios y graves afectaciones en las condiciones de vida de las familias rurales y/o campesinas beneficiarias, quienes enfrentan escenarios de hacinamiento, falta de vivienda digna y un aumento de problemáticas asociadas, tales como violencia intrafamiliar, riesgos de acoso y

95. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/informe-tecnico-deficit-habitacional-2025_1.pdf

96. Fuente. Base general correspondiente al universo de subsidios, vigencias 2000 a 2019- Los datos corresponden a partir de la respuesta remitida por el BAC y MinAgricultura corte diciembre 2025 - radicado oficio 202500402206808641 (Anexo 2 y 3.).

abuso sexual, así como afectaciones a la salud mental.

Lo anterior obedece, entre otros factores, a dificultades administrativas y burocráticas, así como a prácticas indebidas atribuibles en algunos casos, a operadores y constructoras, e inclusive, a presuntos actos de corrupción.

Resulta paradójica la problemática de la vivienda rural -la cual sufre en cierta medida de sobrediagnóstico- pues al tiempo cuenta con herramientas legales establecidas en los artículos 295 a 300 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, que podría servir para superar el rezago. Sin embargo, el uso que se hace de tales herramientas legales es todavía insuficiente, toda vez que después de más de dos años y medio de su aprobación, a corte 2025⁹⁷, aún no se había indexado, ni actualizado el valor de los subsidios de VISR de ninguna familia.

También se advierte, la ausencia de un plan operativo y presupuestal de acción para superar el rezago en vivienda rural a favor de la población rural y/o campesina víctima. A pesar de estrategias como la autogestión, y según información del Minagricultura⁹⁸, así como del BAC⁹⁹, la tasa de subsidios no materializados a cargo de dicha cartera ministerial asciende a un 77,51%¹⁰⁰, en comparación con la tasa de subsidios no materializados a cargo del BAC que asciende a un 16%¹⁰¹.

De igual manera, se identificaron fallas estructurales en la política pública de vivienda rural y ausencia de mecanismos de evaluación, tales como, la falta de medidas para la materialización de subsidios en zonas con topografías complejas, limitación en vías de acceso, temas de orden público, entre otros, lo que incrementa gastos de transporte y, en

muchos casos, impiden la ejecución de los proyectos afectando el cierre financiero de estos. Resulta indispensable identificar de manera integral estas limitaciones con el fin de armonizar la política con enfoques territoriales y diferenciales, fortalecer la sostenibilidad técnica de las soluciones habitacionales y ajustar la reglamentación interna de las entidades otorgantes y operadoras.

Esta Comisión hace énfasis en las barreras sociales para el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada. Por esa vía, se desconocen las barreras sociales que enfrenta la población rural para ejercer efectivamente el derecho a una vivienda adecuada, situación que se torna revictimizante y de acción con daño, teniendo en cuenta que los prolongados tiempos de espera han obligado a numerosas familias a asumir costos de arriendo con recursos limitados, afectando su mínimo vital y profundizando las condiciones de vulnerabilidad.

VII. INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A 15 años de implementación de la Ley 1448 de 2011, según el reporte de la Red Nacional de Información¹⁰², de un total de 7.881.134 de víctimas susceptibles de recibir las medidas de atención, asistencia y reparación, se han indemnizado 1.946.920¹⁰³ lo que representa un 24.7%, cifra que continúa siendo baja frente al universo total de víctimas que tienen derecho a esta medida de reparación integral que el estado Colombiano concibió como una compensación de carácter económico que se otorga en razón a los hechos victimizantes sufridos, para resarcir los daños individuales y cuyo objeto es brindar una herramienta de apoyo que les permita avanzar en la reconstrucción de su proyecto de vida; universo que sigue aumentando por el recrudecimiento del conflicto en algunas zonas

97. [https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control gestion/Gestin/PLANEACION/Metas_objetivos_indicadores_de_gesti%C3%B3n_y_o_desempe%C3%B1o/2025/INFORME%20PRIMER%20MONITOREO%20DE%20INDICADORES%20DE%20PROCESO%202025.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control%20gestion/Gestin/PLANEACION/Metas_objetivos_indicadores_de_gesti%C3%B3n_y_o_desempe%C3%B1o/2025/INFORME%20PRIMER%20MONITOREO%20DE%20INDICADORES%20DE%20PROCESO%202025.pdf)

98. Oficio radicado No. 2025-440-029694-1 del 18 de diciembre de 2025. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

99. Oficio GV 4983 de 17 de diciembre de 2025. Banco Agrario de Colombia.

100. Análisis propio de Defensoría del Pueblo.

101. Ibidem.

102. <https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>, corte 30 de junio de 2026

103. Anexo técnico Número de Indemnizaciones Administrativas Pagadas, Por Año y por Hecho Victimizante histórico

del país¹⁰⁴. No obstante, se reconoce la asignación presupuestal que hubo en los últimos tres años de 6.5 billones aproximadamente, mientras que para el cuatrienio 2019-2022, fue de 3.5 billones¹⁰⁵.

De otra parte, se analizaron los indicadores del PND 2023-2026, los cuales evidencian un cumplimiento mayor de la meta planteada de 600.000 víctimas indemnizadas para el cuatrienio, con un avance de 649.672 con corte a marzo de 2026, frente a las 395.599 víctimas indemnizadas en el cuatrienio 2019 a 2022. No obstante, se reitera la necesidad de que el seguimiento a la política pública no se limite al número de indemnizaciones otorgadas, sino que incorpore la medición de las víctimas reparadas integralmente, mediante la articulación efectiva de la indemnización con las demás medidas de reparación, de manera que contribuya realmente a la reconstrucción y continuidad de sus proyectos de vida. Respecto a los indicadores del CONPES

4031, se observó que se ha dado cumplimiento a las metas establecidas, sin embargo, como se ha mencionado en informes anteriores, las metas contempladas no se compadecen con el número de víctimas que requieren de la medida. Para observar el avance de estos indicadores consultar anexo técnico “indicadores indemnización administrativa”.

Según la información reportada por la UARIV¹⁰⁶, hay 8.227.117¹⁰⁷ víctimas susceptibles de recibir las medidas de atención, asistencia y reparación, por hechos victimizantes, de los cuales 1.790.509 se han indemnizado y 6.241.035 se encuentran pendientes, cifras que no coinciden con el reporte de la Red Nacional de Información y las cifras del histórico que se ha registrado desde la Comisión. A continuación, se detalla el reporte de cifras emitido por la Unidad en su respuesta, por hechos:

Tabla 12 Víctimas Indemnizadas y pendientes por hechos victimizantes

Hechos Victimizantes	Total, víctimas sujetas de atención y/o reparación-VSAR	% VSAR	Indemnizadas	% Indemnizadas	Pendientes	% Pendientes
Desplazamiento forzado	7.117.002	86,5%	1.379.352	77,0%	5.823.998	93,3%
Homicidio	689.219	8,4%	315.741	17,6%	316.915	5,1%
Desaparición forzada	148.990	1,8%	56.131	3,1%	62.757	1,0%
Otros hechos¹⁰⁸	271.906	3,3%	39.285	2,2%	37.365	0,6%
Total	8.227.117	100%	1.790.509	100%	6.241.035	100%

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2026.

Esta distribución evidencia que el desplazamiento forzado concentra tanto la mayor proporción de indemnizaciones administrativas pagadas como el principal rezago pendiente, por lo que continúa constituyendo el mayor desafío para la implementación de esta medida. Llama la atención que la cifra del total de víctimas

indemnizadas difiere frente al reporte de 1.946.920 que se presenta en el anexo técnico “número de indemnizaciones administrativas pagadas, por año y por hecho victimizante” que es un histórico de cifras que se han presentado en anteriores informes de la Comisión. Para este análisis se observó que, en la información

104. Reporte de número de eventos y personas incluidas en el RUV, por quinquenios <https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>

105. Unidad para las Víctimas, Boletín Datos para la Paz, n.º 5, junio de 2026, p. 25. Cálculos propios a partir de la sumatoria de los valores reportados para 2019-2022 y 2023-2025

106. UARIV, Respuesta al radicado No. E-2026-309045/MPGQ, 1 de julio de 2026.

107. Respuesta UARIV No. 252.3 del 1 de julio, tener en cuenta que una víctima se puede contar en varios hechos.

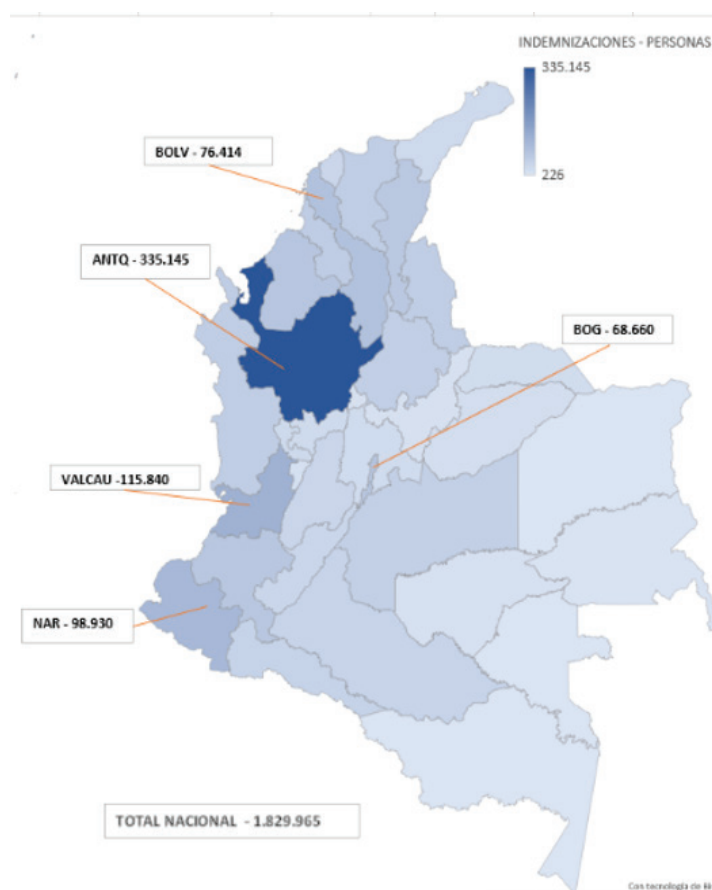
108. Atentado Terrorista, delitos contra la libertad integridad y formación sexual, Lesiones Personales, Tortura, reclutamiento ilícito y Secuestro

suministrada por la UARIV, el total de víctimas indemnizadas y pendientes no suma el total, de víctimas sujetas de atención y/o reparación, lo que evidencia inconsistencias frente a las cifras reportadas.

Respecto a la distribución territorial, la UARIV reportó 7.740.420¹⁰⁹ de víctimas sujetas de atención y/o reparación, y 1.829.965 personas indemnizadas¹¹⁰. Antioquia concentra el mayor universo de víctimas sujetas de atención, y personas indemnizadas, seguida por Valle del Cauca, Nariño, Bolívar y Bogotá¹¹¹. En conjunto estos territorios reúnen cerca del 38,2

% del total de víctimas sujetas de atención y/o reparación y el 38% de las personas indemnizadas. Por su parte, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Vaupés, Vichada y Guainía reúnen al 0,3 % del total de víctimas sujetas de atención y/o reparación, y el 0,27% de víctimas indemnizadas. Esta concentración es consistente con la dinámica histórica del conflicto y la movilidad de la población víctima, especialmente por desplazamiento forzado. Llama la atención que la cifra de indemnizados por departamento también difiere tanto del reporte por hechos victimizantes, como del reporte histórico que tiene la Comisión.

Mapa. 2 Víctimas Indemnizadas por departamentos



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2026

109. UARIV, Respuesta al radicado No. E-2026-309045/MPGQ, 1 de julio de 2026, numeral 252.5. Cálculo realizado a partir de la sumatoria de los datos por departamento. Cífra que difiere en 140.714 menos que lo reportado en la plataforma Datos para la Paz, con corte a 30 de junio.

110. UARIV, Respuesta al radicado No. E-2026-309045/MPGQ, 1 de julio de 2026, numeral 252.5.

111. Antioquia: 1.306.673 víctimas sujetas de atención y 335.145 personas indemnizadas; Valle del Cauca: 544.014 y 115.840; Nariño: 357.511 y 98.930; Bolívar: 396.734 y 76.414; Bogotá: 350.508 y 68.660, respectivamente. UARIV, respuesta a la reiteración del requerimiento de la CSMLV, pregunta 252.5.

Frente a la entrega de la medida se realizó un análisis por cada una de las rutas que actualmente se encuentran establecidas, tanto por ruta transitoria, de quienes tenían sus procesos documentados antes de la entrada en vigencia de la Resolución 1049 de 2019¹¹², siendo la que actualmente reglamenta la entrega de la indemnización, a través de la ruta prioritaria y ruta general, mediante la aplicación del Método Técnico de Priorización-MTP:

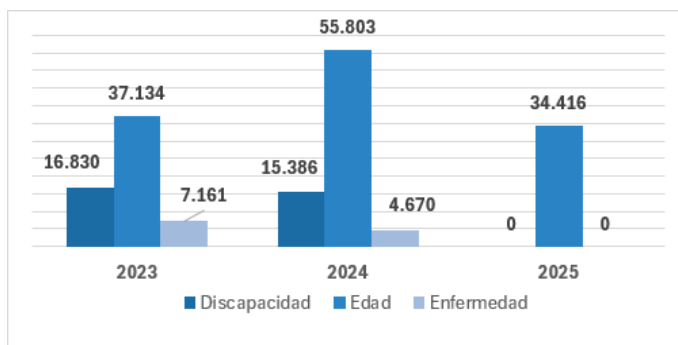
Frente a la Ruta Transitoria, la UARIV reportó un total de 441.100 personas¹¹³, de las cuales indemnizó 127.412 entre 2018 y 2025, mediante 130.141 giros por \$848.290 millones. Sobre esta cifra es preciso mencionar que la ejecución ha sido irregular y no evidencia una reducción sostenida de los casos pendientes¹¹⁴

Aunque la entidad informó la formulación de un plan general para acelerar los pagos, la respuesta

no permite conciliar de manera verificable el total reportado, las personas indemnizadas y el saldo pendiente. En consecuencia, no es posible establecer el ritmo de reducción ni una fecha estimada de cierre. El carácter transitorio de esta ruta exige una disminución comprobable del saldo y una meta de terminación.

Respecto a la Ruta Prioritaria, se observó que en la vigencia 2025 se indemnizaron 54.704 víctimas¹¹⁵ del total de las 220.533 indemnizadas, es decir el 24%, presentando una disminución del 28% respecto al año anterior en el que se priorizaron 75.859. En 2025 se pagaron a 34.416 víctimas que cumplían con el criterio mayor de 68 años y para los criterios de discapacidad y enfermedad, ruina, catastrófica y de alto caso, no se pudo establecer el número ya que no se tenía reporte de la información.

Gráfica 12 número de personas priorizadas por criterio 2023-2025



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2026

Se observa en el reporte del número de víctimas indemnizadas por ruta prioritaria en el criterio de enfermedad y discapacidad de los años 2024 y 2025 que estas corresponden a las registradas por la UARIV para el 2023 y 2024 por lo cual no se registra información para el 2025, esto preocupa a la Comisión frente a la actualización y veracidad

de la información reportada. Así mismo, no entregaron la información requerida respecto al mecanismo en que las víctimas acreditaron la enfermedad y la discapacidad. En este orden, se reitera lo enunciado en el XII Informe de la CSMLV¹¹⁶, frente a la importancia que como coordinadora del SNARIV ostenta la UARIV, quien debe tener

112. por la cual se establece el procedimiento oficial para reconocer y otorgar la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto armado. Además, crea el Método Técnico de Priorización para entregar los recursos bajo criterios de vulnerabilidad y disponibilidad presupuestal

113. UARIV, respuesta al requerimiento de la CSMLV, pregunta 192, tablas 110 a 112.

114. Las personas indemnizadas pasaron de 8.371 en 2020 a 4.671 en 2023, aumentaron a 20.218 en 2024 y descendieron a 10.324 en 2025, año en que se efectuaron 10.353 giros por \$98.938 millones. UARIV, respuesta al requerimiento de la CSMLV, pregunta 192, tablas 110 a 112.

115. Cifra tomada del total de víctimas indemnizadas 2025 (220.533) – víctimas indemnizadas por ruta general (16.589)

116. XII Informe de la CSMLV página 356

disponible y actualizada en tiempo real la información de cuántas víctimas ha accedido a la medida con el certificado de discapacidad, para dar cuenta de su efectividad, pues a la fecha no se tiene la información.

La Comisión realiza un llamado de atención en la implementación de la Ruta Prioritaria, frente a la disminución que esta ha tenido en los dos últimos años, del total de indemnizaciones pagadas en cada vigencia, teniendo en cuenta que por ejemplo no se ha indemnizado al total de víctimas mayores de 68 años, que como ya se ha advertido desde la Comisión, se deberían iniciar sus procesos de oficio y no a la espera de la solicitud, cumpliendo así el objetivo principal de la Resolución 1049 de 2019, de priorización que se dio en respuesta al Auto 206 de 2017

de la Honorable Corte Constitucional¹¹⁷, donde estableció la creación del procedimiento para entregar la medida a las víctimas con criterios de vulnerabilidad.

Así mismo, frente a la Ruta General, se realizó un análisis del reconocimiento de la medida a las víctimas que no cuentan con ningún criterio de la Ruta Prioritaria y a quienes cada año se aplica el Método Técnico de Priorización-MTP, que mide variables demográficas, de estabilización socioeconómica (sólo para el hecho de desplazamiento forzado), características del hecho victimizante y avance en la ruta de reparación, para determinar el orden de entrega de la medida. A continuación, se presentan los resultados de la aplicación del MTP.

Tabla 13 Resultados de la Aplicación del Método Técnico de Priorización vigencias 2024 - 2025

Hechos victimizantes	No. de víctimas que se aplicó el MTP 2024	No. de víctimas indemnizadas 2024	No. de víctimas que se aplicó el MTP 2025	No. de víctimas indemnizadas 2025
Desplazamiento forzado	6.036.525	202.519	4.607.439	148.232
Hechos indirectos	612.353	3.739	80.645	7.654
Hechos directos	63.835	802	31.279	9.943
Total	6.712.713	207.060	4.719.363	165.829

Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2026

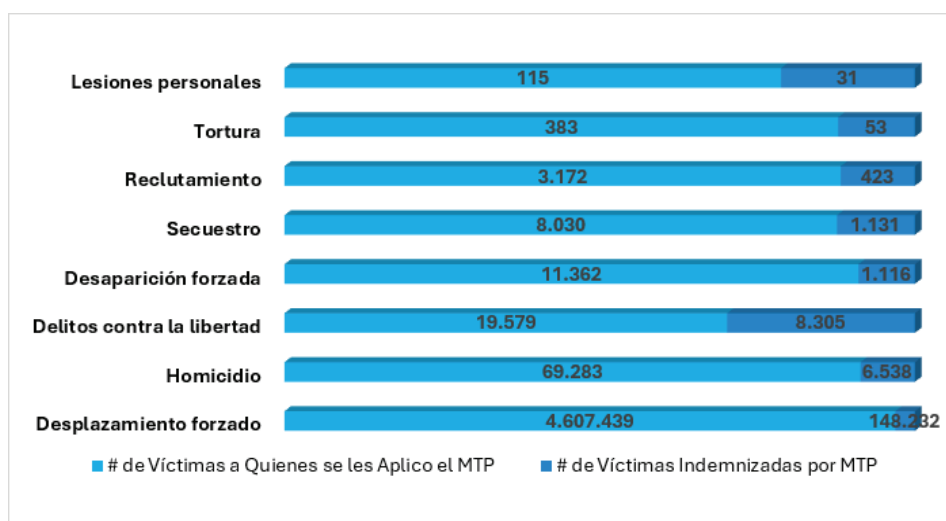
Para el 2025, la UARIV aplicó el método técnico de priorización en agosto a 4.719.363 víctimas que contaban con el acto administrativo de reconocimiento a 30 diciembre de 2024; llama la atención que en la vigencia 2024 el número de víctimas a las que se les aplicó fue 6.712.713, lo

que evidencia una disminución de 1.993.350, que no obedece a las 360.556¹¹⁸ víctimas que recibieron el acto administrativo de reconocimiento de la medida en el 2024 más el número de víctimas indemnizadas de 285.537, que debería ser la diferencia, lo que evidencia otra inconsistencia en la información reportada.

117. Auto de seguimiento en el marco de la Sentencia T-025 de 2004.

118. UARIV, respuesta al requerimiento de la CSMLV, pregunta 261.2, tabla 44. Información medida de indemnización.

Gráfica 13 Resultados de la Aplicación del Método Técnico de Priorización 2025 por hecho victimizante



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2026

La UARIV indemnizó por ruta general a 165.829 víctimas, es decir el 76%, lo cual representa el 3.47% del total de personas a quienes se les aplicó el método, con una asignación presupuestal de \$1.626.535 millones, sin embargo, se evidenció una disminución del presupuesto asignado del 0.005% (\$81.752.713) y 41.231 víctimas menos indemnizadas por esta ruta respecto al 2024. El hecho victimizante con mayor participación fue desplazamiento forzado con 148.232, lo que corresponde al 89% de los pagos realizados en la vigencia, seguido de hechos directos¹¹⁹ con 9.943 (6%) y para hechos indirectos¹²⁰ 7.654 (5%), evidenciando un aumento del 9% respecto a las 4.541 indemnizaciones realizadas por otros hechos victimizantes en el año anterior.

Llama la atención este incremento de pagos por ruta general, cuando se tiene un número considerable de víctimas que pueden acceder a ruta prioritaria como el criterio de edad, pues si bien, como se ha instado desde la Comisión, y como se mencionó anteriormente, es necesario iniciar los procesos de indemnización de oficio y no por solicitud, a las personas que cumplen criterios de priorización, esto ayudaría a focalizar los recursos en las personas que requieren de

la medida de manera prioritaria y por las que la Corte Constitucional determinó a través del Auto 206 de 2017 crear la reglamentación del procedimiento y rutas de atención prioritaria.

En el análisis realizado de la materialización efectiva de la indemnización, se advierte que esta no se agota con el reconocimiento, pues desde esta etapa y el pago de la medida, persisten trámites, validaciones y tiempos de espera que inciden en el acceso efectivo a la medida. Desde la experiencia de atención de la Procuraduría General de la Nación como integrante de la CSMLV, las orientaciones en el proceso de indemnización, registradas en el Centro de Atención a Víctimas —CAV— permiten identificar dificultades recurrentes que enfrentan las víctimas para cobrar ante la entidad bancaria la indemnización. En este sentido se reitera la recomendación realizada desde la Comisión frente a la posibilidad de no exigir la carta de cobro para el momento de pago, y que este trámite se surta con validación biométrica.

Entre mayo de 2025 y mayo de 2026, cerca de la mitad de las atenciones realizadas por la PGN, estuvieron relacionadas con indemnización

administrativa. Aunque esta información no es representativa respecto de la cifra consolidada del total a nivel nacional de víctimas que acuden al Ministerio Público, evidencia que esta es la medida más esperada de las víctimas, en donde recurrentemente se consulta sobre el estado del trámite, la ruta aplicable, la validación documental, la disponibilidad del giro, la reprogramación del pago y los encargos fiduciarios, en donde adicional manifiestan su inconformidad por los tiempos prolongados de espera que generan incertidumbre sobre la continuidad y culminación del procedimiento.

En este sentido, y con un escenario de recursos limitados, resulta necesario garantizar la reparación integral de las víctimas. La respuesta institucional no debería promover únicamente la entrega de la indemnización administrativa, sino articularla con las demás medidas de reparación. De lo contrario, la priorización en la entrega de la medida puede terminar operando como una respuesta temporal frente a las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, sin asegurar plenamente su finalidad reparadora.

Un análisis adicional que se realiza es frente a la materialización de los Encargos fiduciarios, como un mecanismo a través del cual se entrega de manera temporal a una entidad fiduciaria¹²¹ los recursos de la indemnización administrativa de los Niños, niñas y adolescentes - NNA víctimas del conflicto armado, desde el 2012 a 2025 se han constituido 315.325 encargos fiduciarios. No obstante, en la respuesta entregada por la UARIV del 1 de julio de 2026 a la Comisión, presentó datos sin actualizar, como, el total de los encargos constituidos, pagados y pendientes por cobrar de la vigencia 2025 y el primer trimestre de 2026, lo cual dificultó realizar el respectivo análisis de avance de pago.

De acuerdo con lo anterior, se consultó el informe de gestión 2025 de la Unidad para las Víctimas emitido en junio de 2026¹²², en el cual informaron

que se constituyeron 42.455 encargos fiduciarios por un valor de \$273.580 millones, presentando una disminución del 41.08% (29.595) respecto a los encargos constituidos en el 2024 y se ordenó el pago de 22.367 encargos fiduciarios a jóvenes que cumplieron la mayoría de edad por un valor de \$151.441 millones y a 30 de marzo de 2026 se han constituido 1.020 encargos fiduciarios¹²³.

