



Gobierno de
Colombia



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ



15

Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
Cinep/PPP-CERAC



Decimoquinto informe de verificación de la implementación del
Acuerdo Final de Paz en Colombia

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
Cinep/PPP-CERAC



Directora Cinep/PPP: Martha Lucía Márquez

Equipo de trabajo

Vera Samudio

Coordinadora equipo Cinep/PPP

Ana Catalina Rodríguez Moreno

María Alejandra Vergara Guerrero

Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez

Daniel Ricardo Amaya Alba

Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Manuel Vargas Coronel

Andrea Catalina Medina Garzón

Investigadores responsables del Punto 5:
Acuerdo sobre las Víctimas





Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz

Para esta edición:

**Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz
Cinep/Programa por la Paz**

Carrera 5 n.º 33B-02
PBX: (+57 1) 245 6181
Bogotá, D. C., Colombia
www.cinep.org.co

Diseño y diagramación

Equipo de Comunicaciones – Cinep/PPP

Corrección de estilo

Azucena Martínez

Enero de 2025
Bogotá, D. C., Colombia

Este producto fue realizado con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz en Colombia. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan, ni comprometen la posición del Fondo.

El contenido de este documento cuenta con una licencia Creative Commons “Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0”



Contenido

Resumen ejecutivo	8
Introducción.....	9
Presentación.....	11
Referencias.....	14
Punto 1. Reforma Rural Integral (RRI)	15
1. Asuntos objeto de priorización	15
2. Principales hallazgos de la verificación	15
3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental	18
4. Oportunidades de mejora	19
Punto 2: Participación política	20
1. Asuntos objeto de priorización	20
2. Principales hallazgos de la verificación	21
3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental	22
4. Oportunidades de mejora	22
Punto 5. Víctimas	23
1. Asuntos objeto de priorización	23
2. Principales hallazgos de la verificación	24
3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental	25
4. Oportunidades de mejora	26
Punto 1. Reforma Rural Integral	28
1. Presentación	29
2. Análisis de temas.....	30
2.1. Tema 1: Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva.....	30
2.2. Tema 2: PDET y PATR (AF 1.2.).....	43
2.3. Tema 3: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)	60
3. Enfoques diferenciales	95
3.1. Enfoque de género	95
3.2. Enfoque étnico	96
3.3. Enfoque ambiental	99
4. Oportunidades de mejora.....	99
5. Bibliografía	105
6. Anexos	111

Punto 2. Participación política.....118

1. Presentación.....	119
2. Análisis de temas.....	122
2.1. Derechos y garantías para el ejercicio de la política en general, incluyendo las garantías de seguridad (AF 2.1.).....	122
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas (AF 2.2.)	130
2.3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (AF 2.3.).....	134
2.4. Enfoques transversales.....	137
2.5. Oportunidades de mejora.....	139
3. Bibliografía.....	140
4. Anexos.....	142

Punto 5. Víctimas..... 144

Informe sobre la implementación del punto 5: “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”	145
Presentación.....	145
1. Análisis de temas.....	147
1.1. Tema 1: Verdad.....	147
1.2. Tema 2. Justicia	162
1.3. Tema 3. Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (AF 5.1.3.)	178
1.4. Tema 4. Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (AF 5.2.).....	189
2. Enfoques diferenciales.....	192
Enfoque de género.....	192
2.1. Verdad.....	192
2.2. Justicia	194
2.3. Tema 3. Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (AF 5.1.3.)	195
2.4. Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (AF 5.2.)	196
Enfoque étnico.....	196
2.5. Verdad.....	196
2.6. Justicia	197
2.7. Tema 3. Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (AF 5.1.3.)	198
3. Oportunidades de mejoramiento.....	200

4. Bibliografía.....	203
5. Anexos	216
Anexos	218
Anexo 1. Siglas	219

**Señor Expresidente de la República Oriental del Uruguay,
José “Pepe” Mujica:**

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación le expresa su más profundo respeto y se suma a los agradecimientos de parte de la comunidad internacional. Su liderazgo, compromiso y visión han sido faros de esperanza en el proceso de paz en Colombia, iluminando un camino que, a pesar de los desafíos, ha logrado abrir paso a la reconciliación y la justicia social.