Finalmente, la Comisión reconoce que la reforma de la Ley 1448 de 2011, mediante la Ley 2421 de 2024, en relación con la medida de indemnización, constituyó una oportunidad para mejorar esta medida, pues introdujo nuevas exigencias de coordinación, financiación y gestión de la información para la implementación de una ruta restaurativa de indemnización¹²⁴. A ello se suma la ampliación de los términos para rendir declaración que inició con la Ley 2343 de 2023. Sin embargo, la CSMLV hace un llamado pues casi transcurridos dos años de su promulgación, no se ha presentado la reglamentación correspondiente.

Así mismo, se observó que dentro de lo estipulado en el Artículo 132, en el párrafo tres (3) contempló que, *“La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno nacional: Subsidio integral de tierras, Permuta de predios, Adquisición y adjudicación de tierras, Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada, Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural o urbano, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico y Aportes al programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)”*, sin que a la fecha de emisión del informe se tuviera claridad frente a las pretensiones y alcance de la legislatura, en este proceso de reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

121. La entidad fiduciaria realizara la administración, tenencia, enajenación, entre otras, a favor del propio constituyente o de un tercero denominado beneficiario.

122. <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2026/01/INFORME-DE-GESTION-2025-UARIV-01062026.pdf>

123. Respuesta UARIV del 1 de julio de 2026 - solicitud PGN No. E-2026-309045/ MPGQ

124. Artículo 132 – Ruta restaurativa: 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.

VIII. REPARACIÓN COLECTIVA

Es el proceso por el cual el Estado propende porque las comunidades, grupos, pueblos, u organizaciones sociales y políticas que hayan sido afectadas por la violación de los derechos colectivos puedan restablecer sus espacios seguros, recuperar sus costumbres, reconstruir el tejido social, mediante medidas como, restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

A continuación, se presentan los 1.292¹²⁵ Sujetos de Reparación Colectiva -SRC- étnicos y no étnicos, así como, organizaciones, en ruta de reparación colectiva, indicando la fase en la que se encuentran. Como parte del análisis cuantitativo se presentarán los resultados de los indicadores planteados en el PND 2022 - 2026, el Plan Marco Implementación -PMI- y del CONPES 4031 de 2021, los cuales se encuentran en el Anexo Técnico “Indicadores Reparación Colectiva”.

Gráfica 14. SRC en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase



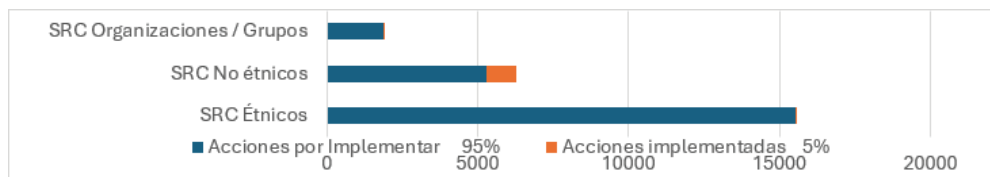
Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2026.

De los 1.292 SRC que se encuentran en ruta, el 53 % (684) están en las tres (3) fases iniciales de la ruta, el 12 % (156) en fase de diseño y formulación, el 30 % (390) en fase de implementación y el 5 % (62) ha terminado la ejecución del Plan Integral de Reparación Colectiva – PIRC-. Se advierte que solo se cerró un (1) PIRC en el periodo de evaluación de este informe, correspondiente al SRC ID 205 Pueblo Emberá Chami del Resguardo Honduras. De acuerdo con las cifras reportadas para 2025 se tenía que a marzo de esa vigencia había 1.113 sujetos en ruta, lo que quiere decir que, a marzo de 2026, hubo un aumento de 179 sujetos.

Adicionalmente, se presentan las 23.792 acciones de los PIRC, de los 452 SRC, de las cuales

el 5 % (1.143) se encuentran implementadas y el 95% (22.649), se encuentran pendientes por implementar, con acciones en estado: i) aprobada, ii) en gestión e iii) implementación, lo que evidencia el rezago que existe en la ejecución de las acciones de los PIRC, inclusive de SRC que se incluyeron en el Registro Único de Víctimas - RUV desde el 2012, como, por ejemplo, el SRC Universidad de Córdoba, organización femenina popular (Barrancabermeja), entre otros. Para marzo de 2025 se habían reportado 17.168 acciones de los PIRC, lo que evidencia un incremento para 2026 de 6.624 acciones. Lo anterior, resultado del aumento de formulación de PIRC, en cumplimiento del indicador ID. 37 del PND 2022-2026, sin que se superen las debilidades para su implementación.

Gráfica 15 Acciones PIRC en implementación e implementadas



Elaboración propia. Fuente: UARIV, marzo 2026.

La Comisión destaca como avance la modificación de la Ley 1448 de 2011, mediante la Ley 2421 de 2024, que contiene disposiciones novedosas que promueven el fortalecimiento de la política pública con oferta institucional prioritaria, complementariedad y coherencia de la reparación colectiva con las políticas de atención, asistencia y reparación a víctimas (Arts. 4 -Dignidad y 65 - Oferta Institucional), estrategias de fortalecimiento y autonomía de los sujetos colectivos (Art. 61), y articulación con las soluciones duraderas, órdenes de sentencias judiciales, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJNR, la Reforma Rural Integral y otros instrumentos del Acuerdo Final de Paz - AFP¹²⁶. No obstante, aún no se observan los efectos de su implementación, dado que no se ha reglamentado, en la primera sesión del Subcomité de Reparación Colectiva, la Unidad indicó que en este sentido se encuentra pendiente la construcción de: i.) el Plan Nacional de Reparación Colectiva (Art. 45), ii) Sistema de seguimiento a la implementación de los PIRC (Art. 46), y iii) Fortalecimiento a la autonomía de los SRC (Art 61).

De otro lado, La CSMLV reitera las tres problemáticas que ha advertido en los anteriores informes, frente a la falta de cambios estructurales, que impide la garantía del derecho a la reparación colectiva respecto a:

1. No se garantiza el alcance establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, con el actual Modelo Operativo establecido (Resolución 3143 de 2018).

Se reitera que, el Modelo actual no garantiza el alcance establecido en los Art. 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011 y tampoco es acorde con 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 de 2015; dado que, desde la expedición de la Resolución 3143 de 2018, se presenta una tendencia regresiva, que ha impedido la garantía del derecho de los SRC, y ha generado el incumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Paz. Debido a que, este “Modelo Operativo” no ha contribuido a superar las problemáticas estructurales identificadas por la CSMLV, como la interpretación restrictiva del enfoque transformador y restringida del enfoque reparador, en el sentido que:

- En cuanto a las colectividades que continúan excluidas del RUV, con el argumento de no cumplir con todos los atributos¹²⁷, aun cuando la normatividad vigente¹²⁸ establece que, la UARIV, verificará que estos hayan sufrido afectaciones o impacto negativo como consecuencia del conflicto en alguno o la totalidad de los atributos, así como, la verificación del daño a sus derechos¹²⁹; mencionaron en la respuesta a las

126. 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)

127. Atributos: identidad, proyecto colectivo, sus prácticas, formas de organización y territorio

128. Artículo 2, Resolución 3143 de 2018

129. Manual de valoración: verificar el daño a derechos y no solo a atributos como sucede desde su expedición.

recomendaciones del XII Informe que, se acogían a la recomendación de la Comisión, aunque no hay avances específicos, sustentado en que se debe actualizar el manual de valoración que incorpore modificaciones derivadas de la Ley 2421/24, como otros marcos normativos recientes y jurisprudencia de la Corte Constitucional. A la fecha no se conoce el cronograma y metas de revisión. Frente a la revisión de resoluciones de no inclusión por extemporaneidad¹³⁰ de sujetos colectivos, se conoció en la respuesta que, se presenta un avance del 26 %.

- La Resolución 3143 de 2018, no resuelve de fondo las debilidades en la coordinación de entidades del SNARIV y articulación con otros componentes de la política de víctimas, y rezagos en la implementación de la ruta y de los Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC.

- No se han establecido correctivos para garantizar la implementación de las acciones que se eliminaron de los PIRC¹³¹, la UARIV menciona en sus respuestas a las reiteradas recomendaciones de la CSMLV, los “Planes Mejora” cuando fue precisamente esa estrategia la que generó la reducción de su alcance reparador y transformador, lo cual evidencia que no hay una comprensión de la problemática expuesta por la CSMLV. Si bien, una de las estrategias adoptadas es el ajuste de los PIRC, esta continúa haciéndose con base en el catálogo de productos, que contiene un total de 176 productos¹³²: los cuales, en términos generales, mantienen el alcance reducido que identificó la CSMLV en informes anteriores¹³³, pues en su mayoría son del resorte de la UARIV. Es necesario verificar que las Medidas de Satisfacción de los PIRC contengan todas las contempladas en el artículo 139 de la Ley 1448 de 2011.

- El enfoque de género no se transversaliza debido a que la UARIV no ha ajustado el instructivo para tal fin¹³⁴. Tampoco se observan avances en la identificación de los sujetos que tienen el hecho de violencia contra la libertad y la integridad sexual. De hecho, no se conocen acciones de la Unidad para dar 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, sin que este a juicio de la Comisión sea suficiente.

Si bien, la UARIV publicó en 2024 un proyecto de Resolución con los ajustes frente a la inclusión de SRC, entre otros aspectos, la PGN observó que no hacía referencia a las disposiciones de los marcos normativos vigentes, en particular aquellos relacionados con medidas de satisfacción, el deber de memoria del Estado, archivos de violaciones a los DD.HH e infracciones al DIH, el enfoque transformador de la reparación colectiva, temporalidad de la ruta, entre otros. A la fecha no se conoce la Resolución de modificación final. En la primera sesión del Subcomité de Reparación Colectiva del 2026, se indicó que, actualmente se encuentran adelantando las gestiones pertinentes para su actualización incluyendo las modificaciones de la Ley 2421/24; sin que se presentara un cronograma de trabajo que permita determinar cuándo concluye el proceso.

Finalmente, se reitera, que, la Resolución 3264 de 2024, que derogó la 1177 de 2021, fue un avance significativo en el modelo operativo en la fase de implementación. Los avances de este

130. Ley 2343 de 2023 y 2421 de 2024, por las cuales se ampliaron términos para recibir, y valorar declaraciones extemporáneas, de hechos ocurridos desde el 1 de enero de 1985
131. En informes anteriores la CSMLV manifestó que se 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, acciones con nexo causal como los reconocimientos de responsabilidad.

132. 101 para SCR étnicos, 42 para no étnicos y 33 para organizaciones

133. Sobre el Catálogo, en el Octavo Informe la CSMLV manifestó que no se identifican acciones que estén formuladas específicamente para mujeres, o personas con OSIGD, tampoco para la reconstrucción, ampliación, restauración y dotación de infraestructura de salud, reconstrucción o mejora de vivienda, ni condonación o refinanciación de pasivos (predial y servicios públicos).

134. 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.”

mecanismo se evidencian en el incremento de resoluciones de fortalecimiento en las vigencias 2024 y 2025. Se observó que desde el 2015 hasta 2025, se emitieron un total de 61 resoluciones por \$22.884 millones de pesos a 26 SRC, siendo los sujetos con más resoluciones asignadas: Concejales y Diputados (7), Instituto Popular De Capacitación- IPC (6) y ANUC (5) “Anexo Resoluciones de Fortalecimiento por año y por SRC”. No obstante, es importante indicar que los sujetos han tenido dificultades para acceder a los segundos y terceros pagos de las acciones que ellos ejecutaron, por inconvenientes en los tiempos de formalización de los primeros giros y las solicitudes de presupuesto de la UARIV al Ministerio de Hacienda, situación que desde la Procuraduría en atención a las comunicaciones de los sujetos se ha acompañado.

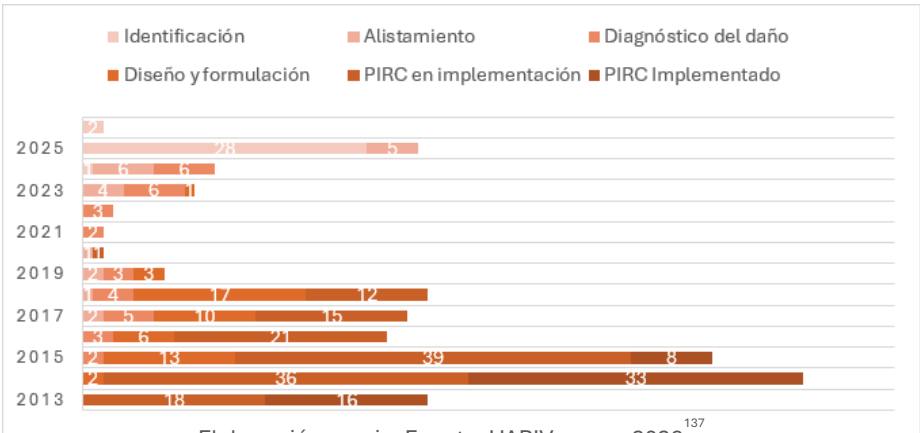
De acuerdo con información de la UARIV¹³⁵ de las 23 Resoluciones emitidas en 2024 y 2025, encontramos que 18 no han realizado el proceso de legalización, de estas, once (11) se encuentran en proceso de cierre, seis (6) se encuentran en ejecución, y una (1) en estado suspendida que corresponde a La Central Nacional ProVivienda - CENAPROV, en razón al embargo realizado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN. Para este caso es importante resaltar el acompañamiento de la Procuraduría, en el marco de las gestiones adelantadas por la UARIV, dentro de las cuales están: el impulso para que se desembargaran los recursos correspondientes de

la Resolución de Fortalecimiento No. 4531-2024 y reunión realizada con la subdirección DIAN de Bogotá y la UARIV¹³⁶, en donde se estableció como propuesta, la posibilidad de incorporar un artículo en el próximo proyecto de Ley de Financiamiento que establezca un proceso diferencial de cobro para las víctimas del conflicto armado.

2. Rezagos en la implementación de la ruta y en los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC

La Comisión reitera que persisten los rezagos en la ruta del Modelo de Reparación Colectiva, para el caso específico de los 260 SRC no étnicos y 78 organizaciones/grupos, es decir un total de 338, el 26 % (86) se encuentran en las (3) tres primeras fases de la ruta, el 15 % (52) en etapa de formulación del PIRC, el 42% (142) en implementación y el 17 % (58) ya cerró el PIRC. En la siguiente gráfica se muestra por cada año, el número de SRC que se incluyeron en el RUV, indicando la fase en la que se encuentran., en donde se observa que, por ejemplo, hay dos (2) sujetos que se incluyeron en el RUV en el 2015 (Comunidad Corregimiento Pueblito Mejía (Bolívar) y Comunidad Corregimiento de Bolivia y sus 18 Veredas (Caldas) y pasados 11 años, aún se encuentran en diagnóstico del daño. Así mismo, es importante resaltar que, hay 18 sujetos que se incluyeron en el RUV desde el 2013 y su PIRC aún se encuentra en fase de implementación.

Gráfica 16. Fases en las que se encuentran los sujetos a marzo de 2026, y año de Resolución de inclusión en el RUV



135. UARIV, Oficio Rad. No. Lex 9164726 Archidhu 2026-0241427-2- del 13/05/2026 Página 16.
 136. Mesa de trabajo realizada el 11 de diciembre de 2025
 137. UARIV, Oficio Rad. No. Lex 9164726 Archidhu 2026-0241427-2- del 13/05/2026.

Si bien, se reconoce la estrategia implementada por la UARIV, de realizar espacios de concertación con los sujetos para actualizar los PIRC, preocupa que las acciones propuestas no necesariamente comprometen a las entidades del SNARIV, para ejecutar proyectos de manera prioritaria respondiendo a las afectaciones directas y necesidades del sujeto.

Respecto al rezago en la implementación de las acciones del PIRC, del total de 8.212 acciones de los sujetos no étnicos y grupos/organizaciones, el 86.8 % (7.136) se encuentran pendientes de implementar, correspondiente a 142 SRC, de las cuales 991 son de planes formulados antes de 2019; y, el 13.2 % (1.076) ya se encuentran implementados correspondiente a 58 SRC. Observando la distribución por departamentos en los que se encuentran los SRC, el nivel del rezago se concentra en los departamentos de Guaviare con el total de acciones pendientes por implementar (34), seguido de La Guajira con 25 acciones en total pendientes también, en el Meta de 423 acciones de los PIRC, tan solo el 7% (28) se han implementado. Los departamentos que tienen un mayor avance son Quindío (16) y Risaralda (31) con el total de acciones implementadas. Anexo Técnico del “Número de SRC por departamento con acciones implementadas y por implementar”.

Se advierte nuevamente el riesgo de ampliación de este rezago, teniendo en cuenta que el Gobierno nacional se enfocó en la 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 de la acción 3.50 del CONPES 4031/21 puede ser una evidencia de esta situación.

La Comisión insiste que si bien, se evidencia un incremento en la ejecución de acciones, persisten

algunas problemáticas que ya se han identificado en informes anteriores, debido a que no se han aplicado los ajustes adecuados en la política pública, y no se logran abordar a profundidad: i) la actual estrategia de corresponsabilidad no atiende las debilidades de los EE.TT categorías 4ta a la 6ta, donde se concentran los SRC, pues como ya se había indicado¹³⁸, persiste 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 EE.TT; se ha evidenciado que hay EE.TT, que no logran gestionar proyectos a través de la Metodología General Ajustada - MGA y, por esta vía dar cumplimiento a los PIRC; y ii) continúan los retos de la UARIV en su rol de coordinadora del SNARIV para el cumplimiento de los PIRC, que se reflejan en los pocos avances en cierres de estos, uno (1) en el periodo del informe.

Respecto al Subcomité Técnico Nacional de Reparación Colectiva, preocupa el nivel de cumplimiento de las metas del POA 2025, en particular la relacionada con el cumplimiento de acciones de los PIRC, que ascendía a 223 y solo se logró un avance del 49%, además en la primera sesión del subcomité de 2026 se manifestó que, está pendiente validar el avance de algunas acciones, así como, la obtención de evidencias, por lo cual, el rezago se suma al de la vigencia 2024. La primera sesión en 2026 se realizó hasta mayo y a junio no se han concertado las metas del POA 2026 en ese mismo indicador, pese a que la UARIV manifestó haber adelantado reuniones bilaterales con entidades del SNARIV.

En dicho espacio, la UARIV presentó información para que las entidades del SNARIV logren determinar dónde confluyen o dónde focalizar su oferta, para avanzar en el cumplimiento de las 22.654 acciones pendientes por implementar, además, se determinó que las entidades priorizarían un número razonable de acciones, para incluir en el Plan Operativo de la vigencia

2026 y gestionar su cumplimiento.

Es importante resaltar los rezagos que existen en la implementación de los PIRC, que corresponden a SRC que tienen acciones específicas para mujeres, población LGBTQ+ o con orientación sexual e identidad de género no hegemónica, según información entregada por la UARIV, actualmente hay 14 sujetos con estas acciones, de los cuales 10 se encuentran en implementación, dos (2) en diseño y formulación y dos (2) en diagnóstico del daño. Por este motivo se hace un llamado a la Unidad para las Víctimas, para que se realice un proceso de verificación y priorización en el avance de la ruta y en la implementación de sus acciones.

3. Falta de articulación con otras medidas y políticas públicas

No se observa una articulación con medidas como retornos y reubicaciones, generación de ingresos, acceso y legalización de tierras, vivienda, salud, educación, y la implementación del AFP¹³⁹, articulación necesaria para acelerar el cumplimiento de los PIRC y alcanzar el enfoque reparador y transformador de la medida. A consideración de la Comisión, estas barreras persisten por los retos que tiene la UARIV en su rol de coordinación y también, por la ausencia de estrategias sectoriales específicas para atender las afectaciones del conflicto en las colectividades.

Si bien se continúa con el fortalecimiento de la base de datos de acciones a cargo de las entidades del SNARIV, liderado por la UARIV, lo cual permitió una mayor identificación de acciones que aumentaron de 2.403 en 2025 a 4.986 en 2026, lo que corresponde al 27 % de las 18.287 acciones previstas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva en fase de implementación correspondientes a 390 Sujetos de Reparación Colectiva, esto aún no se refleja en cierres de los PIRC.

En este sentido, la UARIV concentra la mayor proporción de acciones, lo cual limita su función de articulación y evidencia que los planes continúan con un alcance restringido respecto a lo establecido en la Ley 1448 de 2011 sobre esta medida, dado que, se ciñen a un catálogo de productos que, aunque ha mejorado¹⁴⁰, como se había dicho en informes anteriores, continúa sin contemplar todo el espectro de acciones posibles para atender los daños del conflicto en los colectivos o garantizar el enfoque transformador.¹⁴¹ Adicionalmente, no se cuenta con un sistema de información que le permita gestionar el cumplimiento de las acciones de los PIRC con los líderes sectoriales de las políticas sociales. En la siguiente gráfica se observa que, Minsalud es la entidad con más acciones asociadas y Min minas con menos.



Elaboración propia. Fuente: UARIV, primera sesión del Subcomité, abril 2026

139. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. Suscrito por el Gobierno nacional y la FARC EP. 2016. Punto 5.1.3.3. p. 179: “el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, en donde haya lugar, un enfoque reparador”

140. 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 por cosecha, infraestructura vial, entre otros. UARIV. Oficio Rad. No. 2025-0523271-1 del 07/05/2025. Anexo 369. -PIRC- y los Planes de Retorno y Reubicación -PRR-, cuando aplique como instrumentos de planeación vinculados al Acuerdo Final para la terminación del conflicto.”

141. 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.

Adicionalmente, 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 hechos victimizantes de los SRC, como se había advertido anteriormente, de desaparición forzada, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento forzado y desplazamiento, para relacionarlos con los Macrocasos y, por esta vía, lograr que las acciones de los PIRC sean contempladas en las providencias de la JEP y para los TOAR; por último, se advierte que los Planes Sectoriales Nacionales continúan sin focalizar a los SRC y, por lo tanto, persiste el incumplimiento del Art. 15 del PND 2022-2026¹⁴².

Frente al análisis de las recomendaciones del XII informe de la CSMLV, en donde se presentaron 12 recomendaciones relacionadas con el componente de reparación colectiva, de las cuales la UARIV manifestó que de las nueve (9) a su cargo, acogía tres (3), referentes a la actualización de la Resolución 3143/18, la inclusión de SRC por extemporaneidad y la acreditación de estos ante los macro casos de la JEP; tres (3) parcialmente, referentes a la estrategia de articulación interna, sistema de seguimiento y monitoreo a las acciones de los PIRC y el proceso de la identificación de las afectaciones individuales para su atención y reparación en la ruta; y dos (2) que no se acogen de los ajustes de las acciones establecidas en el Plan Operativo de la Unidad y fortalecer y acelerar las gestiones para garantizar la focalización de los SRC, en la implementación de los PDET y PNS, aduciendo que, la Unidad no puede supeditar la priorización de las medidas en el marco programático de la implementación del Acuerdo de Paz; Se reitera esta última, frente a la

necesidad de que se prioricen las acciones de los PIRC, en la implementación de otras políticas en las que confluyen, garantizando así la reparación de los sujetos que llevan tanto esperando.

De las recomendaciones que hacía referencia a la revisión del “Manual de Valoración”, para que se mantenga el enfoque basado en los daños a los derechos y no en los atributos de los colectivos y 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, no dieron respuesta, por lo que estas recomendaciones se reiteran.

IX. COORDINACIÓN NACIÓN-TERRITORIO

La implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas requiere una articulación efectiva entre la Nación y las entidades territoriales, dado que la garantía de los derechos depende de la coordinación institucional, la planeación, la asignación de recursos y el seguimiento de las acciones desarrolladas en el territorio.

Desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, la política incorporó los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad como ejes para orientar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, el seguimiento realizado por la Comisión evidencia que, después de quince años de implementación, persisten brechas en las capacidades institucionales de las entidades territoriales, así como limitaciones en la articulación entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

142. “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

En el marco de la implementación del CONPES 4031 de 2021, se han fortalecido los instrumentos de asistencia técnica, seguimiento y coordinación territorial. Este documento definió 286 acciones a cargo de 32 entidades del orden nacional para el período 2021-2031.

Con corte a junio de 2025, el Mecanismo Único de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas - MUSVI reportó 958 entidades territoriales asistidas técnicamente, superando la meta de 900; 1.134 entidades certificadas en su contribución al goce efectivo de derechos, frente a una meta de 1.133; y 219 entidades con proyectos de fortalecimiento implementados, frente a una meta de 185. Estos resultados evidencian avances importantes en el cumplimiento de metas operativas relacionadas con la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional.

Sin embargo, los principales desafíos continúan concentrándose en los componentes estructurales de la coordinación Nación Territorio. Con corte a junio de 2025, la unificación de herramientas de planeación y seguimiento alcanzó un 45 % de la meta prevista; el ajuste de la Estrategia de Corresponsabilidad registró un cumplimiento del 35,7%; el ajuste metodológico de los indicadores de corresponsabilidad alcanzó el 36,7%; y el ajuste metodológico del indicador de capacidad territorial llegó al 73,4% de la meta establecida.

Estos resultados muestran que, aunque se han fortalecido las acciones de asistencia técnica y acompañamiento territorial, persisten rezagos en la consolidación de los instrumentos que soportan la articulación institucional, el seguimiento de resultados y la aplicación efectiva de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

La Ley 2421 de 2024 introdujo modificaciones orientadas a fortalecer la coordinación del

SNARIV, la articulación interinstitucional y los mecanismos de seguimiento de la política pública. No obstante, al cierre del presente informe, dichas modificaciones se encontraban en proceso de implementación. En consecuencia, persisten desafíos relacionados con la interoperabilidad de los sistemas de información, la consolidación de los mecanismos de seguimiento y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales, aspectos que continúan siendo determinantes para garantizar una implementación más efectiva de la política pública de víctimas.

BALANCE DE LA CSMLV AL COMPONENTE DE COORDINACIÓN NACIÓN TERRITORIO

Desde el primer informe presentado por la CSMLV en 2012, frente a la Coordinación Nación Territorio de la Política Pública de Víctimas, se han identificado fallas persistentes relacionadas con: i). la desarticulación de los Planes de Acción Territorial (PAT), ii). el funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), iii). la asignación presupuestal, iv). la calidad de la información, v). la incidencia de las víctimas, vi). el insuficiente fortalecimiento territorial y vii). las limitadas capacidades técnicas para su atención. La permanencia de estas problemáticas refleja la ineficacia de las acciones de las entidades responsables, así como debilidades en el seguimiento de estas.

Como coordinadora del SNARIV, la UARIV ha ampliado la asistencia técnica y los sistemas de reporte, pero no ha logrado asegurar el cumplimiento de las obligaciones nacionales y territoriales. Las capacitaciones y los lineamientos resultan insuficientes cuando no están acompañados de planes obligatorios de mejora, recursos, responsables, metas y plazos.

Esta responsabilidad también corresponde al Ministerio del Interior, al DNP y al Ministerio

de Hacienda, pues la autonomía territorial no justifica trasladar mayores cargas a los municipios con menor capacidad fiscal y administrativa.

Los informes I a IV advirtieron la falta de correspondencia entre competencias y recursos, la escasa capacidad fiscal de los municipios con mayor concentración de víctimas, la desarticulación entre los planes de desarrollo y los PAT, y la formulación de programas sin respaldo presupuestal. Los informes V a VII reiteraron las deficiencias de la Estrategia de Corresponsabilidad, la falta de presupuesto en numerosos municipios y las inconsistencias entre los instrumentos de planeación y reporte. Posteriormente, los informes VIII a X señalaron los bajos resultados de los mecanismos de concurrencia y subsidiariedad, el rezago de los indicadores y las dificultades para establecer si el apoyo nacional respondía efectivamente a las necesidades territoriales. El undécimo informe mantuvo estas alertas y mostró que la medición de concurrencia de la vigencia 2022 se limitó a 126 entidades territoriales con proyectos de cofinanciación de la UARIV, lo que impide generalizar sus resultados al conjunto del territorio.

Este balance evidencia, que los avances en la creación de herramientas de información no han sido suficientes para consolidar un sistema plenamente articulado e interoperable.

Persisten desafíos relacionados con la integración entre plataformas, la calidad y oportunidad de la información reportada, la estandarización de metodologías para el cálculo de indicadores y las diferencias en las capacidades técnicas e institucionales de las entidades territoriales para la implementación y seguimiento de la política pública. Estas limitaciones continúan afectando la medición de resultados, la evaluación del cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia,

corresponsabilidad y subsidiariedad, así como la generación de información comparable para la toma de decisiones.

En este contexto, durante la vigencia 2025 el Ministerio del Interior avanzó en el fortalecimiento de la articulación Nación Territorio mediante el ajuste de la Estrategia de Asistencia Técnica Territorial Diferenciada, la consolidación de herramientas de planeación y seguimiento y la articulación entre instrumentos como el RUSICST, el FUT y VIVANTO, con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales y mejorar el seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas. Sin embargo, al cierre del presente informe aún persisten retos para consolidar un sistema de información interoperable y orientado a resultados, que permita fortalecer el seguimiento territorial y mejorar la coordinación entre las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

COORDINACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA NACIÓN-TERRITORIO

Modelo de Intervención Territorial Integral - MITI

A partir de 2023, la UARIV construyó el MITI para identificar las necesidades territoriales y facilitar la articulación de la oferta de asistencia, atención y reparación integral. El instrumento consolida 40 criterios¹⁴³ de evaluación, los cuales, a mayor puntaje, mayor necesidad de intervención.

De las 1.121 entidades territoriales visualizadas, 221 se ubicaron en nivel muy alto y urgente de intervención, equivalentes al 20%, y 700 en nivel alto, correspondientes al 62%. En conjunto, 921 entidades (82%) presentaron una necesidad alta o muy alta. Otras 200 se ubicaron en nivel medio, equivalentes al 18%.

143. Los 40 indicadores del MITI en el marco de la Ley de Víctimas se agrupan en cuatro dimensiones: planeación y gestión institucional, atención y servicios a víctimas, transparencia y participación ciudadana, y control, seguimiento y evaluación.

Tabla 14. Clasificación de Municipios según nivel de necesidad MITI

Nivel de necesidad	Municipios con mayor necesidad	Patrones principales
Muy alto	Riohacha (La Guajira), Buenaventura (Valle del Cauca), San Andrés de Tumaco (Nariño), Puerto Leguizamo (Putumayo), Guapi (Cauca), Carmen del Darién (Chocó)	Alta afectación humanitaria, baja oferta institucional, procesos de reparación colectiva bloqueados
Alto	Necoclí (Antioquia), Samaniego (Nariño), Rioblanco (Tolima), San Pedro de Urabá (Antioquia), Río Viejo (Bolívar), El Banco (Magdalena)	Avances parciales en reparación, insuficiencia en servicios básicos, participación ciudadana limitada
Medio	Valle de San José (Santander), Chiquinquirá (Boyacá), Covarachía (Boyacá), Abriaquí (Antioquia), Zapatoca (Santander), Sibaté (Cundinamarca)	Cobertura aceptable en ayuda humanitaria y servicios básicos, procesos de reparación en curso, gestión institucional moderada ¹⁴⁴

Elaboración propia. Fuente: CGR, con base en VISOR MITI – Datos para la paz , año 2025

Estos resultados muestran que las necesidades territoriales no se concentran en unos pocos casos: ocho de cada diez territorios analizados requieren una intervención alta o muy alta. Ante esta situación, la UARIV requiere articular recursos, entidades y medidas en los territorios priorizados, con el fin de evaluar que compromisos se cumplieron y los resultados obtenidos.

Certificación territorial

Evalúa el cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales en prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral. Incluye componentes como coordinación Nación Territorio, participación, sistemas de información, retornos y reubicaciones, conforme al Decreto 2460 de 2015 y a la Ley 1448 de 2011.

Tabla 15. Comparativo de desempeño territorial según CSMLV 2013-2025

Periodo / Informes CSMLV	Categoría ejemplar	Categoría media	Categoría baja/deficiente	Retos principales
II al V (2013–2016)	15%	50%	35%	Brechas institucionales, baja coordinación Nación–Territorio, debilidad en sistemas de información
VI al IX (2017–2020)	20% (+5%)	55% (+5%)	25% (–10%)	Avances en participación y ejecución presupuestal, pero rezagos en restitución de tierras y reparación colectiva
V al presente (2021–2025)	25% (+5%)	50% (–5%)	25% (=)	Digitalización de información, ampliación en educación y salud, sostenibilidad de programas y articulación interinstitucional

Elaboración propia. Fuente: CGR, con base en CSMLV 2026

144. Los municipios relacionados son los que necesitan con mayor urgencia de intervención interinstitucional, así mismo en el visor se podrá realizar seguimiento de todos los municipios de manera individual VISOR MITI – Datos para la paz

El análisis comparativo del desempeño según los informes del CSMLV entre 2013 y 2025 evidencia una evolución gradual en la gestión institucional frente a la atención y reparación de víctimas. Se observa un incremento sostenido en la categoría ejemplar, que pasa del 15% al 25%, reflejando avances en participación, digitalización de información y ampliación de coberturas en educación y salud. Sin embargo, persisten retos estructurales relacionados con la sostenibilidad de los programas y la articulación interinstitucional, lo que indica que, aunque se han reducido las brechas más críticas, aún existe una dependencia significativa de la coordinación Nación-Territorio para consolidar resultados duraderos y equitativos en la política pública de víctimas frente a los rezagos persistentes en restitución de tierras, reparación colectiva y sostenibilidad de los programas.

Formula individualizadora

Desde su creación en 2011, la fórmula individualizadora se aplica como un modelo de contraste entre los recursos disponibles en

las entidades territoriales y las necesidades de atención de la población víctima. Los resultados evidencian que entre 2021 y 2024, 54 municipios fueron determinados como concernidos¹⁴⁵. Para 2024, el número fue de 15 (27%)

A continuación, se presenta un gráfico en el cual se evidencian los departamentos que cuentan con capacidad institucional y financiera alta (Robusto)¹⁴⁶ de los cuales se encuentran departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Risaralda o Quindío. Por otro lado, a la capacidad media (intermedio)¹⁴⁷ pertenecen los departamentos requieren apoyo adicional como lo son Boyacá, Meta, Santander, Valle del Cauca. Asimismo, departamentos con una capacidad baja (temprano)¹⁴⁸ que refiere a baja capacidad financiera y de inversión por lo cual tienen una vulnerabilidad alta y una necesidad de aumentar el apoyo institucional departamentos como Choco, Arauca, Guaviare, Vichada, la Guajira

Gráfica 18 Nivel de cumplimiento formula individualizadora a 2026



Elaboración propia, fuente UARIV, Julio 2026

145. Un municipio "concernido" es aquel que, según la fórmula individualizadora del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuenta con capacidad de inversión, tiene una situación crítica en materia de víctimas y desplazados y presenta una baja inversión en la política pública.

146. Robusto: corresponde a los territorios que muestran un desempeño ejemplar, con alta inversión en programas de atención y reparación, cumplimiento sostenido de responsabilidades y capacidad institucional consolidada. Generalmente son municipios o departamentos que logran superar el promedio nacional y se convierten en referentes.

147. Intermedio: agrupa a las entidades que han alcanzado avances parciales, con inversión moderada y resultados en algunos componentes, pero aún presentan rezagos en áreas críticas como restitución de tierras o reparación colectiva. Se consideran en transición hacia un nivel más sólido, pero requieren mayor acompañamiento.

148. Temprano: identifica a los territorios que apenas inician procesos de inversión y gestión, con baja capacidad institucional y escasa cobertura de programas. Son los municipios más vulnerables, donde la crisis humanitaria es más evidente y la atención estatal resulta insuficiente

A nivel municipal, llama la atención la situación de los municipios de: (i) Puerto Caicedo (Putumayo) concernido durante tres vigencias (2022-2024) y un entorno de desarrollo temprano; (ii) los municipios de Belén de los Andaquíes (Caquetá), Buenaventura (Valle del Cauca) e Itzmina (Chocó) que cuentan con un entorno de desarrollo intermedio y (iii) Barrancabermeja (Santander) con un entorno robusto, que son calificados como concernidos¹⁴⁹ en dos vigencias (2023 – 2024). De otra parte, para 2024, se identifican nuevos municipios en condición de concernidos con desarrollo intermedio como lo son Bagadó y Sipí (Chocó) y con desarrollo temprano como Bojayá, Nóvita y Rio Quito (Chocó) y San Miguel y Valle del Guamuez (Putumayo). Estos resultados implican que se requiere un seguimiento y acciones diferenciadas por parte de las entidades nacionales en estos territorios.

Sistemas de información

Después de 15 años de implementación de la Ley 1448 de 2011, la política pública de víctimas ha fortalecido progresivamente los sistemas de información para apoyar la coordinación Nación-Territorio y el seguimiento de las acciones dirigidas a la atención, asistencia y reparación integral. La implementación de herramientas como el Registro Único de Víctimas - RUV, el Formulario Único Territorial -FUT, el Sistema de Información para la Gestión de los Planes de Acción Territorial - SIGO-PAT, el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial - RUSICST y los mecanismos de seguimiento del CONPES 4031, representan avances importantes frente a los primeros años de implementación de la Ley, al mejorar la disponibilidad de información y fortalecer los procesos de planeación y monitoreo territorial.

No obstante, se evidencia que el principal desafío ya no radica en la existencia de herramientas

de información, sino en su articulación y simplificación. La coexistencia de múltiples plataformas, con metodologías, responsables y finalidades diferentes, continúa dificultando la interoperabilidad de la información y la posibilidad de vincular de manera integral la planeación territorial, la asignación de recursos, la ejecución presupuestal y los resultados alcanzados en la garantía de los derechos de las víctimas. Esta situación limita la trazabilidad de la política pública y dificulta la evaluación de los principios de coordinación, concurrencia, corresponsabilidad y subsidiariedad.

En este contexto, el SIGO-PAT evidencia avances en el fortalecimiento de la planeación territorial. Para el periodo 2024–2027, 1.044 entidades territoriales formularon programas; durante 2025, 1.021 registraron el Plan Operativo Anual y la anualización del PAT, frente a 988 en 2024; además, 1.106 entidades reportaron oferta territorial y 1.018 anualizaron dicha oferta. Igualmente, 1.052 entidades territoriales incorporaron 2.743 programas destinados al funcionamiento de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas y al desarrollo de sus planes de trabajo. Sin embargo, estos registros reflejan el cumplimiento de procesos de planeación y reporte, mas no permiten establecer si los recursos fueron ejecutados, si las acciones programadas se materializaron o si contribuyeron efectivamente al goce de derechos de la población víctima.

En consecuencia, el balance de los quince años muestra avances importantes en la consolidación de los sistemas de información y en el fortalecimiento de la planeación territorial; sin embargo, persisten cuellos de botella asociados con la interoperabilidad de las plataformas, la calidad y trazabilidad de la información, la actualización de los indicadores de coordinación y las capacidades institucionales de las entidades territoriales.

149. Implica que en estos municipios persiste una situación crítica y una baja inversión en la política pública de víctimas.

Mientras no exista una integración efectiva entre los sistemas de información y los instrumentos de planeación, presupuesto y seguimiento, continuará siendo limitado el análisis de resultados y la verificación del cumplimiento efectivo de la política pública en los territorios.

X. PARTICIPACIÓN

La participación efectiva constituye uno de los derechos fundamentales reconocidos a las víctimas del conflicto armado interno y un componente transversal de la política pública de atención, asistencia y reparación integral prevista en la Ley 1448 de 2011. El presente capítulo analiza la evolución de este derecho durante los quince años de implementación de la política pública, con el propósito de identificar los principales avances, obstáculos y transformaciones en la garantía de la participación efectiva de las víctimas.

Para ello, se desarrolla un balance histórico del período 2011-2026, complementado con el análisis de los principales indicadores de seguimiento relacionados con el funcionamiento del sistema de participación de víctimas, la calidad e incidencia de los espacios de representación, la implementación territorial de la política pública y los desarrollos normativos e institucionales más recientes, particularmente los derivados de la Ley 2421 de 2024.

La expedición de la Ley 2421 de 2024 constituye el principal desarrollo normativo en materia de participación efectiva desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, al ampliar el alcance del derecho e introducir modificaciones institucionales, cuya implementación plantea importantes desafíos institucionales que serán objeto de análisis en el presente capítulo.

Aunque la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV reporta avances en la armonización del Protocolo de Participación

y en la elaboración de insumos técnicos para la implementación de la reforma¹⁵⁰, persisten aspectos fundamentales pendientes de desarrollo relacionados con la incorporación de los nuevos sujetos de participación y la reglamentación integral del derecho.

Balance de los quince años de implementación del derecho a la participación efectiva de las víctimas

Avances. A quince años de la implementación de la Ley 1448 de 2011, el derecho a la participación efectiva de las víctimas presenta avances en su consolidación institucional y en el fortalecimiento de los mecanismos de representación e interlocución con el Estado. Durante este período se consolidó el sistema de participación de víctimas mediante el funcionamiento permanente de cerca de 1.100 Mesas de Participación en los niveles municipal, departamental y nacional¹⁵¹, la reglamentación progresiva de sus mecanismos de operación y el fortalecimiento de espacios de interlocución con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), junto con la evolución de la asistencia técnica hacia un enfoque de fortalecimiento organizativo.

Paralelamente, el seguimiento de la política evolucionó desde la verificación del funcionamiento básico de las instancias de participación hacia la incorporación de herramientas de monitoreo: la batería de ocho indicadores derivada del CONPES 4031 de 2021 completó sus fases de formulación (corte 2021-II) y validación (corte 2022-I), y actualmente se encuentra en implementación, cubriendo el 100 % de las Mesas Departamentales, Distritales y la Mesa Nacional¹⁵². Como desarrollo reciente, la expedición de la Ley 2421 de 2024 constituye el principal avance normativo del período, desarrollado en detalle más adelante en este capítulo.

Cabe destacar, además, que en materia de participación se superó el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004, lo que constituye un hito relevante en el proceso de garantía de este derecho y marca un nuevo escenario de seguimiento centrado en la sostenibilidad de los avances alcanzados y en el fortalecimiento de los mecanismos ordinarios de exigibilidad.

Obstáculos. El seguimiento realizado por la Comisión evidencia que los principales desafíos han cambiado a lo largo de los quince años de implementación de la política pública. Mientras que en los primeros años las dificultades estuvieron asociadas a la conformación y funcionamiento de las instancias de participación¹⁵³, actualmente los principales cuellos de botella se concentran en la capacidad de estos espacios para incidir en las decisiones de política pública¹⁵⁴.

Persisten diferencias territoriales en el funcionamiento de las Mesas de Participación, debilidades en el seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades, limitaciones para medir la incorporación de las propuestas formuladas por las víctimas, diferencias en las capacidades institucionales para brindar asistencia técnica y acompañamiento, y barreras para el acceso a la participación efectiva de comunidades étnicas y niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, y personas LGBTIQ+ OSIGNH. Se evidencian también, limitaciones metodológicas para evaluar el efecto de la asistencia técnica sobre la autonomía y la capacidad de incidencia de las Mesas.

A ello se suma que, los ajustes ordenados por la Ley 2421 de 2024 aún no han sido realizados y que, en los escasos avances que se registran, el Ministerio Público, pese a ser parte de las Mesas de Participación y actor de la implementación¹⁵⁵

de la política pública, ha sido escasamente convocado para su construcción. Así mismo, varios de los desarrollos previstos por la Ley 2421 de 2024 continúan en proceso de implementación, particularmente aquellos relacionados con la reglamentación del derecho a la participación y la incorporación de los nuevos sujetos y mecanismos de representación en el sistema.

Transformaciones. El análisis histórico evidencia que la principal transformación de la política pública radica en la ampliación de los espacios de participación y en la evolución del propio concepto de participación efectiva. Durante estos quince años, el sistema pasó de una etapa orientada a garantizar la existencia y funcionamiento de las instancias de representación hacia un modelo que exige fortalecer la incidencia de las víctimas en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública. Esta evolución se refleja en la diversificación de los escenarios de interlocución, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y la articulación de este derecho con desarrollos normativos recientes que se detallan más adelante.

Evolución del funcionamiento del sistema de participación de víctimas

El funcionamiento regular de las Mesas de Participación constituye uno de los principales indicadores para evaluar la implementación del derecho a la participación efectiva previsto en la Ley 1448 de 2011. En el caso de las Mesas Departamentales, la normativa ha establecido un número mínimo de sesiones anuales como mecanismo para garantizar la continuidad de los procesos de representación e interlocución con las entidades del SNARIV¹⁵⁶. Por esta razón, el análisis de la evolución de este indicador permite identificar el grado de consolidación del sistema de participación en el territorio nacional.

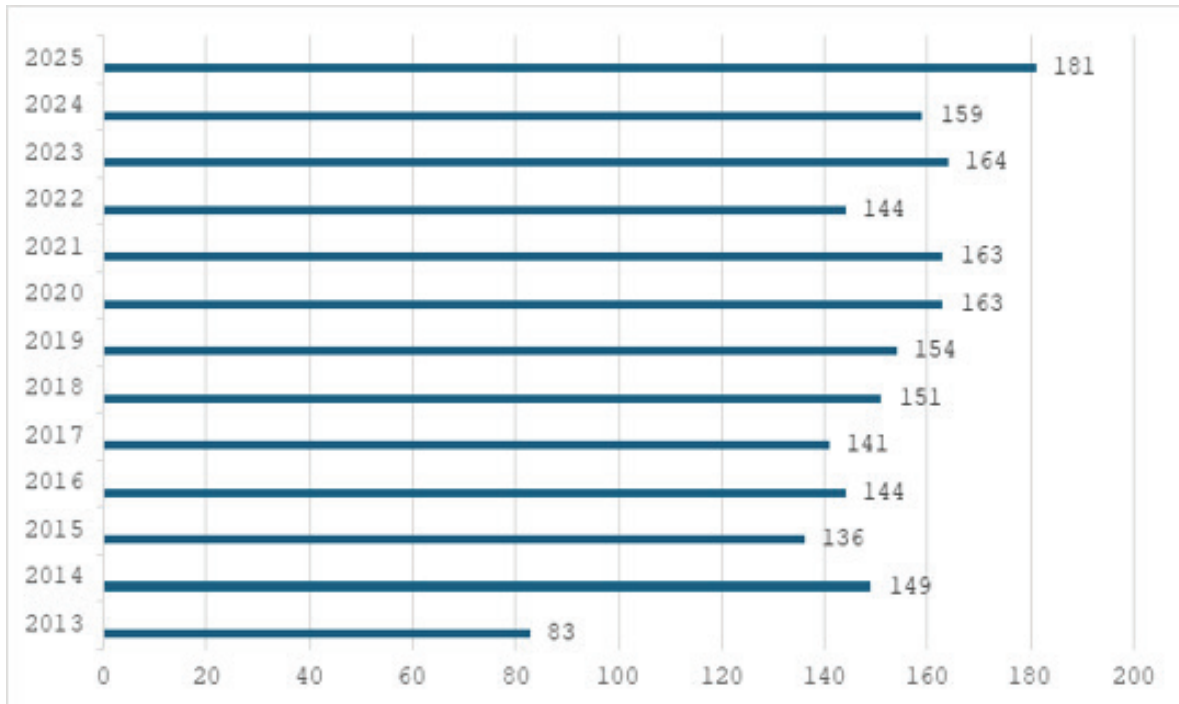
153. CSMLV. Primer (2014), Tercer (2016) y Cuarto (2016-2017) informes al Congreso.

154. CSMLV. Noveno (2021-2022), Décimo (2022-2023) y Décimo segundo (2024-2025) informes al Congreso

155. UARIV. Respuesta a requerimientos para el XIII Informe CSMLV, 2026

156. UARIV. Resolución 01668 de 2020, art. 32

Gráfica 19. Evolución del cumplimiento de las sesiones de las Mesas Departamentales de Participación (2013-2025)



Elaboración propia. Fuente: Defensoría del Pueblo, 2025.

En los 13 años de existencia de las Mesas Departamentales se evidencia un fortalecimiento progresivo del funcionamiento de estos mecanismos. Entre 2013 y 2025 el número total de sesiones pasó de 83 a 181, lo que representa un incremento de 118 % durante el período analizado. Este comportamiento debe interpretarse considerando la modificación introducida por la Resolución 1668 de 2020, que incrementó de dos a cuatro el número mínimo de sesiones anuales a partir de 2021. A pesar de este cambio normativo, el sistema logró mantener e incluso aumentar el número de sesiones realizadas, alcanzando el valor más alto de toda la serie histórica en 2025. En términos generales, estos resultados muestran una capacidad creciente de las entidades territoriales para

sostener el funcionamiento de las instancias departamentales de participación.

Sin embargo, como se identifica en la tabla a continuación, el análisis comparativo departamental evidencia que este comportamiento no ha sido homogéneo: aproximadamente una cuarta parte de los departamentos (24 %) presentó incumplimientos en al menos una vigencia durante el período analizado, y se identifican entidades territoriales con incumplimientos reiterados a lo largo de varios años, lo que evidencia que las dificultades para garantizar el funcionamiento regular de las Mesas no corresponden únicamente a situaciones coyunturales.

Tabla 16. Departamentos que incumplieron el número mínimo de sesiones de las Mesas Departamentales de Participación, por año (2013-2025)

Departamento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Amazonas	X							X					
Antioquia											X		
Arauca		X					X	X	X	X		X	X
Bolívar		X	X		X								
Boyacá		X	X										
Caldas			X										
Caquetá	X	X								X			
Casanare	X	X	X							X			
Cesar				X	X			X	X	X	X	X	X
Chocó			X	X	X		X						X
Córdoba				X	X					X	X		
Cundinamarca	X												
Guainía										X	X	X	
Guaviare	X			X	X	X		X	X	X			
Huila										X			
La Guajira	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Magdalena										X			
Norte de Santander		X										X	
Putumayo				X			X	X					
San Andrés								X		X	X		X
Santander			X			X	X			X		X	
Sucre		X											
Tolima					X								
Valle del Cauca		X	X	X	X	X							
Vaupés			X						X				
Vichada	X		X	X	X	X	X						
Total departamentos	7	8	10	8	9	5	6	7	5	12	6	6	5

Elaboración propia, Fuente: Defensoría del Pueblo, 2025.