Reconocemos y valoramos su participación en las conversaciones de paz, donde su voz, cargada de sabiduría y experiencia, fue clave para sortear los obstáculos que en muchos momentos parecieron insalvables. Usted no solo contribuyó a la resolución de dificultades en la mesa de negociación, sino que también reafirmó, con su ejemplo, que la verdadera transformación de los pueblos no se consigue a través de la violencia, sino con la fuerza del diálogo, la construcción colectiva y el compromiso inquebrantable con la democracia y la dignidad humana. Su mensaje de que la paz no es una rendición, sino una victoria ética y política, seguirá resonando por generaciones en Colombia y en todos los rincones del mundo donde la justicia y la equidad sean causa de lucha.

Presidente Mujica, su vida es un testimonio de integridad y servicio a los pueblos. Su ejemplo de humildad y su profundo sentido de la justicia han trascendido las fronteras de Uruguay y han dejado una huella imborrable en América Latina y el mundo. Su capacidad para ejercer el poder sin perder el contacto con la realidad de los más humildes, su rechazo a los privilegios y su incansable lucha por una sociedad más equitativa lo han convertido en un referente ético y moral para las actuales y futuras generaciones de líderes.

Para el pueblo colombiano, su trayectoria representa un ejemplo en este proceso de transición política que vivimos. Su convicción de que la política debe estar al servicio de la gente y no de intereses personales nos inspira a continuar en la construcción de un país donde la paz con justicia social sea una realidad palpable.

Usted ha demostrado que la sencillez no es un obstáculo para la grandeza, sino su esencia más pura. Su defensa inquebrantable de la redistribución de la riqueza, la participación ciudadana y la dignidad de los pueblos nos recuerda que el bienestar colectivo no debe lograrse a costa del planeta, sino en armonía con él.

Con el mayor respeto y admiración, reiteramos nuestro profundo agradecimiento por su entrega, su ejemplo y su legado, que seguirán inspirando a generaciones enteras a construir un futuro de justicia, dignidad y paz duradera.

Con gratitud y respeto,

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación

RESUMEN

EJECUTIVO

Decimoquinto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

Introducción

En cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz (AF) respecto a la verificación y seguimiento a los compromisos suscritos entre el Gobierno y las FARC-EP (AF 6.3.2.), la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (ST), conformada por el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP) y el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), se complace en presentar el Decimoquinto Informe General de Verificación, correspondiente al segundo semestre de 2024, donde detalla el estado de la implementación del AF.

En él se ofrecen los resultados de una verificación integral a la implementación del AF, con especial atención en los avances alcanzados y los desafíos persistentes, considerando que se ha alcanzado el ecuador del período de implementación determinado para ocho años. Se identifican las principales oportunidades de mejora, priorizando aquellas disposiciones que, por criterios de pertinencia, urgencia y oportunidad, demandan mayor atención por parte de las entidades responsables.

En particular, el informe desarrolla tres tareas fundamentales:

- a. Identifica las disposiciones y subtemas con mayores avances, así como aquellas con rezagos significativos, en cada uno de los puntos del Acuerdo.
- b. Presenta un balance de medio tiempo sobre el progreso de los temas que componen el Acuerdo.
- c. Propone oportunidades de mejora para los aspectos más rezagados, en función del tiempo restante para su implementación.

El período del informe corresponde a julio-diciembre de 2024, pero debido al propósito de realizar una evaluación de medio tiempo, incluye un análisis integral de los avances registrados durante los primeros ocho años de implementación del AF.

Este informe, como los anteriores de esta ST, se sustenta en un diseño metodológico que evalúa los distintos temas y subtemas del AF, a través de tres dimensiones analíticas:

Cumplimiento: valora si las acciones propuestas se llevaron a cabo, determinando el nivel de cumplimiento de los compromisos.

Tiempo: verifica si la implementación se realizó en los plazos definidos por el AF o por otros instrumentos de planeación institucional.

Correspondencia: examina la coherencia entre lo establecido en el AF y la ejecución efectiva de las acciones, asegurando la alineación entre los compromisos y las medidas implementadas.

Asimismo, realiza un análisis transversal de los enfoques étnico, de género y ambiental, para evaluar sus avances y resultados en cada uno de los temas y subtemas del AF, y garantizar su integración en el análisis general.

Es importante subrayar que, desde su constitución, esta ST en todas las ocasiones ha distribuido el trabajo entre las dos organizaciones que la conforman, de acuerdo con las áreas de especialización que se observan en la tabla 1.