El año 2022 concentró el mayor porcentaje de departamentos con incumplimiento (37,5 %, equivalente a 12 departamentos), mientras que 2018, 2021 y 2025 registraron el menor porcentaje (15,6 %, equivalente a 5 departamentos cada uno), lo que refleja una recuperación progresiva del indicador en los últimos años, aunque

persisten diferencias territoriales en la garantía del derecho a la participación.

La recurrencia del incumplimiento tampoco se distribuye de manera aleatoria entre los departamentos: durante el período 2013-2025, La Guajira registró incumplimientos en 12 de los 13

años analizados (92,3 %), seguido de Cesar con 8 años (61,5 %) y de Arauca y Guaviare con 7 años cada uno (53,8 %), lo que evidencia dificultades estructurales para garantizar el funcionamiento regular de las Mesas Departamentales en estos territorios.

La evolución de este indicador permite concluir que el sistema de participación de víctimas presenta un proceso sostenido de consolidación institucional en términos de funcionamiento. Sin embargo, las brechas observadas entre departamentos evidencian que la capacidad para garantizar el desarrollo regular de las Mesas continúa siendo desigual en el territorio nacional, aspecto que resalta la importancia de fortalecer las estrategias de asistencia técnica y acompañamiento institucional hacia aquellos departamentos que históricamente han presentado mayores dificultades para cumplir las obligaciones previstas en la normativa.

Incidencia y calidad de la participación

La consolidación del funcionamiento del sistema de participación de víctimas exige valorar, además de la realización de las sesiones, la capacidad de los escenarios institucionales para incorporar las propuestas de las víctimas y generar respuestas frente a los compromisos asumidos.

La información analizada por la Comisión evidencia avances en la consolidación de los principales escenarios de interlocución entre las víctimas y el Estado. La participación de las Mesas de Participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional se mantuvo por encima del 97 % durante las vigencias analizadas, lo que refleja la estabilidad alcanzada por este mecanismo de coordinación territorial.¹⁵⁷

No obstante, se evidencia que el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), máxima instancia de dirección y coordinación de la

política pública de víctimas, no sesionó durante la vigencia 2024, pese a los importantes asuntos estratégicos que demandaban decisiones de alto nivel; en las vigencias en que sí sesionó, el espacio continuó siendo estratégico para la presentación de propuestas de las víctimas¹⁵⁸. Sin embargo, el seguimiento realizado muestra que la información institucional continúa privilegiando el reporte sobre el desarrollo de las sesiones y los compromisos adquiridos, mientras que aún son limitados los mecanismos para evaluar el grado de implementación de dichos compromisos o la incorporación efectiva de las observaciones formuladas por las víctimas.

El fortalecimiento técnico también ha evolucionado: la asistencia técnica dejó de limitarse al cumplimiento de procedimientos administrativos y hoy incorpora fortalecimiento organizativo, formación en mecanismos de participación, acompañamiento a planes de trabajo y desarrollo de capacidades para la interlocución con el SNARIV¹⁵⁹. Persisten, sin embargo, retos para desarrollar metodologías que evalúen su efecto sobre la autonomía de las Mesas y su capacidad de incidencia, más allá del número de asistencias técnicas realizadas.

De igual manera, la visibilización de las acciones desarrolladas por las Mesas de Participación continúa representando un desafío para fortalecer el reconocimiento social de estos procesos. Aunque la UARIV¹⁶⁰ ha implementado estrategias de comunicación y acompañamiento al Comité de Comunicaciones de la Mesa Nacional, el seguimiento realizado por la Comisión evidencia la necesidad de consolidar mecanismos de difusión con mayor cobertura territorial, enfoques diferenciales y herramientas que permitan evaluar su alcance e impacto. La visibilización constituye un componente estratégico de la participación efectiva, en la medida en que fortalece la transparencia, favorece la rendición de cuentas y amplía las posibilidades de incidencia de las víctimas en los escenarios institucionales.

157. UARIV. Respuesta a requerimientos para el XIII Informe CSMLV, 2026

158. CSMLV. Octavo (2020-2021) y Décimo (2022-2023) informes al Congreso

159. UARIV. Respuesta a requerimientos para el XIII Informe CSMLV, 2026

160. UARIV. Respuesta a requerimientos para el XIII Informe CSMLV, 2026

El análisis de estos indicadores evidencia que el principal desafío del sistema de participación de víctimas ya no consiste únicamente en garantizar el funcionamiento de los espacios de representación, sino en fortalecer las condiciones que permitan traducir la participación en resultados verificables sobre la política pública. Por ende, el seguimiento futuro deberá avanzar hacia instrumentos que permitan evaluar la cobertura, el funcionamiento del sistema, la calidad de la participación, la implementación de las propuestas formuladas por las víctimas y el impacto de estos escenarios sobre la garantía efectiva de sus derechos.

Transformaciones recientes y desafíos para la implementación de la Ley 2421

La expedición de la Ley 2421 de 2024 marca el inicio de una nueva etapa para el sistema de participación efectiva de las víctimas. Esta ley amplía el alcance del derecho a la participación mediante la incorporación de nuevos sujetos, nuevos enfoques diferenciales y hechos victimizantes, al tiempo que fortalece la representación de las víctimas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y dispone que la garantía de este derecho sea desarrollada mediante una ley estatutaria. Estas modificaciones implican un proceso de adecuación institucional que trasciende la actualización del Protocolo de Participación y exige la armonización del conjunto del SNARIV, el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición - SIVJRNR y el Sistema Nacional de Búsqueda - SNB.

El seguimiento realizado por la Comisión evidencia que las entidades han iniciado acciones orientadas a preparar la implementación de la reforma, entre ellas la construcción de insumos técnico-jurídicos y la revisión del Protocolo de Participación¹⁶¹. Sin embargo, estas actuaciones corresponden principalmente a la actualización de un instrumento de carácter administrativo,

mientras que la información analizada no permite identificar avances en la formulación o radicación del proyecto de ley estatutaria ordenado por el artículo 58 de la Ley 2421 de 2024, ni la definición de una hoja de ruta para su trámite. Persisten, además, aspectos esenciales sin definir relacionados con la incorporación de los nuevos sujetos de participación y la representación de los nuevos enfoques.

Este trámite adquiere especial relevancia considerando que el próximo proceso de elección de las Mesas de Participación deberá realizarse bajo el marco normativo introducido por la Ley 2421 de 2024. Por consiguiente, la implementación de la reforma requiere que las reglas de representación, los mecanismos de elección, la asistencia técnica y los instrumentos de seguimiento sean definidos con suficiente anticipación para garantizar condiciones homogéneas en todo el territorio nacional.

Lo anterior resulta particularmente importante frente a la incorporación de los nuevos sujetos de participación y a la necesidad de armonizar estas disposiciones con los mecanismos de representación previstos para los pueblos y comunidades étnicas en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y en los protocolos de participación establecidos en las resoluciones 3216 de 2024, 1709 de 2025 y 1152 de 2026.

Otro aspecto relevante para la Ley 2421 de 2024 es la actualización del Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) Víctimas del Conflicto Armado (Resolución 00623 de 2014), cuya implementación, doce años después, sigue siendo limitada: solo existen pilotos en algunos municipios de Cauca, Huila, Quindío y Boyacá¹⁶², sin consolidación nacional. Las modificaciones de la ley refuerzan esta necesidad: el artículo 193 obliga a garantizar la participación de NNA en las Mesas, y el artículo 3 amplía la definición de víctima a quienes fueron desvinculados del reclutamiento siendo menores o quedaron en

161. UARIV. Respuesta a requerimientos para el XIII Informe CSMLV, 2026

162. Información regional de la Defensoría del Pueblo (2026).

orfandad por el conflicto, y fortalece el enfoque diferencial (orientación sexual, identidad de género diversa, condición migratoria, interseccionalidades), variables ausentes en el protocolo vigente.

La reforma también redefine el alcance de la participación efectiva -diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública-, lo que exige revisar las metodologías y capacidades institucionales necesarias para garantizar la participación incidente de NNA de acuerdo con su edad y autonomía progresiva. El protocolo vigente tampoco desarrolla evaluaciones de riesgo ni protocolos de seguridad diferenciados, la participación de NNA en procesos de memoria histórica y pedagogía para la no repetición, ni mecanismos de articulación con el SNARIV, el Sistema Integral para la Paz y el Sistema Nacional de Búsqueda.

Adicionalmente, se identifica un vacío relevante en materia de participación étnica. Ninguno de los protocolos de participación de pueblos y comunidades étnicas expedidos entre 2024 y 2026 incorpora un apartado específico, diferenciado y explícito sobre la participación de niños, niñas y adolescentes indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y del pueblo Rrom, como lo establece el artículo 16 de la Resolución 00623 de 2014. Esta ausencia limita el reconocimiento de las particularidades organizativas, territoriales, culturales y etarias de estas niñeces, y dificulta la incorporación de enfoques diferenciales acordes con sus formas propias de participación y representación.

En un plano distinto, el CONPES 4180 de 2025 incorpora elementos que complementan los retos identificados por la Comisión: la política de soluciones duraderas reconoce la participación como un componente para la reconstrucción de los proyectos de vida de la población desplazada y plantea acciones dirigidas a fortalecer las

capacidades organizativas, el control social, la participación comunitaria y la incidencia en las decisiones públicas. De igual manera, identifica desafíos relacionados con la representatividad, la renovación de liderazgos, la participación de mujeres, jóvenes y grupos étnicos, así como la necesidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y difusión de la información, aspectos que coinciden con los hallazgos presentados en este capítulo.

La evolución reciente de la representación política de las víctimas también constituye un elemento relevante para esta nueva etapa. La experiencia de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) evidencia avances en la ampliación de los escenarios de representación política de las víctimas, pero también pone de presente desafíos asociados a las condiciones de seguridad, la participación de las mujeres, las barreras de acceso a la financiación de campañas y la persistencia de riesgos electorales en los territorios¹⁶³. Estos elementos muestran que la garantía del derecho a la participación requiere mecanismos institucionales de representación y condiciones materiales que permitan su ejercicio en condiciones de igualdad y seguridad.

Los desarrollos normativos e institucionales recientes—la ampliación de la representación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, la actualización pendiente del protocolo de participación de NNA, el vacío en los protocolos étnicos y la consolidación de las CITREP—permiten concluir que el sistema de participación se encuentra en un proceso de transición hacia un modelo más amplio y complejo de representación e incidencia. La implementación efectiva de la Ley 2421 de 2024 dependerá de la capacidad institucional para traducir estas modificaciones en reglas claras, mecanismos de seguimiento y procesos de fortalecimiento territorial que garanticen la participación efectiva de las víctimas bajo el nuevo marco jurídico.

XI. GÉNERO

A quince años de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y tras su reciente modificación mediante la Ley 2421 de 2024, para la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas (CSMLV) resulta fundamental realizar un balance de los avances, desafíos y aspectos pendientes en la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, particularmente en relación con la incorporación efectiva del enfoque de género y la perspectiva interseccional.

Este análisis parte del reconocimiento de que el impacto del conflicto armado no fue homogéneo, sino que afectó de manera diferenciada a las personas y colectivos según variables como el género, la orientación sexual, la identidad de género, la pertenencia étnico-racial, la edad, la discapacidad y otras condiciones de vulnerabilidad. De acuerdo con información suministrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV¹⁶⁴, de las 6.286.080 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) entre 2012 y junio de 2026, 3.173.274 corresponden a mujeres; 17.250 se reconocen como personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género No Hegemónicas OSIGNH¹⁶⁵; 1.310.518 se autorreconocen como población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera; y 293.175 como población indígena.

Estas cifras evidencian que las dinámicas del conflicto armado estuvieron atravesadas por estructuras históricas de discriminación, exclusión y desigualdad, las cuales profundizaron los riesgos y las afectaciones sufridas por determinados grupos poblacionales. En particular, las mujeres y las personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género No Hegemónicas (OSIGNH-LGBTIQ+) enfrentaron formas específicas de violencia, desprotección

y vulneración de derechos, derivadas de la interacción entre las lógicas del conflicto armado y los patrones estructurales de discriminación basados en género, orientación sexual e identidad de género.

En este contexto, el presente capítulo desarrolla un análisis desde los enfoques de derechos humanos, género e interseccionalidad sobre los avances y desafíos identificados durante los quince años de implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstas en la Ley de Víctimas. Para ello, se empleó una metodología mixta que integró la revisión documental de los informes elaborados por la Comisión de Seguimiento entre 2011 y 2026, así como el análisis de las respuestas remitidas por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral para la Paz (SIVJRN), atendiendo a la necesaria articulación y complementariedad de cada una de las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

Prevención

Según la respuesta brindada por el Ministerio del Interior¹⁶⁶, se identifica la construcción de una metodología participativa diseñada para que los municipios y departamentos formulen sus Planes Integrales de Prevención con los cuales buscan mitigar los riesgos contra la vida y la seguridad en zonas de conflicto, donde se incluyen los enfoques diferenciales y se realizan con participación de comunidades étnicas y organizaciones sociales.

El Ministerio del Interior indica un incremento progresivo en la cobertura en el año 2017 de 60 Planes Integrales de Prevención, en adelante (PIP), mientras que en el año 2024 la cifra subió a 212 planes, y 178 para el año 2025, logrando

164. Respuesta UARIV correo electrónico 3 de junio de 2026

165. OSIGNH Orientación Sexual e Identidad de Género no Hegemónica

166. Ministerio del Interior, 4 de junio de 2026 radicado 2026-2-001001-029577

una cobertura del 87,5 % municipios priorizados. Sin embargo, en la misma respuesta aclara que su labor es de acompañamiento técnico más no de ejecución, la cual corresponde a las entidades territoriales.

Ahora bien, frente a la incorporación de los enfoques de género, étnico y diferencial en las medidas de prevención, indica el Ministerio del Interior que su formulación no es estándar si no diferencial y que en las tres fases que se realizan: i) Análisis de Sujetos Sociales en Riesgo, ii) Construcción Participativa, y iii) Protocolo de Actuación Proporcional, en la cual se realizan mesas de trabajo para caracterizar a las comunidades y organizaciones sociales. En esta construcción, se promueve la participación de pueblos étnicos, mujeres, población OSIGNH y las metodologías según lo planteado por este ministerio evita modelos genéricos, sino buscan responder a las necesidades del territorio, donde se identifican colectivamente los escenarios de riesgo, amenazas y capacidades comunitarias.

Dentro de los principales cuellos de botella identificados es que la aprobación de los PIP es competencia autónoma de alcaldes y gobernadores y allí se enfrentan las limitaciones estructurales severas relacionadas en especial a destinación específica de presupuesto, dificultades de articulación entre los niveles nacional y territorial, donde se atienden las crisis de manera fragmentada. En este punto, se identifica según la respuesta brindada por el ministerio, la falta de voluntad política ya que algunas entidades territoriales no priorizan el PIP en sus planes de desarrollo e inversión, esto sumado a la alta rotación de personal que debilitan la memoria institucional y la capacidad técnica local. Respecto a los enfoques de género y diferencial, aunque el Ministerio del Interior cuenta con lineamientos para la inclusión de estos enfoques en los PIP, persiste una débil incorporación real de estos enfoques, con insuficiente focalización de medidas frente a

estos enfoques.

Protección

Respecto a la respuesta brindada por la UNP,¹⁶⁷ se informa que no dispone de información desagregada por orientación sexual e identidad de género diversa, la UNP proporcione una tabla detallada desde 2012 hasta 2026, registrando un total de 129.632 evaluaciones, de las cuales 57.639 resultaron en riesgo extraordinario, lo cual equivale al 45% de la totalidad de los casos. Respecto al CERREM Mujeres, la información cubre de 2018 a 2026, con 7.711 casos vistos en 212 sesiones, esto equivale al 5% de la totalidad de los casos generales.

Adicionalmente, reportó que, al 31 de marzo de 2026, cuenta con 1.108 beneficiarios víctimas del conflicto armado (466 mujeres y 642 hombres). Presentó la evolución anual de estos beneficiarios desde 2019. El porcentaje de víctimas con medidas implementadas sobre el total con riesgo extraordinario osciló entre el 14,4% y 24,1% para mujeres y el 8,6% y 13,4% para hombres entre 2019 y 202x se evidencia un aumento entonces de mujeres con riesgo extraordinario.

Frente a los casos de protección colectiva se reporta que en el primer trimestre de 2026 se realizaron 13 evaluaciones colectivas (10 a organizaciones de mujeres y 3 a organizaciones LGBT). Además, reportó tener medidas implementadas para 42 organizaciones de mujeres.

Respecto a los casos de protección colectiva, hay un total de 21 colectivos que han sido ponderados con riesgo extremo. La distribución anual muestra picos en 2019 (6 casos) 2021 (5 casos) y 2023 (7 casos).

Respecto a los tiempos de respuesta, según la información que brinda la UNP para riesgo ordinario son 60 días calendario, para casos de

riesgo inminente o excepcional, señalan que la información no debe extenderse más de 4 días, desde la recepción de la solicitud, y cuando ya se cuenta con acto administrativo ejecutoriado, la implementación de las medidas de protección debe ser entre 3 a 5 días. Respecto a los trámites de emergencia o por orden de juez, el tiempo de respuesta es de 48 horas. Frente a las metas de los indicadores de gestión oscila mayoritariamente entre el 54% y el 65%. En el último reporte (II Semestre 2025), se alcanzó un avance del 72,6%, con 894 evaluaciones realizadas de 1.230 solicitudes allegadas, superando la meta establecida para ese periodo.

Dentro de los cuellos de botella identificados, la Defensoría del Pueblo que conforma la CSMLV quiere señalar que con el acompañamiento que realiza a los casos de mujeres víctimas amenazadas, ha podido identificar que los tiempos reportados por la UNP no se cumplen conforme a la respuesta brindada por la esta entidad. Un ejemplo de ello es el caso de una mujer víctima, lideresa, buscadora quien sufrió un atentado y quemaduras en varias partes de su cuerpo en el departamento de Bolívar, a la cual se le implementaron las medidas de protección a través de CERREM de mujeres extraordinario ordenado por la JEP, a la cual se le implementaron sus medidas más allá de las 48 horas señaladas en los tiempos de respuesta de la UNP, pese a la gravedad de la situación vivida. Adicionalmente se evidencian retrasos en la implementación y notificación de las decisiones de medidas de protección a mujeres víctimas del conflicto armado con riesgo extraordinario.

En línea de lo anterior, persisten las barreras para las personas OSIGNH en la ruta de protección individual y colectiva, barreras que inician desde el sistema de información, instrumentos y procedimientos, los cuales no incorporan de manera explícita y diferenciada las particularidades de las personas OSIGNH LGBTIQ+.

Programa Integral de Seguridad para Comunidades y Organizaciones en los territorios

Este programa reglamentado a través del Decreto 660 de 2018, derivado del punto 3.4.8 del Acuerdo de Paz. Según la información suministrada por el Ministerio del Interior¹⁶⁸, aumentó el cubrimiento de este programa para los años 2024, 2025 y en lo corrido del año 2026 se alcanzó la priorización de 234 organizaciones las cuales tienen presencia en 26 departamentos, con 65 organizaciones vinculadas que pertenecen al departamento del Cauca. En el marco de este proceso se han formulado 170 Planes Integrales de Prevención y 50 Protocolos de Protección.

El Ministerio del Interior¹⁶⁹, indica en su respuesta que dentro de las organizaciones priorizadas cuentan con comités internos de mujeres o personas OSIGNH. Dentro de las organizaciones beneficiarias pertenecientes a organizaciones de mujeres y población OSIGNH se identifican 30 organizaciones, lo cual corresponde a un 12,8 % de organizaciones beneficiarias de la totalidad, dentro de las cuales se encuentran Movimiento Mujeres por la Vida (MOMUVIC), la Asociación de Mujeres Argelia (AMAR), la Asociación de Mujeres de Paz de Chocó, Mujeres Tejedoras de Vida Colectivo de Mujeres Transfenix.

Frente al cumplimiento de los indicadores del CONPES 4031, en relación con el número de mesas de trabajo para divulgación, socialización, e impulso del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de DDHH. Señalan en su respuesta¹⁷⁰ que su línea de base son en total 10 mesas por año desde el año 2020, cumpliendo el 100% de la meta anual. De la misma forma sucede con el indicador del CONPES 4031¹⁷¹ Porcentaje de actividades finalizadas del PIGMLD (2019-2022), (2023-2026) a cargo del Ministerio del Interior”, donde también reportan un avance del 100% anual desde el 2020 al 2025.

168. Radicado 2026-2-001001-029577 Id: 780572

169. Ibid.

170. Ibid

171. Programa Integral de Garantías para Mujeres, lideresas y defensoras de Derechos Humanos. Mujeres que Inciden en la Paz (Balance 2024)

A manera de conclusión, aunque se ha visto un cumplimiento superior, las metas son bajas frente a la totalidad de las solicitudes, adicionalmente persisten barreras como falta de enfoque territorial, de género y diferencial en los estudios de riesgo.

Para la CSMLV es fundamental que la mayoría de las organizaciones vinculadas pertenezcan al departamento del Cauca, toda vez que este departamento cuenta con 26 alertas tempranas activas de la Defensoría del Pueblo, donde se ha señalado la disputa territorial entre grupos armados y economías ilegales. Así como, que en los comités internos con presencia de mujeres y población OSIGNH. Adicionalmente, no se aclara en la respuesta del Ministerio del Interior, si se cuenta con paridad de género en estos escenarios de participación. Se requiere la armonización normativa en materia de protección para articular los esfuerzos y mejorar la respuesta institucional.

Ahora bien, respecto al Programa Integral de Garantías para Mujeres, lideresas y defensoras de derechos humanos en adelante (PIGMLD) liderado por el Ministerio del Interior¹⁷², esta entidad señala que frente al Plan de Acción 2023-2026, dentro de los principales avances, se tiene que para el cierre del año 2024 participaron 1.066 mujeres, de las cuales casi una tercera parte se reconoce como lesbiana o bisexual, y un 39% como mujeres transgénero. Frente a la territorialización del programa, en el año 2024 señala este ministerio, el acompañamiento a 16 departamentos y en 2025 se extendió a zonas como Guaviare, Tolima y el Magdalena Medio, con la inclusión de nuevas líneas enfocadas en Salud y Autocuidado atendiendo solicitudes directas de las mujeres en las regiones.

Ahora bien, la CSMLV, indagó frente a cuantas de esas 1.066 mujeres son víctimas incluidas en el registro único de víctimas, a lo que el ministerio indico, es “una minoría representativa se reconoce explícitamente como víctima del

conflicto armado”, pero no se aclara cuantas en específico son víctimas del conflicto armado, vale la pena indicar que el PIGMLD, se encuentra en el CONPES 4031, como un indicador en específico para la inclusión del enfoque de género en la política pública de víctimas. La ausencia del dato específico limita la posibilidad de evaluar si la política pública de víctimas está cumpliendo su objetivo y se constituye en un incumplimiento del CONPES 4031.

En la revisión realizada a los informes de las organizaciones de mujeres frente a la implementación del PIGMLD¹⁷³, las barreras identificadas, se agrupan en cinco grupos principales que se describen a continuación:

- i) Barreras de seguridad y contexto de violencia: frente a este punto las organizaciones identifican el recrudecimiento del conflicto en distintos territorios, lo cual genera ataques sistemáticos a lideresas y defensoras de DDHH, que resulta en diferentes impactos en la salud mental de las lideresas y defensoras de DDHH;
- ii) Limitaciones institucionales y administrativas: recursos insuficientes para responder a las necesidades en los territorios en especial en las zonas rurales dispersas, dificultades en la articulación interinstitucional, concentración de responsabilidades nacionales, con dificultades presupuestales en municipios de categorías 5 y 6;
- iii) Barreras Normativas y de Información: existencia de múltiples decretos y políticas fragmentadas con acciones fragmentadas;
- iv) obstáculos en la protección y la Justicia: negaciones solicitudes de protección de la UNP, valoración de riesgos ordinarios, lentitud de procesos de la FGN, alta impunidad.
- v) Dificultades territoriales: falta de voluntad política en algunos territorios para la

implementación del PIGMLD, desconocimiento del programa.

SUBSISTENCIA MÍNIMA

Este derecho está vinculado principalmente a la atención humanitaria inmediata -AHI- 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.

En este punto se encuentra el indicador del CONPES 4031, a cargo del ICBF y que vincula la subsistencia mínima con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Bajo este marco, la entidad ejerce sus competencias de protección integral, desarrollando acciones que buscan asegurar la protección de derechos y la subsistencia de niñas, niños, adolescentes (NNA) y sus familias que han sufrido el hecho victimizante del desplazamiento.

Esta entidad reporta un impacto significativo en sus acciones de acompañamiento psicosocial y comunitario entre el 1 de abril de 2025 y el 31 de marzo de 2026, de 100.108 niñas, niños y adolescentes acompañados los cuales pertenecen a 51.414 grupos de familiares beneficiados, con un total de 177.694 personas beneficiadas de la estrategia móvil de unidades móviles. El universo de atención del ICBF corresponde al total de menores de edad que recibieron acompañamiento psicosocial través de las Unidades Móviles, esta información no se compara con el número de niños, niñas totales víctimas de desplazamiento forzado registrados por la UARIV. Dentro de las acciones de subsistencia que reporta el ICBF incluye el apoyo alimentario complementario, el cual está dirigido a los grupos más vulnerables.

Respecto a la incorporación del enfoque de género las acciones de subsistencia y acompañamiento

se dirigen con prioridad a mujeres gestantes y madres en lactancia, familias pertenecientes a grupos étnicos (indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom) y víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto.

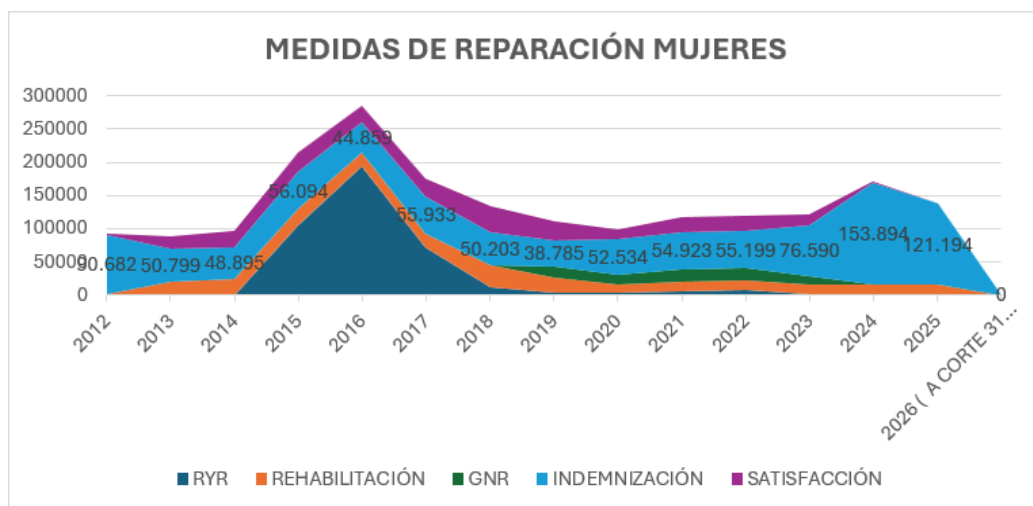
El ICBF entregó datos desde 2021 dada la vigencia del CONPES 4031, se evidencia que la información esta fragmentada en diferentes sistemas de información como SISCONPES, Cuéntame, SIUM, la mayoría de las atenciones que realizan lo hacen a través de la unidad móvil, su ingreso depende del acceso a zonas de conflicto. Asimismo, se identifica que la subsistencia debe adaptarse a familias indígenas, afrodescendientes, Rrom y palenqueras, lo cual requiere perfiles profesionales específicos como promotores comunitarios étnicos que no siempre están disponibles en todas las unidades.

REPARACIÓN INTEGRAL

El registro de víctimas muestra una distribución equitativa entre hombres y mujeres, pero evidencia una afectación diferencial. Mientras el desplazamiento forzado es el hecho predominante para todos los grupos, la persistencia de riesgos asociados a la violencia sexual, el control social y las cargas de cuidado recae desproporcionadamente sobre las mujeres. Esta situación se agrava por la ruptura de vínculos territoriales en hogares con jefatura femenina y la expansión de grupos armados que afectan los liderazgos comunitarios.

En el caso de las mujeres, se observa una tendencia creciente en el acceso a la indemnización, con un pico histórico en el año 2024 derivado de la priorización de la ruta para personas mayores, con discapacidad o enfermedades terminales. Las medidas de satisfacción y rehabilitación mostraron sus mayores niveles de atención entre 2015 y 2018, mientras que los procesos de retorno y reubicación tuvieron su punto máximo en 2016.

Gráfica 20: Medidas Reparación Mujeres (2012-2026)

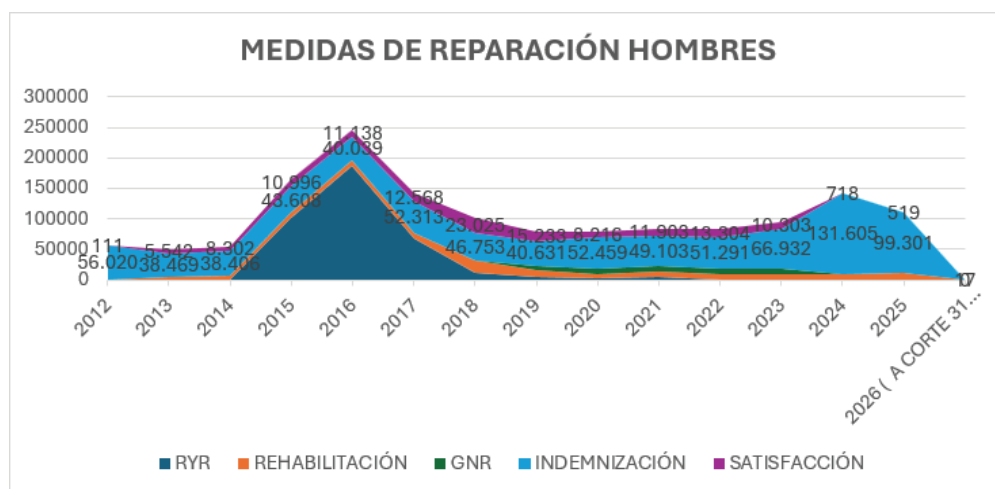


Elaboración Propia. Fuente: UARIV Mayo 2026

Para los hombres, el comportamiento de la indemnización guarda similitud con el de las mujeres, alcanzando su mayor incremento en 2024. Se destaca que el acceso a retornos y

reubicaciones también presentó un repunte significativo en 2016, siguiendo la tendencia general de estabilización tras la firma del Acuerdo de Paz.

Gráfica 21: Medidas Reparación Hombres (2012-2026)

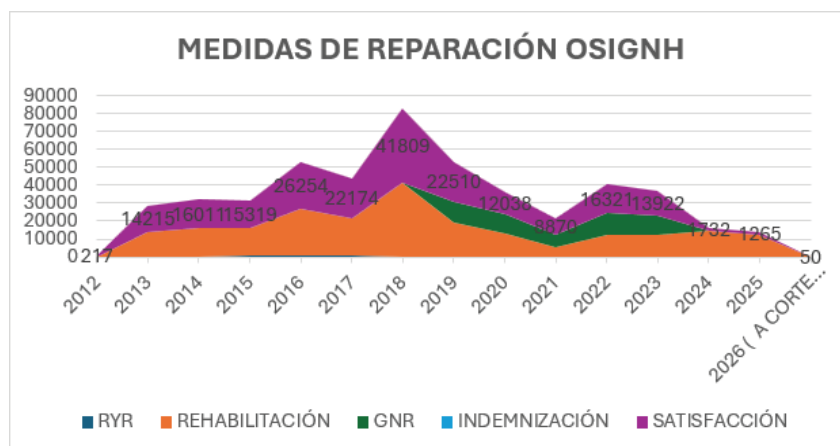


Elaboración Propia. Fuente: UARIV Mayo 2026

Respecto a la población OSIGNH, el acceso a medidas de rehabilitación y satisfacción tuvo un incremento notable en 2018. Sin embargo, el acceso a garantías de no repetición ha sido

irregular, con un pico aislado en 2019, lo que sugiere una respuesta institucional intermitente para este sector.

Gráfica 22: Medidas Reparación OSIGNH (2012-2026)



Elaboración Propia. Fuente: UARIV Mayo 2026

Se identifican brechas en el acceso a la medida de indemnización, el hallazgo más crítico en el análisis de datos es la brecha desproporcionada en el acceso a la indemnización administrativa. A pesar de estar incluidos en el registro, la población OSIGNH solo presenta un 7,9% de acceso, una cifra alarmantemente baja frente al 33,8% en mujeres y el 28,5% en hombres. Esta diferencia crítica indica que este grupo enfrenta barreras estructurales y cuellos de botella específicos que impiden la materialización de su reparación económica.

En términos generales, el sistema aún enfrenta el reto de indemnizar a más de 6,1 millones de víctimas pendientes. Finalmente, en estos 15 años persisten vacíos en el abordaje de las estructuras patriarcales y de las desigualdades de género que posibilitaron la ocurrencia de las violencias, así como, en la promoción de estrategias orientadas a la transformación de dinámicas, incluyendo acciones pedagógicas sobre nuevas masculinidades y relaciones equitativas de género.

Reparación integral de víctimas del hecho de delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado

Para los casos de delitos contra la libertad e

integridad sexual según los datos suministrados por la UARIV¹⁷⁴, desde el año 2012 al 31 de marzo de 2026 se han incluido en el RUV 49.542 víctimas, hecho que afecta mayoritariamente a mujeres, con 44.459 víctimas mujeres, 5.064 hombres y 806 personas que se auto reconocen de los sectores OSIGNH. Los datos evidencian que en 2020 se indemnizaron solo 344 mujeres por este hecho, pero para el año 2025, la cifra aumentó drásticamente a 8.002 mujeres indemnizadas en un solo año. En cuanto a hombres y población OSIGNH víctimas de violencia sexual, el número de indemnizados es mucho menor, con 562 hombres y 10 personas OSIGNH indemnizadas por este hecho específico en 2025. Respecto al acceso a la “Estrategia de Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual” Renacé,¹⁷⁵ la cual tiene como objetivo brindar atención psicosocial a mujeres víctimas de delitos contra la libertad e integridad sexual por medio de encuentros grupales que contribuyan a la mitigación del sufrimiento y de los daños ocasionados en las dimensiones psicosociales, morales y políticas, aportando en el curso de vida de las participantes, entre julio de 2025 a marzo de 2026, 81 mujeres participaron en esta estrategia, y en vivificarte entre 2014 y 2023 se atendieron 7.322 mujeres víctimas de violencia sexual.

174. Ibid.
175. Ibid.

Según la información suministrada por la UARIV¹⁷⁶, se registran 978 incluidos nacidos bajo el hecho de violencia sexual, de los cuales 17 también se encuentran como víctimas directas de este mismo hecho. Según el análisis realizado por la CSMLV, de estos 978 casos, 499 hombres y 479 mujeres. En términos etarios, las personas entre 18 y 28 años son 548, seguido por adolescentes entre 12 y 17 años con 163, adultos entre 29 y 40 años con 120, y niñas y niños entre 6 y 11 años son 110.

La CSMLV reitera la necesidad de una Ruta Integral que debe diseñarse e implementarse para las hijas, e hijos nacidos como consecuencia de la violencia sexual, la cual tenga en cuenta que la mayoría de estos hijos e hijas, son jóvenes y adolescentes. Adicionalmente, la CSMLV, quiere señalar la identificación de 17 hijos e hijas nacidos como consecuencia de hechos de violencia sexual que a su vez son reconocidos como víctimas directas de violencia sexual. Es decir, se evidencia que los impactos de esta violencia trascienden a las mujeres que sufrieron la violencia y que se extiende a las siguientes generaciones. Lo anterior evidencia también un continuum de violencias¹⁷⁷ el cual es un concepto utilizado en los estudios de género para explicar las violencias contra mujeres y población OSIGNH, las cuales no suelen ser aislados, sino forma parte de una cadena continua de prácticas, discriminación y agresión que se manifiesta en distintos ámbitos y momentos de la vida, y que requieren medidas específicas de reconocimiento, atención y reparación integral con enfoque de género e intergeneracional.

Frente al acceso a las medidas de reparación integral, 27 de estos hijos e hijas han sido indemnizados y han recibido atención psicosocial que brinda la UARIV, y 63 de estos hijos e hijas recibieron atención psicosocial por parte del Ministerio de Salud y de la Protección Social (MSPS). Lo anterior, evidencia que el Estado

Colombiano, no ha atendido de manera integral y adecuada a estos hijos e hijas.

Ahora bien, con la modificación de la Ley de Víctimas se incluyeron los hijos e hijas huérfanos por el conflicto armado. Según lo alertado por la CSMLV no existe una marca en el Formato Único de Declaración que permita su identificación, lo cual impide el acceso a los derechos de estos niños, y niñas.

La UARIV, realizó una identificación de víctimas directas de homicidio que se identifican en el anexo. Desde el año de 2012 hasta el 31 de marzo de 2026 se identificaron a 288.152 hijas e hijos que podrían ser huérfanos incluidos en el RUV. Donde también se identifica un cuello de botella no solo en la identificación de estos hijos e hijas en el registro y a su vez en la atención, a 15 años de la Ley, evidenciándose un déficit en la atención integral de hijos e hijas que quedaron en situación de orfandad como consecuencia de las violencias sucedidas en el marco del conflicto armado, sin que a la fecha se tengan respuestas estatales suficientes y diferenciadas para garantizar su protección, el restablecimiento de sus derechos, el acompañamiento psicosocial y el acceso efectivo a medidas de reparación integral.

REPARACIÓN COLECTIVA

La política de reparación colectiva con enfoque de género e interseccional debe incluir el reconocimiento de las afectaciones desproporcionadas sufridas por mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas OSIGNH en el marco del conflicto armado.

A corte de 31 de marzo de 2026, de los 1.291 sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV, 16 corresponden a organizaciones de mujeres y población OSIGNH, de los cuales 10

176. *ibid.*

177. Continuum de la violencia: un desafío para las políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia, 2009.

pertenecen a organizaciones de mujeres, 4 a los sectores OSIGNH, lo cual equivale a penas al 1,2% y 2 pertenecen a organizaciones de mujeres con pertenencia étnica. Es importante reiterar que la incorporación del enfoque de género debe atravesar todo el proceso de reparación colectiva desde la identificación del daño, garantizar la paridad de género en los comités de impulso, la formulación e implementación de medidas de reparación colectiva.

De acuerdo con la Unidad de Víctimas, se concluyó que el avance de los sujetos de reparación colectiva pertenecientes a organizaciones de mujeres, y población OSIGNH es dispar, por ejemplo el sujeto Narrar para Vivir acaba de ser cerrado su proceso de reparación colectiva, frente a organizaciones como ANMUCIC que tiene un avance del 17%, y sujetos de reparación colectiva perteneciente a los sectores OSIGNH, Mesa LGBTIQ+ Comuna 8 tiene un avance del 50%. Los sujetos como San Rafael Crisálida, El Carmen de Bolívar LGBTIQ+, Mujeres del Río Tuluni se encuentran en las primeras fases, sin avances en la implementación de sus PIRC. Para la vigencia 2026, según la respuesta de la UARIV¹⁷⁸ se encuentran focalizados 7 de los sujetos de mujeres y los 3 sujetos de población OSIGNH para fortalecer el avance de sus Planes Integrales de Reparación Colectiva, no se aclara en la respuesta brindada, los motivos técnicos para priorizar a unos y no a otros.

Por último, en los últimos informes, la CSMLV ha evidenciado una visión limitada inclusión del enfoque de género a la “perspectiva mujer” destacándose la ausencia a una perspectiva interseccional, dejando por fuera acciones afirmativas dirigidas a la población OSIGNH en la ruta de reparación colectiva. También se ha evidenciado que no existen protocolos o resoluciones que garanticen la participación paritaria de mujeres y población OSIGNH en los espacios de decisión como lo son los comités de impulso. Si bien los sujetos de reparación

colectiva son autónomos, esto no puede traducirse en la reproducción de desigualdades o prácticas de exclusión por parte de los mismos sujetos.

Por lo tanto, se sugiere reglamentar la participación paritaria en los comités de impulso para la materialización de los principios de igualdad, inclusión y no discriminación. Se identifican también amenazas y control de actores armados ilegales que limitan la participación de las mujeres y población OSIGNH de los sujetos de reparación colectiva, los cuales algunos cuentan con medidas de protección colectiva de la UNP.

RETORNO Y REUBICACIÓN

La política de retornos y reubicaciones bajo la gestión de la UARIV¹⁷⁹, integra el enfoque de género y de diversidad para mitigar las consecuencias diferenciadas del desplazamiento forzado en mujeres y población OSIGNH. Este marco operativo se rige por las Resoluciones 3320 de 2019 y 00027 de 2022, fundamentándose en tres pilares: i) Equidad en el Acceso: Garantizar la oferta institucional sin discriminación, con énfasis en comunidades étnicas. ii) Mitigación de la Marginación: Acciones para suprimir esquemas de exclusión potenciados por el desplazamiento, iii) Diagnóstico Participativo: Diseño de planes de acompañamiento mediante diálogos comunitarios que identifiquen riesgos específicos de género.

El fortalecimiento de capacidades para la estabilización socioeconómica se ejecuta a través de los Esquemas Especiales de Acompañamiento (EEAF). Los resultados operativos a marzo de 2026 reflejan: i) Cobertura Individual con la atención a 407.217 mujeres jefas de hogar y 2,060 personas con orientaciones e identidades de género diversas. ii) Distribución de Esquemas, se han entregado 8.710 esquemas a mujeres, frente a 3,606 a hombres, evidenciando una priorización de la jefatura femenina. Respecto

178. Ibid.

179. Respuesta correo electrónico 3 de julio de 2026

al cumplimiento de Metas, frente a indicador del Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) reporta un avance del 135 %, con 27 comunidades acompañadas bajo criterios de enfoque diferencial.

Dentro de los cuellos de botella encontrados, se evidencia: i) Rigidez de los Modelos de Atención: Los esquemas institucionales presentan dificultades para adaptarse a los contextos de la periferia vulnerable, donde la oferta no siempre responde a las particularidades territoriales; ii) Déficit de Seguridad: La ausencia de garantías de seguridad en las zonas de retorno incrementa el riesgo de Violencias Basadas en Género (VBG), siendo el principal factor que desincentiva el retorno efectivo de las mujeres; iii) Impactos Psicosociales: Las secuelas derivadas de delitos contra la integridad sexual generan barreras profundas para el arraigo territorial y la integración comunitaria; iv) Precarización Administrativa: La dependencia de personal contratado por periodos cortos provoca una pérdida de memoria institucional, lo que interrumpe la continuidad técnica en el seguimiento de los casos con enfoque diferencial.

OFERTA INSTITUCIONAL E IMPACTO EN LA GENERACIÓN DE INGRESOS Y ACCESO A TRABAJO

La política nacional se articula mediante la Ruta Nacional de Generación de Ingresos (RNGI), que integra a 13 entidades para transitar de intervenciones aisladas a una estrategia de Estado centralizada. El enfoque actual establece una cuota de paridad del 60,0% para mujeres, alcanzando en la práctica un 74,3% de participación en programas de formación. Datos por oferta que se explican a continuación:

i) Finagro: Aunque existen líneas especiales de crédito, el acceso para la población OSIGNH es secundaria, con solo 2 créditos otorgados reportados en el marco de estas estrategias;

ii) Ministerio de Comercio: Se identifica una ausencia de programas específicos para la población OSIGNH, registrando apenas 3 personas atendidas a través del programa de Minicadenas;

iii) SENA: A pesar de haber orientado a 1.038.971 mujeres víctimas entre 2021 y 2026, la tasa de colocación laboral formal es baja, alcanzando solo el 12,3% (127.864 mujeres vinculadas). No obstante, la entidad superó su meta de formación para 2025 en un 262,0%, lo cual evidencia que las metas siguen siendo bajas para el universo total de mujeres víctimas del conflicto armado.

Dentro de los cuellos de botella identificados, se evidencia las dificultades en autonomía económica de las mujeres por el trabajo de cuidado no remunerado. Esta carga, junto con el embarazo temprano, constituye la causa primordial de deserción educativa y la mayor limitante para que las mujeres accedan al empleo en igualdad de condiciones. Aunque se han implementado modelos de virtualidad para mitigar esta exclusión, el reto persiste especialmente en territorios con mercados laborales débiles.

Frente a la situación financiera y presupuestal, la CSMLV ha identificado que la inversión para medidas de generación de ingresos ha sufrido una reducción del 22,0%, lo que impacta negativamente la cobertura. En términos de cifras globales del sector, se observa lo siguiente: i) El presupuesto de inversión analizado se sitúa en \$73.086,4 millones, ii) Ciertos rubros específicos de apoyo técnico se han ajustado a \$10,1 millones por unidad de intervención para optimizar recursos.

La reducción presupuestal se refleja en resultados limitados a través de las diferentes entidades: i) Finagro: Reporta un acceso marginal para poblaciones diversas, con solo 2 créditos otorgados a población OSIGNH. ii) MinComercio:

Existe una ausencia de programas específicos para la población OSIGNH (con solo 3 personas atendidas en el programa de Minicadenas, información que no figura en las fuentes proporcionadas, pero se incluye conforme a su solicitud. iii) SENA: Presenta una brecha significativa entre la formación y el empleo formal, logrando vincular solo a 127.864 mujeres de un total de más de un millón orientadas.

REHABILITACIÓN

El proceso de implementación de la medida de rehabilitación evidencia una consolidación de las capacidades institucionales, especialmente en la incorporación del enfoque de género dentro de las estrategias de atención psicosocial y recuperación emocional para víctimas de violencia sexual.

Frente a los Componentes y Cobertura Prestacional, la CSMLV encontró que la Rehabilitación Psicosocial tiene una alta especialización de la oferta, donde el 84% de las intervenciones se concentra en estrategias de recuperación emocional. A pesar de atender a 13.274 mujeres, se requiere una diversificación de modalidades que garantice la cobertura en territorios rurales y la pertinencia para grupos étnicos. Frente al acceso a servicios de salud, este representa uno de los desafíos más críticos. Para la vigencia 2025, el cumplimiento de la meta fue de apenas el 47% (10.641 mujeres atendidas frente a una meta de 22.626), lo que evidencia la insuficiencia de la respuesta sectorial para reducir el déficit acumulado en la atención.

Dentro de los cuellos de botella identificados se evidencia limitaciones en el seguimiento e incorporación en el enfoque diferencial. La evaluación integral de la política se ve obstaculizada por la fragmentación de los sistemas de información. La falta de armonización metodológica y de criterios de reporte entre entidades impide la trazabilidad de las víctimas y la medición de la continuidad de

las atenciones. Esta falencia es pronunciada en poblaciones específicas.

La CSMLV llama la atención al hecho que la población OSIGNH víctima, registra una participación baja en las atenciones psicosociales (17% del total del segmento reportado).

Frente a la atención de hijos e hijas nacidos en el marco del conflicto, se observa una brecha crítica entre la identificación en el RUV (1.381 personas) y su afiliación efectiva al sistema de salud (solo 67 casos), careciendo además de datos sobre su rehabilitación física y mental.

Para La CSMLV concluye que la política debe transitar de un modelo orientado exclusivamente a la ampliación de la oferta y el registro de actividades hacia un modelo de gestión basado en resultados. El reto primordial radica en fortalecer la articulación interinstitucional y la homogeneización de datos para evaluar si las intervenciones efectivamente contribuyen al proceso de reparación integral y a la garantía del derecho a la rehabilitación.

El fortalecimiento técnico y normativo no ha logrado una correspondencia proporcional en el acceso efectivo, persistiendo un rezago significativo frente a las metas del CONPES 4031.

MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Las medidas de satisfacción se definen como acciones orientadas al restablecimiento de la dignidad de las víctimas y la garantía del derecho a la verdad, mediante procesos como la búsqueda y entrega digna de personas desaparecidas. En este marco, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) reportó un cumplimiento del 100 % de las metas establecidas en el CONPES 4031 para el periodo 2021-2025, ejecutando 118 actividades integradas al Sistema Integral de Paz.

La UBPD ha consolidado la “Estrategia de

Búsqueda Igualitaria”, diseñada para la investigación humanitaria con un enfoque en orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas (OSIGNH). Esta estrategia opera bajo cuatro ejes operativos: Rutas Metodológicas: Incluyen la priorización interseccional, el filtrado de casos, la búsqueda inversa (desde el análisis post mortem) y la reducción del subregistro territorial, protocolos de identificación trans y género diversa: Se destaca la implementación del Protocolo de Perfiles Bioculturales, el cual emplea la Lectura de Trayectorias Corporales para reconstruir la identidad vivida y evitar sesgos institucionales que invisibilicen a la víctima, se han gestionado instrumentos como la Línea de Vida Identitaria y la Red de Búsqueda Arcoíris, facilitando la participación de familias sociales y la recolección de contextos de riesgo y nombres sociales.

Respecto a la participación social y reparación simbólica se destaca, que el componente de género resalta el rol de las mujeres como sujetos activos de búsqueda, representando el 64 % de la participación en 2025. La UBPD, indica los avances frente al desarrollo del RUMBD (Registro Único de Mujeres Buscadoras) en coordinación con la UARIV, bajo el marco del Decreto 63 de 2026. Ahora bien, otras entidades reportan como el Ministerio de Cultura lidera el programa “Mujeres Tejedoras de Vida” (vinculado a “SOMOS Economías para la Vida”), centrado en el fortalecimiento de 25 colectivos de mujeres afrocolombianas, indígenas y campesinas mediante cartografía social, asociatividad y proyectos de turismo cultural comunitario.