Tabla 1. Distribución de áreas temáticas de especialización, según organización responsable

Áreas temáticas de especialización	Cinep/PPP	CERAC
Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral	Responsable primario	Responsable secundario
Participación política: apertura democrática para construir la paz	Responsable primario	Responsable secundario
Fin del conflicto	Responsable secundario	Responsable primario
Solución al problema de las drogas ilícitas	Responsable secundario	Responsable primario
Víctimas y Jurisdicción especial para la Paz	Responsable primario	Responsable secundario
Implementación	Responsable secundario	Responsable primario

Como en anteriores ocasiones, este informe se presentará en dos volúmenes: en este primero, realizado por el Cinep/PPP, esta ST aborda los tres puntos del AF sobre los cuales recae su responsabilidad primaria:

En el punto uno, reforma rural integral (RRI), priorizó la verificación de dos asuntos: el fondo de tierras (AF 1.1.1.), derivado del subpunto acceso y uso de la tierra (AF 1.1.) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (AF 1.2.3.), asociados a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (AF 1.2.).

RESUMEN EJECUTIVO

Adicionalmente presenta un análisis general de las acciones de implementación de los 16 planes nacionales de la RRI (AF 1.3.).

En el punto dos, la prioridad fue el análisis a profundidad de tres subtemas específicos: el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (AF 2.1.2.), el control social y las veedurías ciudadanas (AF 2.2.5.) y la reforma al régimen y la organización electoral (AF 2.3.4.).

En el punto cinco dio prelación, en el componente verdad, al análisis de los compromisos relacionados con la conservación del archivo documental de la Comisión de la Verdad (AF 5.1.1.1.4.) y lo pactado en el AF respecto a la articulación interinstitucional para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas (AF 5.1.1.2.), a partir de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda; en el componente justicia, al análisis del diseño y puesta en marcha de la ruta adversarial (AF. 5.1.2.); en el componente reparación integral, al estudio de las medidas de restitución de tierras (AF 5.1.3.), como uno de los ejes transversales de la política pública de víctimas; y en el componente garantías en derechos (AF 5.2.), a los desafíos en la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

Desde 2017, esta ST ha elaborado 27 informes: 15 informes generales sobre la implementación de los seis puntos del AF, 6 sobre la aplicación del enfoque de género, 3 sobre el enfoque étnico, 1 informe regional sobre la implementación del AF en las 16 zonas PDET y 2 informes especiales centrados en las oportunidades de implementación para la transformación territorial.

Este informe ha sido posible gracias a la cooperación y el financiamiento del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, a quien extendemos nuestro agradecimiento.

Presentación

En 2024, el contexto social y político de Colombia estuvo marcado por dinámicas complejas influenciadas por el proceso de implementación del Acuerdo de Paz y la política de Paz Total, los retos de seguridad y los debates alrededor de las reformas del Gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), que han centrado parte importante de la atención de la esfera política del país.

Pese a la firma del Acuerdo de Paz en 2016 y los diálogos adelantados con actores armados ilegales, el conflicto armado continuó cobrando víctimas. Según el Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades, de Indepaz, hasta el momento se han registrado al menos 173 homicidios de líderes sociales, 31 homicidios de firmantes del Acuerdo de Paz y 76 masacres con 267 víctimas. Es importante subrayar que, aunque se reporta una disminución de estos indicadores respecto a

RESUMEN EJECUTIVO

Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: enero 31 de 2025

los años anteriores, la situación sigue siendo preocupante en diferentes territorios donde la presencia de grupos armados y economías ilícitas incrementan los riesgos para los pobladores, especialmente a través de delitos como la extorsión, que sigue aumentando en todo el país.

Por su parte, la política de Paz Total del Gobierno nacional, centralizada en adelantar diálogos de paz con los actores armados que siguen activos o que se han conformado tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016, sigue enfrentando retos significativos. Durante este periodo, estos grupos continúan desarrollando procesos de reconfiguración, caracterizados en los últimos meses por divisiones internas, como el caso Comuneros del Sur, un frente que se desprendió del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el marco de los diálogos con el Gobierno nacional, o las disidencias del antiguo Estado Mayor Central de las FARC, lideradas por alias "Iván Morisco", que han intensificado la violencia en zonas como el suroccidente del país. Los diálogos con el ELN avanzan hacia acuerdos parciales, mientras que la fragmentación de las disidencias de las FARC y la persistencia del narcotráfico compli- can el panorama. En enero de 2025, se tiene prevista una reunión para evaluar los acuerdos alcanzados hasta ahora y discutir medidas correctivas que fortalezcan el proceso de diálogo (*El Espectador*, 2024). Cabe anotar que el conflicto armado con el ELN ha seguido afectando a las comunidades en los territorios, de ahí la necesi- dad urgente de avanzar hacia una solución sostenible.