Frente a los cuellos de botella, se identifica la inestabilidad Administrativa, debida a la alta rotación de directivos, la cual ha generado volatilidad institucional y lentitud en la coordinación de agendas entre la UARIV, la JEP, la UBPD y el CNMH, la persistencia en las brechas de inclusión OSIGNH, debido a que los indicadores del CONPES 4031 están diseñados

de manera agregada bajo el indicador de mujeres, lo que dificulta una atención diferenciada. Y por último, los factores socioeconómicos, ya el 22 % de las limitaciones reportadas corresponden a restricciones de tiempo y costos de traslado, que sumadas a la desconfianza histórica hacia el Estado, condicionan la participación efectiva de las comunidades.

GARANTÍAS NO DE REPETICIÓN

Según la respuesta brindada por el Ministerio de Defensa¹⁸⁰, es fundamental una capacitación y formación constante a los miembros de la fuerza pública, al respecto indican que cuentan con la Política de Derechos Humanos y DIH y la Directiva Ministerial Permanente 11 de 2019 la cual se encarga de capacitación extracurricular para fortalecer competencias en enfoque de género y de víctimas, y cuentan con un sistema de educación con instrumentos orientadores para la cultura institucional.

La CSMLV, frente a la respuesta brindada por este ministerio, observa que “la información no cuenta con una caracterización completa” en cuanto a la discriminación por género y población OSIGNH Respecto al grado, aclara que la capacitación se imparte en todos los niveles, incluyendo soldados.

Dentro de las barreras identificadas, el Ministerio de Defensa admite en su respuesta no tener la capacidad de caracterizar a su personal capacitado bajo los enfoques diferenciales solicitados, a pesar de que el requerimiento busca evaluar precisamente el enfoque de género. Adicionalmente, frente a indagar los resultados de los indicadores desde el año 2012, el Ministerio reportó contar con información únicamente para el periodo comprendido entre el segundo semestre de 2021 y el segundo semestre de 2025.

180. Radicado 2026-00012096C01, 29 de mayo de 2026

ACCESO A LA JUSTICIA

La JEP en su respuesta señala que ha consolidado su gestión mediante la transversalización del enfoque de género y el fortalecimiento de la participación de las víctimas, destacándose los siguientes ejes: i) Herramientas Conceptuales y Formación: Se han desarrollado conceptos técnicos sobre el componente restaurativo de las sanciones y herramientas para el abordaje de la Violencia Basada en Género (VBG). ii) Entre 2023 y 2025, se han capacitado a 888 servidores y contratistas en temáticas como el Código Murad, lenguaje no sexista y masculinidades.

Frente a los hallazgos de la información suministrada por la JEP, frente a investigación de VBG, VPP en todos los macrocasos, respecto al macrocaso 11 (VBG y Violencia Sexual): Se han sistematizado 133 informes y documentado un Universo Provisional de Hechos de 35.178

víctimas únicas. En el caso 03, se identificaron homicidios de población OSIGNH presentados falsamente como bajas en combate, motivados por control social y “limpieza”.

Al 30 de abril de 2026, existen 381 personas acreditadas por VBG y violencia sexual, concentradas mayoritariamente en el Caso 11 y el Caso 02¹⁸¹. En términos de infraestructura reparadora, se destaca el “Hospital de la Paz” en Cumaral, Meta, declarado de importancia estratégica por el CONPES. Asimismo, el Banco de Iniciativas cuenta con 23 propuestas de TOAR (Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador) vinculadas a daños diferenciales. Hitos Judiciales: Se resalta el Auto SRVR 02 de enero de 2026, que determinó la responsabilidad de la Fuerza Pública en crímenes de lesa humanidad en Nariño, analizando daños desproporcionados en mujeres y comunidades étnicas.

Tabla 17 Número de persona acreditadas por casos de VBG

Macrocaso	Cantidad
01	30
02	97
03-04	5
04	45
05	42
06	2
08	30
10	5
11	120

Elaboración propia. Fuente: JEP, Consolidado RVA¹⁸² 30 de abril de 2026

Ahora bien, respecto al estado de la acción penal, conforme a la respuesta de la Fiscalía General de la Nación (FGN)¹⁸³, frente a los procesos de la justicia ordinaria de crímenes de violencia sexual y reproductiva en el marco del conflicto armado presenta desafíos significativos en términos de eficacia.

En la justicia ordinaria se reportan 790 investigaciones activas y solo 108 sentencias proferidas. En contraste, la jurisdicción de Justicia y Paz registra 5.238 investigaciones y 1.091 sentencias. Ahora bien, frente a la Inactividad Procesal: Un hallazgo crítico es que el 58.3% de las investigaciones (1.106 procesos) se encuentran

181. El macro caso 11 investiga VBG, VPP, Violencia Sexual y Reproductiva, el macrocaso 02 investiga situación territorial Nariño

182. RVA Registro de Víctimas Acreditadas, archivos de información que las salas y secciones de la Jurisdicción, principalmente de los despachos judiciales con la competencia para decidir sobre la acreditación de las víctimas.

183. Correo electrónico FGN 2 de julio de 2026.

inactivas. Las causas principales incluyen la atipicidad de la conducta, la imposibilidad de identificar al sujeto activo o la inexistencia del hecho. Frente a las Etapas Procesales: Bajo la Ley 906 de 2004, la mayoría de los casos activos (576) permanecen en etapa de indagación, lo que evidencia una respuesta judicial lenta y concentrada en fases preliminares. La CSMLV

preguntó frente al seguimiento de los Autos de la Corte Constitucional de mujeres seguimiento a la sentencia T 025 de 2004: Respecto a los anexos reservados de los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015, se gestionan 98 radicados. Ninguno ha sido remitido a la JEP debido a que aún no se han proferido los Autos de Determinación de Hechos y Conductas en el Macrocaso 11.

Tabla 18 Investigaciones activas, sentencias proferidas Delitos contra la Libertad, Integridad y Formación Sexual de hechos sucedidos en contextos del conflicto armado, Ley 1719 de 2014

Jurisdicción	Investigaciones activas	Mujeres registradas	Hombres registrados	LGBTIQ+ registrad@s	Sentencias proferidas	Procesos inactivos
Justicia ordinaria	790	894	220	10	108	1.106 principalmente por conducta atípica o imposibilidad de identificar al sujeto activo
Justicia y Paz	5.238	5.238 mujeres	626	1546 (62 personas gais y 21 lesbianas)	365	1.091 No dispone de reportes que especifiquen la causa exacta de dicha inactivación

Elaboración propia. Fuente: FGN 1 de enero de 2012 al 31 de marzo de 2026

Tabla 19 Delitos contra la libertad, integridad y formación sexual etapas según la ley del 1 de enero de 2012 al 31 de marzo de 2026

Ley procesal	Etapas según la ley aplicable	Total por etapa	Total procesos activos
Ley 906 de 2004	Indagación	576	
	Investigación	3	621
	Juicio	41	
	Ejecución de penas	1	
Ley 600 de 2000	Investigación previa	105	129
	Instrucción	14	
	Otro	10	
Ley 1198 de 2008	Indagación	36	40
	Juicio	4	
Total			790

Elaboración propia. Fuente: FGN 1 de enero de 2012 al 31 de marzo de 2026

Frente a los retos estructurales y preocupaciones de la CSMLV se identifican las barreras persistentes para el acceso a la justicia y la reparación integral. Respecto al reconocimiento de los hechos de VBG, existe una falta de reconocimiento de las VBG por parte de los comparecientes en la JEP, lo que obliga a la magistratura a contrastar informes de organizaciones con las versiones voluntarias. Dentro de las barreras en el marco de la justicia ordinaria. La CSMLV advierte que el alto volumen de procesos archivados refleja deficiencias en la investigación, pérdida de pruebas por el paso del tiempo y el temor de las víctimas a denunciar en contextos de conflicto.





7. CONCLUSIONES

Percepción de las víctimas desde los territorios

- Este año se realizaron cinco (5) ejercicios de participación que empezaron de manera tardía debido a la poca coordinación interinstitucional sobre todo con falencias por parte de la Unidad de Víctimas, que inicialmente se negó a cubrir los costos de dichos ejercicios territoriales. Hemos sentido de manera particular que día tras día se viene desmontando de manera significativa la aplicabilidad de la política pública de víctimas, porque se vienen reduciendo los ejercicios en los territorios. Se demuestra por parte de la Unidad de Víctimas un afán por no apoyar la asistencia de las delegaciones de los comités ejecutivos de las mesas de víctimas departamentales y municipales a los ejercicios de la comisión, lo que va debilitando las estructuras de la participación.
- Aunado a esto el no cumplimiento con el reembolso oportuno de las garantías de los delegados y delegados participantes y los pocos o nulos aportes al momento de buscar los escenarios para poder llevar a cabo la misionalidad de esta comisión.
- Los tres delegados de la mesa nacional de participación efectiva de las víctimas hemos puesto nuestro grano de arena en la búsqueda de no permitir que se nos vulneren nuestros derechos como víctimas del conflicto armado y sobre todo que no se retroceda en los derechos ya conquistados, lo que nos viene muchas veces generando grandes dificultades, pues además de que se mal interpretan muchos de estos ejercicios, se propende más bien porque ellos sean cortados o que al mediano plazo desaparezcan aun en detrimento de los derechos de las víctimas.

• Sin embargo, pese a las observaciones narradas anteriormente vemos como una gran oportunidad y con mucho optimismo el seguir realizando estos ejercicios territoriales pues nos permiten ayudar a solucionar problemáticas de las víctimas, a optimizar la inversión de los recursos y salvaguardar aspectos propios de la política de víctimas dentro y fuera de nuestro país. Los cambios que se han venido suscitando con la entrada en vigencia de la ley 2421 de 2024, van ayudando a mejorar algunos aspectos de la vida de las víctimas dentro y fuera del país.

• Vemos en el Conpes 4180 de 2025, una oportunidad brindada por el gobierno en cabeza de Planeación Nacional, puesto que no solo complementa el Conpes 4031 de 2021, sino que también brinda una serie de oportunidades para que la población víctima de desplazamiento forzado en medio de las comunidades de acogida donde se ha asentado, sea visto como un ente catalizador que ayude a empujar el progreso comunitario de esos territorios y a través de las diferentes acciones en las que las entidades concernidas se han comprometido, tener una realidad distinta para su reparación integral.

• Aspectos como el desplazamiento forzado trasfronterizo, el pago de indemnizaciones en moneda extranjera, el confinamiento y el apoyo que se le debe brindar directamente a los espacios de las mesas de participación con dotaciones para realizar su trabajo, permiten enriquecer y buscar mayores garantías para avanzar en los temas de víctimas. Es importante, que las instituciones que forman parte del SNARIV y del SIVJRNR, continúen de manera mancomunada y armoniosa trabajando para el alcance mayores logros en la conquista de hacer tangibles los derechos de las víctimas pues con esto, se perseguirá más allá del simple cumplimiento normativo, una Colombia más justa y llena de oportunidades para el país de las víctimas.

• La Comisión de Seguimiento y Monitoreo concluye que las percepciones recogidas en los

territorios constituyen un insumo fundamental para evaluar la implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la experiencia directa de las víctimas.

- Los ejercicios desarrollados en Magdalena, Bolívar, Putumayo, Quindío y San Andrés, Providencia y Santa Catalina evidencian que, si bien el país ha consolidado un importante marco institucional para la atención y reparación de las víctimas, persisten desafíos estructurales que limitan el acceso efectivo a sus derechos.

- Las brechas identificadas en materia de coordinación institucional, reparación integral, atención psicosocial, restitución de tierras, reparación colectiva, estabilización socioeconómica y participación efectiva requieren respuestas integrales, sostenibles y con enfoque territorial y diferencial.

- La Comisión reitera que la consolidación de una política pública centrada en las víctimas exige fortalecer la presencia institucional en los territorios, mejorar la articulación entre las entidades del SNARIV y garantizar que los compromisos asumidos por el Estado se traduzcan en resultados verificables que contribuyan a la reparación integral y a las garantías de no repetición.

2

Presupuesto

- A quince años de la Ley 1448 de 2011, se registra una ejecución de \$265,2 billones constantes de 2026 que continúan siendo insuficientes respecto al número actual de víctimas registradas (10.303.346 personas) y el número de sujetos de atención 7.881.134 personas¹⁸⁴. El ejercicio técnico de la CGR estima recursos requeridos hasta 2031 por valor de \$445,5 billones, incluyendo SGP y RSS (\$ 88,4 billones), lo que excede ampliamente

las asignaciones actuales, en especial en el componente de reparación. A ello se suma el desbalance en la distribución territorial de los recursos del SGR y el avance incipiente de la Comisión de Financiamiento creada por el artículo 73 de la Ley 2421 de 2024.

- Si bien, el esfuerzo fiscal creció 83,5% en términos reales¹⁸⁵ y superó las proyecciones de los CONPES 3712, 3726 de 2011 y 4031 de 2024; dicho incremento no se ha traducido en una financiación suficiente ni en una ejecución oportuna. El rezago presupuestal se concentra en la UARIV, quien comprometió el 98,9% de sus recursos en 2025, pero solo obligó y pagó el 50,0%, y FONVIVIENDA comprometió el 29,2% sin registrar obligaciones ni pagos—, lo que compromete la reparación integral del universo de víctimas dentro de la vigencia prorrogada hasta 2031.

3

Dinámicas de victimización

- A quince años de la implementación de la Ley 1448 de 2011, las dinámicas de victimización evidencian que los avances institucionales no han sido suficientes para reducir de manera sostenida las dinámicas de victimización y revictimización. Tras la reducción observada entre 2016 y 2020, desde 2021 se registra un recrudecimiento de las emergencias humanitarias. El desplazamiento forzado continúa siendo el principal hecho victimizante registrado en el RUV, con 9.117.655 víctimas, equivalente al 89,1% del universo registrado, mientras que el confinamiento, presentó un incremento del 90,3 % entre 2023 y 2024. A ello se suma la revictimización de la población; 2.572.892 víctimas incluidas en el RUV han sufrido más de un hecho victimizante y, para los hechos ocurridos entre 2011 y 2026, 440.455

184. RNI Reportes – UARIV. Consulta 05/08/2026, disponible en el link <https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>

185. Pasaron de e \$13,1 a \$24,6 billones entre 2012 y 2025.

personas sufrieron dos o más desplazamientos.

- Asimismo, se evidencian avances en el fortalecimiento institucional y la consolidación de instrumentos para la prevención, atención y asistencia. No obstante, la persistencia y transformación de las dinámicas del conflicto armado plantea desafíos para garantizar la continuidad y efectividad de la política pública de víctimas, particularmente frente a las nuevas expresiones de violencia y las afectaciones que continúan enfrentando las comunidades en los territorios.

- La reconfiguración de los actores armados, las disputas por el control territorial y de las economías ilícitas y las nuevas formas de gobernanza armada ilegal, concentrándose en territorios históricamente afectados por el conflicto armado. La persistencia de estos factores sumados a las emergencias humanitarias por desplazamiento forzado y confinamiento continúa generando riesgos para las comunidades y plantea desafíos para la consolidación de soluciones duraderas para la población desplazada y para la garantía de los derechos de las víctimas.

4

Prevención y protección

- Durante los quince años de implementación de la Ley 1448 de 2011 se ha fortalecido el marco normativo e institucional de la política de prevención y protección, mediante la consolidación de instrumentos como los Planes Integrales de Prevención, el Sistema de Alertas Tempranas y los mecanismos de coordinación interinstitucional. No obstante, la persistencia de graves crisis humanitarias y de los escenarios de riesgo evidencia las limitaciones de estos avances.

A marzo de 2026, 421 territorios, entre municipios y áreas no municipalizadas, se encontraban advertidos mediante Alertas Tempranas vigentes en los 32 departamentos del país. A ello se suman los altos niveles de revictimización, los 1.732 homicidios de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos registrados entre 2016 y mayo de 2026, y los 419 casos de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes identificados por la Defensoría del Pueblo durante 2025.

- Persisten importantes desafíos para su implementación efectiva en los territorios. Las limitaciones técnicas, presupuestales e institucionales de las entidades territoriales, las dificultades de articulación entre las entidades responsables y la persistencia de los factores estructurales asociados al conflicto armado y la criminalidad organizada continúan restringiendo el alcance y la efectividad de las medidas de prevención y protección, especialmente en las regiones con mayores niveles de vulnerabilidad. A estas dificultades se suma el rezago de 82.525 declaraciones pendientes de valorar el RUV, de las cuales 48.635 se encuentran vencidas, situación que limita el acceso efectivo de las víctimas a las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

5

Retornos, reubicaciones e integración local

- Colombia cuenta con un marco normativo e institucional sólido para garantizar el derecho al retorno, la reubicación y la integración local, pero la robustez del diseño contrasta con la debilidad estructural de la implementación. Los tres indicadores analizados en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en materia de desplazamiento forzado, indican que el componente de retornos,

reubicaciones e integración local no ha avanzado hacia la superación, entonces, las medidas que responden a la estrategia de soluciones duraderas siguen siendo la excepción.

- Las fallas estructurales identificadas en el Auto 373 de 2016 —subregistro del universo real, acompañamiento excepcional, fragmentación interinstitucional, inseguridad territorial— persisten nueve años después sin haber sido superadas. El Estado reconoce que solo puede dar cuenta del 15% de la población que retorna o se reubica; el 80% de las solicitudes de acompañamiento no son atendidas. La metodología de caracterización de quienes retornan sin acompañamiento —ordenada por la Corte en 2016 y ratificada por la Ley 2421 de 2024— sigue sin expedirse. Mientras el Estado no conozca el universo real del fenómeno, no pueda garantizar condiciones de seguridad en los territorios y no active la corresponsabilidad efectiva del SNARIV, ningún instrumento normativo —por robusto que sea— podrá traducirse en soluciones duraderas para la población desplazada.

6

Vivienda urbana y rural

- Si bien, el déficit habitacional a nivel Nacional se redujo entre el 2023 y el 2025 del 28,9% a 25,6%, los indicadores de acceso a una vivienda digna de la población víctima, siguen siendo muy bajos, es así como a 2025, los indicadores de Goce Efectivo de los Derechos -IGED en vivienda, el acceso es del 9,9% de un universo de 3.918.576 familias y el porcentaje que requiere una vivienda adecuada es del 87,2% esto es 3.418.612 familias, teniendo en cuenta un 3% de los que no se tiene datos.
- En el periodo 2012 a 2025 se han asignado 626.890 subsidios familiares de vivienda

urbana, en programas de mejoramientos y vivienda nueva, de estos el 22,8% (158.289) se destinaron a población víctima, en vivienda rural en el periodo se asignaron 45.560 subsidios de vivienda a población víctima. De los subsidios otorgados persiste un rezago 50.866 subsidios urbanos y rurales (en los cuales se incluyen 15.392 de las convocatorias 2004 – 2007 de subsidios a población desplazada) que no se han materializado en la entrega o mejoramiento de viviendas.

7

Generación de empleo e ingresos

- Si bien las tasas de pobreza de la población víctima han disminuido entre 2019 y 2024, sus niveles de vulnerabilidad continúan siendo significativos y superiores frente a la población general. En la última vigencia, se observa que 44,6% de la población víctima se encuentra en pobreza monetaria, 18,1% en pobreza extrema, tasas que siguen siendo superiores en 12.8 puntos porcentuales (p.p.) y 6,4 p.p. frente a los datos nacionales. En pobreza multidimensional, el valor alcanza 12,7% para 2024, superando en 1,2 p.p. la tasa nacional de 11,5%. Estos datos se confirman con los resultados de la encuesta Sisbén IV en 2025, en los que de un universo de 6.370.546 de víctimas 75% se encuentran en condición de pobreza extrema o moderada y 20% se encuentra en riesgo de caer en pobreza.

- Persiste la baja capacidad estatal para garantizar empleo formal, generación sostenible de ingresos y estabilización socioeconómica para los más de 5.101.256 víctimas que no cumplen con el derecho a la generación de ingresos, según la SSV. Persisten problemas de baja cobertura frente al universo, falta de articulación entre 11 entidades nacionales que

ofertan 42 programas, concentración en temas de formación y orientación, escaso acceso a activos productivos, brechas de género, crédito y comercialización, falta de ejecución efectiva del presupuesto que para 2025 alcanzó \$258.082 millones, así como debilidades en el seguimiento al impacto de los programas sobre los ingresos reales de los hogares.

8

Restitución de tierras

- La microfocalización de más de 65 millones de hectáreas y la decisión de fondo de más de 116 mil solicitudes, evidencian un despliegue significativo de capacidades administrativas, técnicas y territoriales. Sin embargo, dichos avances aún no se traducen en una capacidad de cierre proporcional a la magnitud del rezago acumulado ni al horizonte temporal restante de vigencia de la Ley.

En consecuencia, la etapa administrativa no enfrenta una mora meramente coyuntural, sino una problemática estructural que compromete la capacidad real del Estado para transformar el reconocimiento normativo del derecho a la restitución en decisiones oportunas, acceso efectivo a la justicia y cierre material de la política pública.

- El incumplimiento aproximado del 55% de órdenes judiciales, evidencia que el principal riesgo de los años restantes de vigencia de la Ley no se limita a la mora en el ingreso, trámite o decisión de solicitudes, sino a la consolidación del contenido material del derecho fundamental a la restitución de tierras. Por ello, cualquier decisión sobre la continuidad o prórroga de la Ley debe estar condicionada a metas verificables de cumplimiento de órdenes judiciales, particularmente frente a lo ordenado

en la Sentencia T-120 de 2024; al fortalecimiento operativo, presupuestal y fiduciario del Grupo Fondo; a la articulación efectiva con la ANT, el IGAC y la SNR; a la depuración del inventario judicial y posfallo; y a la financiación suficiente.

- En ese contexto, las entidades que integran el SNARIV deberán priorizar, en el ámbito del nuevo Gobierno, la incorporación de rutas claras para el cumplimiento de las órdenes judiciales contenidas en sentencias de restitución de tierras, tanto en sus planes de acción como en sus planes estratégicos y presupuestos sectoriales, así como los recursos diferenciados para la implementación de las medidas posfallo.

En consecuencia, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas considera que el debate legislativo sobre la prórroga o no de la Ley es necesario; sin embargo, no puede reducirse a la ampliación nominal de su vigencia.

La continuidad de la política debe estar acompañada de una revisión sustantiva sobre la capacidad real del Estado para gestionar la restitución en las zonas aún no micro focalizadas, la dimensión y proyección de la respuesta institucional con base en el número de reclamaciones existentes y las que puedan presentarse, las acciones para mejorar la capacidad de respuesta en sede judicial, y la articulación decidida para hacer el tránsito con las medidas previstas en el CONPES 4180 “Política de Soluciones Duraderas para Víctimas de Desplazamiento Forzado” de 2025 y el CONPES 4184 “Política de Reforma Agraria: Redistribución de Tierras y Aguas para la Producción y el Cuidado de la Vida” de 2026. De lo contrario, la prórroga corre el riesgo de prolongar los rezagos estructurales sin transformar la capacidad efectiva de cierre de la política pública.

Indemnización administrativa

- Desde el año 2011, se han pagado 1.946.920 indemnizaciones, lo que representa el 24.7 % del total de 7.881.134 víctimas susceptibles de recibir las medidas de atención, asistencia y reparación. Si se continuara con el comportamiento de pago de los últimos tres años, que en promedio ha sido de 216.557 víctimas indemnizadas, y teniendo en cuenta que según la proyección de la Unidad frente a las víctimas pendientes de indemnizar que asciende a 6.841.561¹⁸⁶, se tardarían 31.5 años aproximadamente, sin contar las nuevas víctimas que sean reconocidas, lo que evidencia que esta es una medida que no se finalizará en un tiempo razonable. No obstante, se resalta el incremento del presupuesto que ha permitido disminuir este tiempo que era mayor, dado que, en los últimos tres años se asignaron 6.5 billones aproximadamente, mientras que para el cuatrienio 2019-2022, fue de 3.5 billones.¹⁸⁷

- La Comisión reconoce que las reformas introducidas por las Leyes 2421 de 2024 y 2343 de 2023 representan una oportunidad para fortalecer la medida de indemnización administrativa y avanzar en la superación de las barreras identificadas en el acceso a esta medida. Sin embargo, aún se encuentra pendiente la reglamentación necesaria para implementar las modificaciones previstas en la Ley 2421 de 2024, referente a lo contemplado como “ruta restaurativa de indemnización”, la entrega de la medida con otros mecanismos como, subsidios de vivienda, subsidios integrales de tierras, adquisición y adjudicación de tierras, entre otras y la incidencia de la ampliación de los términos para rendir declaración, frente a la demanda futura de indemnización en términos monetarios, aspecto que resulta fundamental

para la adecuada planeación institucional, presupuestal y financiera de esta medida.

- Esta Comisión llama la atención sobre las dificultades evidenciadas en el suministro de la información requerida para este acápite, tanto en la respuesta inicial como en la reiteración, en cuanto no se suministró de manera consolidada el universo de víctimas sujetas de atención y/o reparación y se identificaron inconsistencias en las cifras de personas indemnizadas, encargos fiduciarios constituidos y pagados, y personas indemnizadas por ruta prioritaria¹⁸⁸, respecto de la información reportada históricamente en los informes de la Comisión. Lo anterior hizo necesario recurrir a fuentes adicionales para complementar los análisis realizados y, en algunos casos, limitó su alcance por la insuficiencia de la información suministrada. Esta situación resulta especialmente preocupante, pues restringe el análisis del avance de la medida, pese a que las mismas variables y requerimientos han sido solicitados en vigencias anteriores.

10

Reparación colectiva

- Las modificaciones de la Ley 1448 de 2011 mediante la expedición de la Ley 2421/24, aunque fortalecen el componente de reparación colectiva, carecen de reglamentación para que sus efectos sean perceptibles frente a los problemas estructurales que han impedido la garantía del derecho. Por lo tanto, la tendencia regresiva en este componente persiste. Se resalta que estas disposiciones refuerzan las obligaciones de las entidades del SNARIV con el cumplimiento de acciones de los PIRC, su priorización y articulación con las agendas programáticas de otras políticas públicas, en particular con la implementación del Acuerdo de Paz.

186. UARIV, Respuesta al radicado No. E-2026-309045/MPGQ, 1 de julio de 2026.

187. Unidad para las Víctimas, Boletín Datos para la Paz, n.º 5, junio de 2026, p. 25. Cálculos propios a partir de la sumatoria de los valores reportados para 2019-2022 y 2023-2025.

188. Ruta prioritaria, establecida en la Resolución 1049 de 2019, por la cual se entrega la medida a personas con discapacidad, enfermedades ruinosas, catastróficas o de alto costo y mayores de 68 años

- Persiste el alcance reducido del Modelo actual de Reparación Colectiva (Resolución 3143 de 2018) de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015. 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 posibles afectaciones en los colectivos. Así las cosas, los PIRC continúan sin tener acciones que abarquen el enfoque reparador y transformador que establece la Ley y continúan los rezagos en la implementación de la ruta y el cumplimiento de los PIRC, de los 1.292 SRC que se encuentran en ruta, el 53 % (684) se encuentra en las tres fases iniciales.

- Respecto al rezago en la implementación de los PIRC se encuentra que, del total de 8.212 acciones de los sujetos no étnicos y grupos/organizaciones, el 86.8% (7.136) se encuentran pendientes de implementar; existe el riesgo que se aumenten los rezagos debido al aumento de Planes formulados sin que se hayan superado las problemáticas para su implementación como la mejora en las capacidades de todas las entidades del SNARIV, y las EE.TT., para cumplir con las acciones de los PIRC ya establecidas.

11

Coordinación nación territorio

- Si bien, se presentan avances institucionales de coordinación nación territorio en asistencia técnica, metodologías, sistemas de información, cumplimiento de metas de indicadores del Conpes 4031 de 2021, además de un aumento en la cobertura del RUSICST, persisten fallas estructurales en la coordinación Nación Territorio, en materia de planeación, financiación, capacidad institucional articulación de la oferta, en la unificación de herramientas de planeación y seguimiento territorial y el ajuste de la Estrategia

de Corresponsabilidad. Los mecanismos de seguimiento y asistencia técnica no han generado medidas suficientes para corregir las brechas territoriales ni resultados verificables en los territorios con mayores retrasos en la implementación de la política.

- Persisten regiones con graves impactos por el conflicto armado, altos índices de desplazamiento, baja capacidad institucional y retos complejos para la reparación de derechos de la población víctima que requieren una intervención estatal urgente.

El 46% de 1.121 municipios del país se encuentran en niveles muy alto (20%) y alto (62%) en necesidades de intervención de acuerdo con la calificación del Modelo de Intervención territorial – MITI, entre los que se cuentan: Riohacha (La Guajira), Buenaventura (Valle del cauca), San Andrés De Tumaco (Nariño), Puerto Leguizamo (Putumayo), Guapi (Cauca) y Carmen Del Darien (Choco). Así mismo, persisten municipios con situación crítica y una baja inversión en la política pública de víctimas calificados como concernidos en varias vigencias, cómo Puerto Caicedo (Putumayo), Belén de los Andaquíes (Caquetá), Buenaventura (Valle del Cauca), Itsmina (Chocó) y Barrancabermeja (Santander).

12

Participación

- El seguimiento realizado por la Comisión durante los quince años de implementación de la Ley 1448 de 2011 evidencia que el principal logro de la política pública en materia de participación ha sido la consolidación progresiva del sistema: las sesiones anuales de las Mesas Departamentales pasaron de 83 en 2013 a 181 en 2025 (+118 %), y la participación en los Comités Territoriales de

Justicia Transicional se ha mantenido por encima del 97 % desde 2024. Estos resultados reflejan la transición de un modelo orientado a garantizar la existencia de instancias de representación hacia un sistema institucional permanente de participación.

- El análisis desarrollado en este capítulo muestra que la garantía plena del derecho a la participación exige que la siguiente etapa de la política pública se oriente hacia el fortalecimiento de la incidencia efectiva de las víctimas y hacia el cierre de las brechas territoriales identificadas por la Comisión, que en departamentos como La Guajira, Cesar, Arauca y Guaviare significaron incumplimientos reiterados (entre el 53,8 % y el 92,3 % de los años analizados). La implementación de la Ley 2421 de 2024 plantea una oportunidad para avanzar en este propósito mediante la incorporación de nuevos sujetos y enfoques de participación, el fortalecimiento de la representación territorial y el desarrollo del marco legal previsto para este derecho, junto con la consolidación de mecanismos que evalúen su impacto sobre la política pública.

- Frente al fortalecimiento Institucional, la política pública presenta deficiencias en la interoperabilidad de los sistemas de información entre las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, lo que limita el seguimiento continuo a la salud psicosocial y a la generación de ingresos, situación que se profundiza con una inactividad procesal del 58,3% en las investigaciones de violencia sexual en la jurisdicción ordinaria de la Fiscalía General de la Nación y la ausencia de caracterización diferencial en la formación brindada por el Ministerio de Defensa Nacional.

13

Género

- Frente a la garantía de derechos y cobertura, a quince años de la implementación de la política pública de víctimas, se identifican avances en la entrega de indemnizaciones a mujeres víctimas de violencia sexual (registrando 8.022 indemnizaciones en 2025). Sin embargo, persiste una brecha estructural e inequitativa en el acceso a la indemnización económica para la población con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas, cuya tasa de cobertura es de solo el 7,9%, en contraste con el 33,8% en mujeres y el 28,5% en hombres.

8. RECOMENDACIONES



1. Unidad para las Víctimas:

1.1. Consolidar y unificar sistemas de seguimiento robustos de la gestión institucional, la cual cuente con indicadores verificables.

1.2. Adoptar e implementar un plan de acción orientado a eliminar el rezago en los procesos de valoración del Registro Único de Víctimas y garantizar el cumplimiento de los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024. Dicho plan deberá definir mecanismos de ampliación de la capacidad operativa cuando la demanda lo requiera, estrategias de priorización, planes de contingencia o de choque para la atención de las solicitudes acumuladas, cronogramas de y el cumplimiento de los tiempos de valoración.

1.3. Expedir, en un plazo no mayor a seis meses, la metodología de caracterización y georreferenciación de las víctimas que retornan, se reubican o se integran localmente sin

acompañamiento institucional, conforme a lo ordenado por el Auto 373 de 2016 de la H. Corte Constitucional y lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 2421 de 2024. Esta metodología debe incluir cronograma definido, asignación presupuestal específica y mecanismos de seguimiento verificables, y debe servir de insumo obligatorio para la planificación de metas y recursos del componente en todas las entidades del SNARIV. Sin este instrumento, la política pública seguirá operando sobre un universo desconocido y las metas continuarán siendo arbitrarias respecto de la magnitud real del fenómeno.

1.4. Activar de forma inmediata el mecanismo de corresponsabilidad del SNARIV para el componente de retornos, reubicaciones e integración local, con asignación de responsabilidades sectoriales concretas, metas proporcionales al universo real de la población desplazada y plazos vinculantes para cada entidad. Para ello, debe priorizar dos acciones sin las cuales ningún proceso de acompañamiento puede iniciarse: Solicitar a las entidades territoriales para que convoquen los CTJT para que se realice la actualización de los conceptos de seguridad vencidos —que actualmente afectan al 69,1% de los municipios del país— y la puesta en operación efectiva de la ruta de retornos de emergencia en los territorios con crisis humanitarias recurrentes. Estas dos condiciones habilitantes son previas a cualquier estrategia de articulación interinstitucional: sin seguridad verificada y sin ruta de emergencia operativa, la corresponsabilidad del SNARIV seguirá siendo formal y la población desplazada continuará retornando sin acompañamiento ni garantías mínimas de dignidad.

1.5. Incorporar y ejecutar, en el Plan de Acción para la Aceleración del Pago de Indemnizaciones Administrativas, un componente específico para el cierre de la ruta transitoria, y uno para ruta prioritaria, que establezca una estrategia clara para agilizar el proceso de pago de indemnización administrativa de las personas que acreditaron uno de los criterios establecidos en la resolución de 1049 de 2019, así como la gestión presupuestal para el pago oportuno, teniendo en cuenta que en los últimos dos años la ruta general ha tenido un mayor presupuesto.

1.6. Reorientar el seguimiento de la política pública hacia la reparación integral de las víctimas, mediante la formulación e implementación de un indicador que permita medir no solo el número de indemnizaciones otorgadas, sino también su entrega con las demás medidas de reparación y su contribución a la reconstrucción de los proyectos de vida.

1.7. Iniciar procesos de indemnización a víctimas mayores de 68 años, de oficio y no a la espera de la solicitud, cumpliendo así el objetivo principal de la Resolución 1049 de 2019, que dio lugar a la priorización en respuesta a la Sentencia 206 de 2017 de la Honorable Corte Constitucional, donde estableció la creación del procedimiento para entregar la medida a las víctimas con criterios de vulnerabilidad.

1.8. Acelerar la reglamentación de la Ley 2421 de 2024, particularmente en lo relacionado con la ruta restaurativa de indemnización y la implementación de los mecanismos complementarios previstos para la materialización de la indemnización administrativa de la población víctima de desplazamiento forzado, como acceso a subsidios de vivienda, subsidio integral de tierras, adquisición y adjudicación de tierras, entre otros, asegurando la coordinación institucional necesaria. Lo anterior, en consideración al tiempo transcurrido sin que se haya expedido la

reglamentación correspondiente.

1.9. Consolidar e implementar una base única de seguimiento a la indemnización administrativa que permita superar las dificultades presentadas en la entrega de información y las inconsistencias identificadas en el total de las víctimas sujetas de reparación, el número de personas indemnizadas y las cifras de encargos fiduciarios. Lo anterior generó que se tuviera que recurrir a otras fuentes de información para complementar los análisis realizados o que los análisis adolecieran de suficiente información. Esta herramienta deberá garantizar información consolidada, actualizada, consistente y trazable.

1.10. Acelerar las reglamentaciones en cumplimiento de la Ley 2421 de 2024, incluyendo la modificación de la Resolución 3143 de 2018. Se requiere un cronograma de trabajo que permita establecer las fechas de cómo se avanzará en este proceso

1.11. 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 inmediata¹⁸⁷.

1.12. Promover la incorporación de un artículo en el próximo proyecto de Ley de Financiamiento que establezca un proceso diferencial de cobro para las víctimas del conflicto armado, en la Dirección de Aduanas e Impuestos nacionales.

1.13. Fortalecer los mecanismos de seguimiento a la incidencia de la participación efectiva, mediante el diseño e implementación de instrumentos que permitan evaluar la incorporación de las propuestas formuladas por

189. Se ha evidenciado que se realiza revisión y creación de dicho plan a partir del mes de mayo, o sea, casi a la mitad del periodo de su implementación.

las Mesas de Participación en los escenarios de decisión del SNARIV, y realizar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades, complementando la batería de indicadores con herramientas que permitan medir los resultados e impactos de la participación, más allá del funcionamiento de las instancias de representación. Esta acción debe priorizar el acompañamiento a los departamentos con mayor incumplimiento reiterado en el funcionamiento de las Mesas Departamentales durante el período 2013-2025 (La Guajira, Cesar, Arauca y Guaviare).

1.14. Adelantar de manera prioritaria las acciones normativas, técnicas e institucionales necesarias para la implementación de la Ley 2421 de 2024, garantizando que las nuevas reglas de representación, los sujetos incorporados por la reforma y los enfoques diferenciales se encuentren plenamente definidos antes del próximo proceso de elección de las Mesas de Participación, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en todo el territorio nacional.

1.15. Fortalecer los mecanismos de orientación, información, comunicación y respuesta a las víctimas.

2. Unidad de Restitución de Tierras:

2.1. Fortalecer la presencia institucional de la URT en los territorios.

2.2. Promover proyectos integrales que articulen acceso a tierras, asistencia técnica y generación de ingresos en el marco del cumplimiento de fallos de restitución de tierras.

2.3. Adoptar con carácter prioritario un plan de choque para la priorización, depuración y decisión de fondo del rezago histórico en la etapa administrativa de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, con especial atención a las solicitudes de los años 2011, 2012 y 2013,

sin limitar la gestión a dichas vigencias, y extendiéndola a todas aquellas solicitudes que, pese a encontrarse en zonas microfocalizadas o con actuaciones administrativas iniciadas, no cuentan con acto administrativo de decisión de fondo.

2.4. Verificar de manera suficiente las medidas para garantizar el acceso a medios de subsistencia o el impacto que tendría la pérdida del inmueble por parte de los segundos ocupantes, por cuanto de no hacerlo podría afectar el principio de proporcionalidad y el enfoque diferencial previsto en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011.

2.5. 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 efectos de dar cumplimiento oportuno a lo establecido en el artículo 112 de la Ley 1448 de 2011, relacionado con la contratación de la fiducia comercial que debe administrar los recursos del Grupo Fondo.

2.6. Crear mecanismos e instrumentos eficaces de verificación, a efectos de impactar positivamente en el cumplimiento de los plazos establecidos en las órdenes judiciales para la entrega de predios equivalentes, así como en la verificación y aprobación de los predios presentados para compensación por compra.

2.7. Depurar, validar y actualizar integralmente los registros asociados a la etapa administrativa del procedimiento de restitución, con el fin de corregir inconsistencias en la clasificación y reporte del estado real de las solicitudes.

3. MinVivienda:

3.1. Diseñar, desarrollar e implementar una Política de Vivienda dirigida a la población víctima, que tenga en cuenta sus características socioeconómicas, y en especial en regiones con

mayor déficit como Magdalena, Bolívar, Córdoba, Chocó, Sucre, Arauca, Cesar, Putumayo, Guainía y Caquetá, así como, a los grupos poblacionales con mayores vulneraciones, con metas y recursos establecidos.

4. MinSalud

4.1. Ampliar la cobertura del PAPSIVI a nivel nacional.

4.2. Garantizar continuidad en la atención psicosocial de la población víctima del conflicto armado.

4.3. Fortalecer los equipos extramurales para la atención en salud de la población víctima del conflicto armado, priorizando municipios rurales, dispersos e insulares.

4.4. Fortalecer la coordinación de MinSalud con las entidades territoriales.

5. Departamento Nacional de Planeación

5.1. Superar la limitación de los indicadores actuales, que se centran mayoritariamente en mujeres, no en población con Orientaciones Sexual e Identidades de Género No Hegemónicas, así como, aumento en las metas de los indicadores y un cambio a indicadores de impacto que permitan evaluar el bienestar de la política pública de víctimas en la vida de las mujeres y la población con Orientaciones Sexual e Identidades de Género No Hegemónicas.

6. Fiscalía General de la Nación

6.1. Reducir la inactividad procesal, toda vez que el 58.3 % de las investigaciones de los hechos de violencia sexual ocurridas en el marco del conflicto armado que se llevan en la jurisdicción ordinaria se encuentran inactivas.

7. Entidades del SNARIV:

7.1. Avanzar en la implementación de las disposiciones pendientes de la Ley 2421 de 2024, priorizando la reglamentación de los instrumentos aún no desarrollados, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y presupuestales de las entidades territoriales, la consolidación de mecanismos de articulación interinstitucional y el establecimiento de indicadores que permitan evaluar los resultados e impacto de las medidas de prevención, protección y garantías de no repetición.

7.2. Articular, en el marco del Subcomité Técnico de Restitución de Tierras y de las Estrategias Integrales de Intervención Territorial de Soluciones Duraderas, un plan articulado de cumplimiento posfallo de las órdenes de restitución de tierras, que integre los compromisos del CONPES 4180 de 2025 sobre soluciones duraderas y del CONPES 4184 de 2026 sobre reforma agraria, con el protocolo interinstitucional ordenado en la Sentencia T-120 de 2024.

8. Unidad para las Víctimas y Entidades del SNARIV:

8.1. Fortalecer la articulación nación-territorio para que las medidas de prevención y protección respondan a las dinámicas actuales del conflicto armado y a las afectaciones identificadas en los territorios, con enfoque diferencial y territorial.

8.2. A la UARIV y entidades del SNARIV, en el marco de sus competencias, estructurar e implementar planes de cierre de brechas dirigidos especialmente a los municipios identificados en el MITI en calificación Muy alto y Alto y en la fórmula individualizadora como concernidos. Estos planes requieren tener en cuenta la identificación de las necesidades territoriales, las acciones requeridas, las entidades responsables, las fuentes de financiación, las metas y los plazos de cumplimiento. Asimismo, se deberá fortalecer la interoperabilidad de los sistemas de información y revisar la funcionalidad y articulación de

los aplicativos existentes, con el fin de evitar duplicidades, cargas operativas injustificadas y dispersión de la información, facilitar su uso por parte de las víctimas y las entidades territoriales, y mejorar la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos orientados a la garantía de sus derechos.

8.3. Fortalecer la Estrategia de Corresponsabilidad mediante la definición de metas, indicadores y mecanismos de seguimiento que permitan verificar su cumplimiento y establecer los resultados efectivamente alcanzados. Este análisis permitirá determinar la pertinencia de las medidas adoptadas, identificar las brechas persistentes y orientar técnicamente las acciones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

9. Unidad para las Víctimas y Agencia de Renovación del Territorio

9.1. Fortalecer y acelerar las gestiones que garanticen la focalización de los Sujetos de Reparación Colectiva y la priorización de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, así como, los Planes Sectoriales Nacionales, en donde confluyan.

10. MinHacienda y DNP:

10.1. Garantizar el funcionamiento de la Comisión de Financiamiento creada por la Ley 2421 de 2024 para avanzar en el costeo, análisis y definición de fuentes de financiación de la PPARIV.

11. DNP y OCAD PAZ:

11.1. Revisar la fórmula y corregir el desbalance entre las necesidades territoriales y las asignaciones efectivas, revisando y ajustando la metodología de priorización de los recursos basándose en criterios de mayor equidad territorial y pertinencia de la inversión, de tal

forma que el criterio de concentración de víctimas tenga un mayor peso.

12. MinSalud Y Unidad Para Las Víctimas

12.1. Unificar los sistemas de reporte e interoperabilidad de información para garantizar el seguimiento continuo a la atención en salud psicosocial, y consolidar una ruta especial e integral de atención y reparación para hijas e hijos nacidos a causa de violencia sexual y en situación de orfandad por el conflicto armado

13. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad para las Víctimas y Congreso de la República

13.1. Iniciar de manera prioritaria el proceso de formulación y construcción participativa del proyecto de ley con el acompañamiento del Ministerio Público que desarrolle integralmente el derecho a la participación efectiva de las víctimas, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 2421 de 2024, garantizando la participación incidente de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, las organizaciones de víctimas, los pueblos y comunidades étnicas y los demás actores involucrados, con el fin de que el nuevo marco normativo fortalezca la representación, la incidencia y las garantías para el ejercicio efectivo de este derecho.

14. Unidad para las Víctimas, Fonvivienda y MinHacienda:

14.1. Fortalecer la ejecución de la cadena presupuestal, garantizando el flujo de los recursos necesarios para reducir el rezago en obligaciones y pagos.

15. Unidad de Restitución de Tierras, Agencia Nacional de Tierras y Sociedad de Activos Especiales – SAE:

15.1. Aunar esfuerzos interinstitucionales, con el

fin de ampliar la oferta de predios que permitan a los beneficiarios de restitución de tierras optar, de manera libre y efectiva por la compensación en predio equivalente.

16. MinVivienda, MinAgricultura, Banco Agrario y Fiduagraria:

16.1. Desarrollar una estrategia, que permita la superación de los rezagos que se tienen en vivienda urbana y rural de subsidios asignados que no se encuentran materializados en la entrega de vivienda o mejoramientos de viviendas de las vigencias anteriores a 2025.

16.2. Fortalecer las rutas de ejecución de los subsidios, especialmente en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, en su componente de vivienda rural, que incluya, además, acompañamiento en salud, atención a personas mayores y, cuando sea necesario, esquemas temporales de arrendamiento mientras se materializan los subsidios.

17. UARIV, MinInterior y Entidades del SNARIV:

17.1. Fortalecer la implementación y el seguimiento de las acciones orientadas al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado y protección de la población víctima, particularmente aquellas relacionadas con la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

18. Entidades del SNARIV y Entidades territoriales:

18.1. Fortalecer las acciones de prevención y respuesta temprana en los territorios con mayores niveles de riesgo humanitario, priorizando aquellos con afectaciones por desplazamiento forzado, confinamiento y altos niveles de revictimización, con el fin de reducir la ocurrencia de nuevas vulneraciones y fortalecer

las garantías de no repetición.

19. MinSalud, MinEducación, MinVivienda, MinTrabajo, MinAgricultura, Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural

19.1. Diseñar e implementar estrategias específicas, en consideración de la transición de la Ley 2421 de 2024 y sus medidas, para el cumplimiento de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y la destinación presupuestal para su cumplimiento.

20. UARIV, MinTrabajo, Sena, Agencia de Desarrollo Rural, MinComercio; DPS, DANE, DNP, Bancoldex, Banco Agrario de Colombia y Finagro:

20.1. Crear una Ruta Integral de Estabilización Socioeconómica para población víctima con un modelo de inclusión Productiva de Ciclo Completo, que reemplace el esquema asistencialista por una ruta que condicione la capacitación técnica a la entrega de activos productivos, el acceso al crédito de fomento y la vinculación a canales directos de comercialización y empleo formal contributivo.

20.2. Fortalecer la articulación interinstitucional y establecer mecanismos de seguimiento orientados a medir resultados e impactos reales de los recursos ejecutados sobre los ingresos, formalización laboral y superación de la vulnerabilidad económica de la población víctima.

20.3. Diseñar e implementar líneas de empleo, emprendimiento y crédito con enfoque diferencial de género que superen los roles tradicionales, eliminen las barreras vinculadas al trabajo de cuidado no remunerado y garanticen la inclusión efectiva de mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en sectores de innovación, tecnología y economía popular.



9. INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS

Con el propósito de rendir cuentas públicamente sobre su gestión y verificar el cumplimiento de las obligaciones de diferentes entidades frente a la garantía de los derechos de las víctimas, especialmente de aquellas afectadas por el desplazamiento forzado, la Procuraduría General de la Nación incorpora, en el informe de la CSMLV, un capítulo dedicado al análisis de los avances y resultados de los procesos disciplinarios que adelanta contra entidades del orden nacional y territorial, integrantes de la Fuerza Pública y particulares que ejercen funciones públicas. En esta decimotercera versión del informe se presenta la actualización del estado de los procesos relacionados con presuntos incumplimientos de las obligaciones previstas en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), dando continuidad al ejercicio de seguimiento y rendición de cuentas desarrollado de manera ininterrumpida durante las doce versiones anteriores.

En atención a lo anterior, a continuación se presentan los avances de las investigaciones disciplinarias con corte al 31 de marzo de 2026, por la presunta comisión de las siguientes conductas:

- i. Graves violaciones e infracciones a los DDHH. y al D.I.H. que guardan relación directa con el conflicto armado.
- ii. 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 de seguimiento de dicha sentencia.

iii. Posibles incumplimientos de las obligaciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1084 de 2015 y los decretos étnicos correspondientes.

iv. 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 víctimas del conflicto armado y el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Ley de Víctimas y decretos reglamentarios.”

v. 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. Aquí cabe destacar que dicha entidad traslada a la PGN 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.

Para este análisis se consideran las etapas procesales previstas en el procedimiento disciplinario: (i) estudio preliminar (quejas), (ii) indagación previa, (iii) investigación disciplinaria y (iv) juzgamiento. La información que lo sustenta proviene de los datos suministrados por la Dirección de Apoyo Estratégico (DAE) de la PGN¹⁹⁰ y su tratamiento respeta la correspondiente reserva legal. Dicha reserva se levanta únicamente con la formulación de cargos, esto es, al concluir

190. Esta dependencia encargada del registro y consolidación de información de los procesos disciplinarios que se tramitan a través de las herramientas misionales de la entidad. Para este informe, se hizo requerimiento bajo el radicado No. E-2026-114283, resuelto bajo el radicado No. PGN-DAE-40017, los días 21 de abril de 2026 y 19 de mayo de 2026.

la etapa de instrucción, o cuando se profiere la providencia que ordena el archivo.

Al corte del presente informe, existen un total de 435 procesos activos¹⁹¹, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla No. 1 – Resumen total de número de procesos disciplinarios activos

Conductas	Activos	Quejas	Indagación previa	Investigación disciplinaria	Juzgamiento	Cargo presunto/a infractor e implicado/a	EE.TT.
Vulneraciones a DD.HH. y D.I.H. Fuerza Pública	278	166	108	4	0	FF.MM, policía, funcionarios de secretarías, alcaldía municipal y funcionarios docentes	Antioquia y Bogotá, Sucre y Tolima
Sentencia T-025 de 2004 y autos	58	46	9	0	3	Funcionarios de alcaldías y secretarías	Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Boyacá
Certificación territorial (09/22)	23	6	15	2	0	Funcionarios de alcaldías municipales	Valle del Cauca, Nariño, Chocó y Cundinamarca
Traslado hallazgos CGR	45	30	15	0	0	Funcionarios de alcaldías, gobernación y gerentes de ESE	Bogotá D.C., Santander, Antioquia y Sucre
Otros Incumplimientos a la Ley 1448 de 2011	31	23	5	0	3	Alcaldes y funcionarios de alcaldías	Valle del Cauca, Nariño, Bogotá, Cundinamarca
Consolidado general de procesos	435	271	152	6	6		

Elaboración propia. Fuente: PGN, 2026.

Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca se ubican como las entidades territoriales donde más se

han adelantado procesos por las conductas previamente mencionadas. Ahora bien, en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2025 y el 31 de marzo de 2026, se iniciaron 329 procesos

Tabla No. 2 – Ingresos del 1 de abril de 2025 al 31 de marzo de 2026

Conducta	Número de procesos
Vulneraciones DDHH y DIH – Fuerza Pública	223
Sentencia T-025-04 y autos	37
Certificación territorial (014-19,09/22)	15
Traslado hallazgos CGR	30
Otros incumplimientos a la Ley 1448 de 2011	24
TOTAL	329

Elaboración propia. Fuente: PGN 2026.

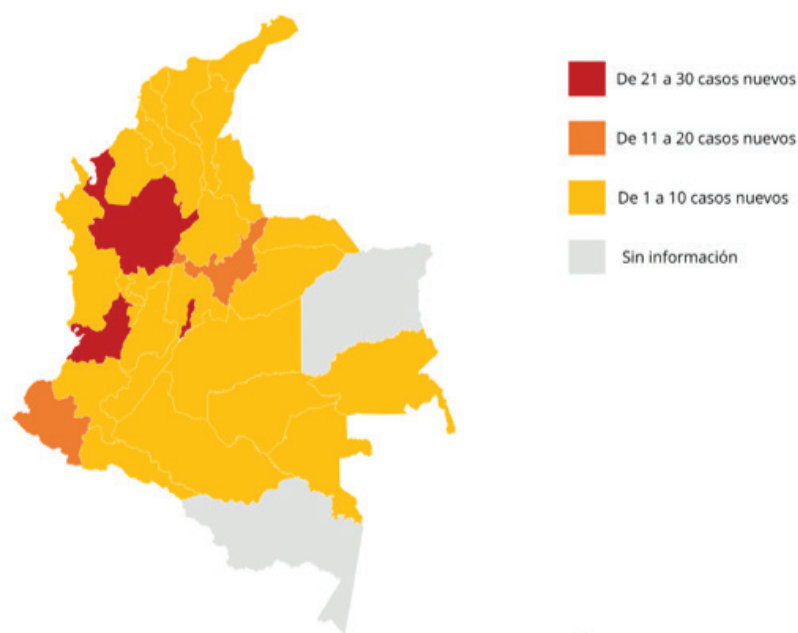
191. Los procesos relacionados incluyen aquellos desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas (1448 de 2011) en adelante.

141

A continuación, se presenta un mapa de calor que permite visualizar los departamentos con mayor número de procesos activos para la vigencia 2026, distribuyéndose de la siguiente manera: (i) rojo para los departamentos con más

de 20 nuevos procesos para la vigencia 2026, (ii) naranja para los departamentos con más de 10 nuevos procesos para la vigencia 2026 y (iii) amarillo con al menos un nuevo proceso para la vigencia 2026.

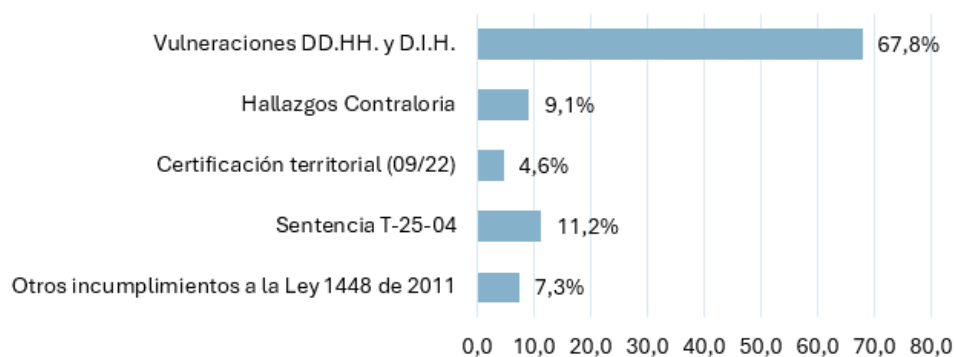
Mapa 1. Procesos disciplinarios para esta vigencia según departamento



Elaboración propia. Fuente: PGN, 2026.

Para dicha vigencia, la distribución de las cinco conductas se reporta de la siguiente manera:

Gráfica 1. Distribución de procesos por conducta del 1 de abril de 2025 al 31 de marzo de 2026



Elaboración propia. Fuente PGN, 2026.

Tabla 3. Reporte estado procesal investigaciones disciplinarias por conducta

Conductas	Activos	Quejas	Indagación previa	Investigación disciplinaria	Juzgamiento	EE.TT.
Vulneraciones a DD.HH. y D.I.H. Fuerza Pública	223	123	98	2	0	Antioquia, Bogotá, Sucre, Tolima y Nariño
Sentencia T-025 de 2004 y autos	37	28	6	0	3	Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Boyacá
Certificación territorial (09/22)	15	1	12	2	0	Valle del Cauca y Nariño
Traslado hallazgos CGR	30	19	11	0	0	Bogotá D.C., Santander y Valle del Cauca
Otros Incumplimientos a la Ley 1448 de 2011	24	19	2	0	3	Valle del Cauca, Nariño, Meta, Bogotá y Chocó
Consolidado general de procesos	329	190	129	4	6	

Elaboración propia. Fuente PGN, 2026.

Análisis por vigencia

En este apartado se presenta un consolidado de los procesos activos para el reporte del presente informe (Vigencia 2026 – XIII Informe) y su comparativo con el reporte del informe anterior (Vigencia 2025- XII Informe).

Tabla 4 – Corte por vigencia de los procesos activos

Vigencia ¹⁹² (No. Informe)	Procesos activos	Quejas	Etapas de indagación	Otras etapas (Investigación y juzgamiento)
2025 (XII Informe)	394	38	234	122
2026 (XIII Informe)	435	271	152	12

Elaboración propia. Fuente PGN, 2026.

Por otro lado, frente a los procesos inactivos, los cuales adquieren tal carácter por su archivo, ya sea por la emisión de un pronunciamiento inhibitorio o un traslado de competencia; para el corte de la vigencia pasada 2025 (1 de abril de 2024 al 31 de marzo de 2025) y la vigencia actual, se presenta el siguiente comparativo (Tabla 5):

Tabla 5 – Consolidado de procesos inactivos a corte de marzo de 2026

Vigencia	Procesos inactivos	Archivo	Inhibitorio	Traslado por competencia
2025	327	12	132	183
2026	402	58	130	205

Elaboración propia. Fuente PGN, 2026.

192. En la Tabla 5, se presenta el consolidado de procesos activos para la vigencia anterior 2025 (1 de abril de 2024 y 31 de marzo de 2025) reportada en el informe anterior y la información de la vigencia actual 2026 (1 de abril de 2025 al 31 de marzo de 2026)

Conclusiones

- Con corte al 31 de marzo de 2026, la PGN reporta un total de 435 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, 271 se encuentran en proceso de estudio preliminar (quejas), en etapa de indagación preliminar 152 casos, en etapa de investigación disciplinaria 6 casos, y 6 en juzgamiento.
- Durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2025 y el 31 de marzo de 2026, se iniciaron 329 procesos, la cifra más alta de nuevos procesos registrada de una vigencia a otra desde la presentación de este capítulo en el informe.
- Las conductas con mayor número de procesos corresponden a presuntas vulneraciones a los D.D.H.H. y D.I.H. con 223 casos, seguidas por incumplimientos a órdenes impartidas en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 con 37 casos, y hallazgos disciplinarios trasladados por la CGR con 30 casos.
- Estas conductas han sido atribuidas principalmente a funcionarios de alcaldías, integrantes de la fuerza pública, policías, con mayor concentración en las entidades territoriales de Antioquia, Bogotá D.C., Sucre y Tolima.
- 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 análisis indica que siguen siendo persistentes las quejas presentadas por presuntas vulneraciones a derechos humanos y el derecho

internacional humanitario, por lo que se insta a 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.



10. ACTUACIONES DE CONTROL FISCAL

La -CGR- en desarrollo del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF), durante el segundo semestre de 2025 y el primer semestre de 2026 adelantó las siguientes actuaciones de control fiscal¹⁹³, relacionadas con el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Auditorias (2025 -2026)

La CGR adelantó seis auditorías, en las que se identificaron 114 hallazgos administrativos; 64 con incidencia disciplinaria, nueve (9) hallazgos con presunta incidencia fiscal por valor de \$ 35.859.110.087, cuatro (4) con solicitudes de indagación preliminar y dos (2) con solicitud de apertura de proceso administrativo sancionatorio (PAS), como se muestra a continuación.

Tabla 1. Auditorías vigencia 2025 - 2026

Informe ¹⁹⁴	Opinión	Hallazgo
Centro Nacional de Memoria Histórica Informe de Auditoria Financiera - Vigencia 2024 CGR-CDSECTCRD No. 42 Diciembre de 2025	Sobre el presupuesto del CNMH para la vigencia 2024, se concluye que éste fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con la normativa presupuestal aplicable, por lo cual se determinó que la opinión presupuestal es "RAZONABLE".	Se determinaron seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales, cinco (5) tienen presunta connotación disciplinaria y uno (1) presunta incidencia fiscal por \$ 2.456.115.667
Comisión de la Verdad, Jurisdicción Especial para la Paz - JEP- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN, Minjusticia, Defensoría del Pueblo, DP, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.	Se considera que, hay incumplimiento con Reserva, salvo en lo referente a la gestión de las entidades JEP, INMLCF y el Minjusticia, frente a las recomendaciones de la CEV. En relación con las entidades Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBDP), Defensoría del Pueblo (DP) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), se presenta incumplimiento en la implementación de las recomendaciones de la CEV.	Se estructuraron veintiocho (28) hallazgos administrativos, de los cuales, uno (1) tiene presunta incidencia disciplinaria.
Informe de Auditoria financiera - Periodo 2023-2025 I Semestre. CGR-CD Justicia No. 010 Noviembre 2025		
UARIV - Bienes Administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas (FRV) – Oficios Juzgado Penal Con Funciones De Ejecución De Sentencias Para Las Salas De Justicia Y Paz.	Se considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con los bienes administrados por el FRV de la UARIV, relacionados en los oficios emanados de los Juzgados Penales del Circuito con funciones de ejecución de sentencias para las Salas de Justicia y Paz de todo el territorio nacional, escogidos como muestra en el presente proceso auditor, NO resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.	Se constituyeron cuarenta y tres (43) hallazgos administrativos de los cuales cuarenta (40) tienen presunta incidencia disciplinaria, dos (2) con solicitud de indagación preliminar, uno (1) con solicitud de apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS) y siete (7) tienen incidencia fiscal, en cuantía de \$393.325.060,24
Informe de Auditoria de Cumplimiento – Periodo del 11 de junio de 2023 al 31 de diciembre de 2024. CGR-CDSIS Nro. 023 Noviembre de 2025		

193. El artículo 267 de la Constitución Política de Colombia dispone que la vigilancia y el control fiscal constituyen una función pública a cargo de la Contraloría General de la República – CGR -, entidad encargada de ejercer el control sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que administren fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de la totalidad de los recursos públicos. Asimismo, establece que la ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre las diferentes contralorías, con observancia de los principios que rigen la función pública y el control fiscal.

194. Los informes de auditoría se encuentran disponibles en la página web de la CGR en el link <https://www.contraloria.gov.co/resultados/proceso-auditor>

Unidad Nacional de Protección Informe de Auditoría Financiera Independiente CGR-CDSDS-No. 003 Mayo de 2026	La gestión presupuestal de la UNP para la vigencia 2025 es RAZONABLE, fundamentada en que no se detectaron incorrecciones que superen la materialidad cuantitativa presupuestal, en atención a que está relacionada con la materialidad cualitativa de presentación, clasificación y revelación, la deficiencia corresponde a la justificación de las reservas presupuestales, lo cual no corresponde a la realidad de los hechos y circunstancias de la estructuración, planeación y ejecución del proceso contractual.	Se establecieron ocho (8) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) hallazgos contables y Un (1) hallazgo presupuestal.
Jurisdicción Especial Para La Paz – JEP. Informe de Auditoría Financiera. Vigencia 2025. CGR-CDJ No. 01 Mayo 6 de 2026	La opinión de la CGR sobre los estados financieros de la JEP, correspondientes al ejercicio terminado a 31 de diciembre de 2025, es CON SALVEDADES, por la importancia de los hechos y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No.012 del 24 de marzo de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.	Se establecieron un total de 6 hallazgos, de los cuales 6 son administrativos, uno con Beneficio de Auditoría por valor de \$ 992.711.876.
UARIV Informe de Auditoría Financiera Vigencia 2025 CGR-CDSIS No. 007 Junio de 2026 CAT_143_2026	La opinión de la CGR es NEGATIVA sobre los estados financieros de la UARIV, no se presenta razonablemente en todos los aspectos materiales la situación financiera de la entidad a diciembre 31 de diciembre de 2025 y de los resultados de las operaciones por el periodo comprendido entre el 1 de enero a 31 de 2025, de conformidad con el marco de información financiera aplicable	Se establecieron veintitrés (23) hallazgos administrativos de los cuales dieciocho (18) son con presunta incidencia disciplinaria, uno (1) fiscal por \$33.009.669.360 , uno (1) para apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio, uno (1) con Otra Incidencia para traslado a la DIAN y dos (2) para solicitud de apertura de Indagación Preliminar.

Elaboración Propia. Fuente: CGR, Actuaciones de Control Fiscal. Control Fiscal diciembre 2025 y junio de 2026

Actuaciones Especiales de Fiscalización

Tabla 2. Actuación Especial de Fiscalización -AEF- realizada en diciembre 2025 y junio de 2026

AEF	Objeto	Resultado
Planes Especiales de Prevención y Atención para las comunidades NARP, en el marco de la Sentencia T-025 de 2004 -Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional.	Realizar seguimiento permanente a los recursos destinados para la implementación de planes específicos de prevención, protección y atención para las comunidades NARP.	(20/01/2026-19/06/2026) Contraloría Delegada para la Población Focalizada.
Ministerio del Interior Planes de salvaguarda Étnica.	Verificar el cumplimiento de las ordenes impartidas por la Corte a través de la sentencia T-025/04 y el auto 004/09	(20/01/2026-19/06/2026) Contraloría Delegada para la Población Focalizada.
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados contables, sobre la gestión y manejo del presupuesto, concepto de la eficiencia y calidad del control interno financiero y fenecimiento o no de la cuenta fiscal de la entidad para la vigencia 2025	(26/01/2026 – 11/06/2026) Contraloría delegada Sector Inclusión Social.

Elaboración Propia. Fuente: CGR, -AEF- diciembre 2025 y junio de 2026

Resultados históricos de Control Fiscal (2012 a 2026).

A continuación, se relacionan los hallazgos identificados relacionados con la Ley de víctimas y restitución de tierras durante el periodo 2012-2026.

Se evidencia un total de 2.430 hallazgos administrativos, 863 hallazgos con incidencia disciplinaria, 207 presuntos hallazgos fiscales y 39 con incidencia penal. Aunado a los anterior se presentan para 2026 dos (2) solicitudes de apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio -PAS- y cuatro (4) solicitudes de Indagaciones Preliminares.

Tabla 3. Número de Actuaciones de Control Fiscal 2012-2026

Tipo Actuación	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-I
Auditorias	1	2	1	3	2	2	15	3	3	5	11	5	10	4	6
AEF	0	6	7	6	11	18	0	0	0	4	1	1	1	0	0
Ejercicio de Seguimiento	0	0	0	0	0	0	12	61	80	156	47	14	41	9	1
Total	1	8	8	9	13	20	27	64	83	165	59	20	52	8	6

Fuente: Elaboración Propia. Actuaciones de Control Fiscal CGR. Corte junio de 2026

Tabla 4. Relación de resultados de actuaciones de Control Fiscal 2012-2026

Tipo de Hallazgo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-I
Administrativos	188	224	303	326	89	241	146	43	52	158	147	133	199	67	114
Fiscales	4	1	11	1	0	7	4	3	11	30	38	30	40	18	9
Disciplinarios	15	61	61	81	7	24	39	15	20	107	78	105	138	48	64
Penales	1	1	1	2	2	0	1	1	0	2	1	4	23	0	0
PAS															2
TOTAL	208	287	376	410	98	272	190	62	83	300	264	272	400	80	114
IP Abiertos	0	0	1	5	0	0	4	1	6	5	10	8	11	3	4

Fuente: Elaboración Propia. Actuaciones de Control Fiscal CGR. Corte junio de 2026

Procesos de responsabilidad fiscal (Ley 610 de 2000)

En el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal -SIREF de la - CGR-, con corte al mes de mayo de 2026, se identificaron 176 procesos de responsabilidad fiscal relacionados con la política pública de víctimas y desplazamiento forzado con resarcimiento por valor de \$208.836 millones. De las anteriores, 162 corresponden a procesos de responsabilidad fiscal por un valor de \$ 208.252 millones, 14 indagaciones preliminares por valor de \$ 584 millones. Es importante resaltar que se identificaron 198 fallos

con responsabilidad fiscal ejecutoriados¹⁹⁵ por una cuantía de \$ 280.195 millones.

Cómo actuaciones en trámite se encuentran 418 procesos de responsabilidad fiscal, con una cuantía de \$1 billón, 72 indagaciones preliminares por una cuantía por \$ 117.153 millones y 76 procesos en revisión de antecedentes por el valor de \$ 318.685 millones.

Estudios Sectoriales.

En 2025, se adelantó un estudio intersectorial, sobre la implementación de la Política Pública

195. Una sentencia ejecutoriada, es la que ya no admite recurso judicial alguno, y se puede exigir el cumplimiento por vía ejecutiva.

de Reparación Colectiva en Colombia (2018-2025). En el primer semestre de 2026 se adelantó un estudio sectorial sobre la Indemnización Administrativa - Ley 1448 de 2011 para población

víctima, su efectividad y aporte a la superación de la situación de vulnerabilidad y reparación integral, en cual estará disponible en el mes de agosto.

Tabla 5 Estudio Sectorial Reparación Colectiva (2018-2025)

Tipo de estudio	Título de Estudio	Conclusiones del Estudio.
Estudio Intersectorial	Estudio Intersectorial	La Política Pública de Reparación Colectiva en Colombia presenta un rezago estructural que compromete su eficacia, eficiencia y coherencia. La implementación continúa siendo lenta, fragmentada y desigual en los territorios, lo que afecta directamente la garantía de los derechos de los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) y pone en riesgo el propósito transformador de la política. De los 1.197 SRC reconocidos a nivel nacional, únicamente 60 han culminado sus Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), lo que equivale a un cumplimiento del 5,01%, lo que refleja una brecha crítica entre el diseño institucional y la capacidad real de ejecución, generando desconfianza en las comunidades, desmotivación y riesgos de revictimización. El tiempo promedio de ejecución de los procesos se aproxima a 10 años, lo que duplica los plazos establecidos en la normativa y evidencia un problema estructural de ineficacia.
Contraloría delegada para el Sector Inclusión Social.	Análisis sobre la Implementación de la Política Pública de Reparación Colectiva en Colombia (2018-2025)	
Contraloría delegada para Población Focalizada.		
Contraloría delegada para el Posconflicto.		

Fuente: Elaboración Propia. Estudio Sectorial Reparación Colectiva - CGR.

Obras Inconclusas, “Elefantes Blancos” y Sistema de Participación Ciudadana (SIPAR) relacionado con Política Pública de Víctimas.

Desde la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y las Gerencias Departamentales Colegiadas en lo que respecta al Diagnostico de Elefantes Blancos u Obras

Inconclusas, Proyectos Críticos y Proyectos Priorizados, en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025, se promovió un control social sobre 10 proyectos en los que explícitamente la población beneficiaria incluye población víctima del conflicto armado, por un valor registrado de \$ 148.261 millones.

Tabla 6. Proyectos relacionados con la política pública de víctimas del conflicto armado.

Departamento	Número de proyectos	Valor final del contrato con adiciones
Cesar	1	\$ 49.772 M
Caldas	1	\$ 35.762 M
Cauca	3	\$ 26.507 M
La Guajira	2	\$ 15.264 M
Arauca	1	\$ 13.853 M
Meta	1	\$ 4.354 M
Risaralda	1	\$ 2.749 M
Total, general	10	\$ 148.261 M

Elaboración Propia. Fuente: CGR Oficio Sigedoc: 2026IE0029485 C.D. para la participación ciudadana

Los proyectos relacionados están enfocados en la provisión de servicios esenciales para la población víctima, como atención social, fortalecimiento organizativo, acompañamiento psicosocial o acceso a bienes básicos, fundamentales para los procesos de reparación integral. Los proyectos presentan de manera general, dificultades significativas en su ejecución, reflejadas en retrasos prolongados, suspendidos, bajo avance físico o necesidad de formulación técnica y administrativa.

Reporte Sistema General de Advertencia Publico (SIGAP)

El análisis de advertencias del SIGAP dentro del segundo semestre de 2025 y primer semestre de

2026, revela riesgos persistentes en proyectos para poblaciones vulnerables, especialmente en la política de víctimas del conflicto armado, por retrasos contractuales, falta de entrega de obras, rezagos en subsidios y desarticulación institucional, afectando incluso a comunidades étnicas. 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. Se realizó la consulta en el SIGAP¹⁹⁷, con corte al mes de julio de 2026.

Tabla: 7 Sistema de alertas de Advertencias Público (SIGAP)

Fecha De Advertencia	Sujetos De Control	Objeto De Vigilancia	Riesgo Identificado
7/10/2025	Departamento del Caqueta- Departamento del Huila – Departamento del Putumayo – Ministerio del Interior.	Incumplimiento de las ordenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y los Autos de Seguimiento No. 004/09, 382/10, 266/17 y 315/2019.	“(…) Ante la Mora en la formulación e implementación de los Planes de Salvaguarda, SE ADVIERTE, una posible vulneración del principio de planeación como criterio orientador de la contratación pública y manifestación del principio de economía”, el cual, a criterio de algunos doctrinantes, consiste en determinar previamente por parte de la Entidad Estatal ejecutora, las metas y objetivos, en razón a que no se establecieron con el rigor suficiente monto, tiempo, actividades y recursos a ejecutar para dar cumplimiento a la Sentencia T-025/04 y loa Autos 004/09, 382/10, 266/17 y 351/19, circunstancia que le permite a la CGR señalar que, en el presente caso se cumplen los criterios de excepcionalidad cualitativos de trascendencia social y de connotación económica, que lleva a la recomendación de emitir una Advertencia (…)

Fuente: Elaboración Propia. Sistema General de Advertencia Publico (SIGAP)

Conclusiones

Desde 2012 hasta el primer semestre de 2026 se realizaron 73 auditorías (incluidas auditorías de cumplimiento y financieras), 55 actuaciones especiales de fiscalización (AEF) y 421 ejercicios de seguimiento territorial.

Durante el periodo del segundo semestre de 2025 y primer periodo de 2026, la -CGR- adelantó seis auditorías, en las que se identificaron 114 hallazgos administrativos; 64 con incidencia disciplinaria, nueve hallazgos con presunta incidencia fiscal por valor de \$ 35.859.110.087, cuatro con solicitudes de indagación preliminar

196. El Sistema General de Advertencia Público -SIGAP-, tiene la finalidad de registrar las advertencias, identificando la entidad, el gestor fiscal, el objeto de control, la fuente de los recursos y el contenido de la advertencia.

y dos con solicitud de apertura de Proceso Administrativo Sancionatorio.

Del análisis de la información registrada en el Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal (SIREF) de la Contraloría General de la República, con corte a mayo de 2026, se evidencia la persistencia de riesgos fiscales asociados a la gestión de recursos destinados a la política pública de víctimas y desplazamiento forzado. La existencia de 176 actuaciones fiscales por una cuantía de \$208.836 millones, de las cuales 162 corresponden a procesos de responsabilidad fiscal y 14 a indagaciones preliminares, constituye un indicador relevante de posibles afectaciones al patrimonio público en un sector de especial protección constitucional y alta sensibilidad social.



XIII INFORME

DE SEGUIMIENTO A LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA

LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA LEY DE VÍCTIMAS