La implementación del Acuerdo de Paz, firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en 2016, sigue siendo un reto mayor para la Presidencia de la Repú- blica, que ha enfocado su acción en el desarrollo de tres aspectos: la reforma rural, la transformación de los territorios y la verdad (Petro, 2024). Los dos primeros asun- tos se vienen movilizando a través de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reforma Rural, la constitución de zonas de reserva campesina, el impulso al pro- ceso de adjudicación y formalización de tierras, así como la presentación de un Plan de Choque ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, liderado por el Mi- nisterio del Interior, que tiene en su centro la concertación de pactos territoriales, mediante los cuales se busca realizar inversiones estratégicas de alto impacto a corto y mediano plazo en los territorios PDET, mientras que el tercero, la verdad, continúa siendo debatido, tras la propuesta presidencial de constituir un tribunal de cierre que cobije todas las acciones y actores del conflicto armado.

En 2024 también se dio impulso a la implementación del Acuerdo de Paz, con la actualización del Plan Marco de Implementación, un compromiso que debía cumplirse de manera anual y que, desde su formulación en 2018, se venía incum- pliendo. Como resultado de esta actualización liderada por el Departamento Nacio- nal de Planeación y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en el marco del trabajo de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementa- ción del Acuerdo Final, se incluyeron 81 nuevos indicadores y se realizaron 121

RESUMEN EJECUTIVO

ajustes a los indicadores vigentes. Al tiempo, se expidió el Documento CONPES 3932 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Estos avances, no obstante, requieren complementarse con la formulación de las fichas técnicas y con la actualización del presupuesto para su ejecución, tareas urgentes si se quiere impulsar el Acuerdo de forma celer e integral.

Asimismo, el Gobierno nacional continúa su labor ante el legislativo, presentando e impulsando varias iniciativas clave para fortalecer la implementación de la paz. Algunos de los avances más significativos en materia legislativa durante 2024 fueron: la aprobación de la ley estatutaria de la Jurisdicción Agraria y Rural; la reforma a la Ley 1448 de 2011 mediante la Ley 2421 de 2024, sobre reparación a víctimas del conflicto armado; y la reforma al Sistema General de Participaciones, que aunque no se deriva directamente del Acuerdo, aumenta la transferencia de recursos a los territorios y, por esta vía, busca mejorar la atención en zonas afectadas por el conflicto. No obstante, aún están por aprobar los proyectos correspondientes a la ley ordinaria de la Jurisdicción Agraria y Rural, la reforma política, las garantías para la movilización y la protesta pacífica, el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, la reforma a la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros. Estas normas, que son esenciales para abordar los retos de largo plazo derivados del Acuerdo de Paz, deben abrirse espacio en la agitada agenda política del Gobierno ante el Congreso de la República en 2025, junto con las reformas laboral, a la salud y a la justicia, que aún están en trámite (Congreso de la República, 2024).

Durante 2024, se mantuvo también una gran incertidumbre en relación con la arquitectura de la paz, lo cual requiere una pronta atención para dar claridad sobre el alcance de las funciones que tienen las diferentes dependencias con responsabilidades en la implementación del Acuerdo, como la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz —dependiente de la Oficina del Consejero—, la Agencia de Renovación del Territorio y el Ministerio del Interior. Actualmente persiste una gran dispersión de entidades y políticas derivadas del Acuerdo, que limitan su impacto en la transformación de los territorios.

Finalmente, el año cierra con la incertidumbre de los efectos que puedan tener los recortes presupuestales anunciados para 2025 y que afectarían, además del funcionamiento y las acciones de algunas agencias implementadoras, el desarrollo del Plan de Choque, el cual tiene pendiente firmar los tres primeros pactos territoriales acordados en el Catatumbo, Nariño y Cauca.

Todos estos elementos han atravesado los análisis realizados por esta ST en el presente informe de verificación y constituyen insumos clave para comprender las dinámicas de la implementación del Acuerdo de Paz. En consecuencia, serán

RESUMEN EJECUTIVO

motivo de seguimiento constante en lo sucesivo, con el propósito de fortalecer los procesos de verificación y contribuir a la construcción de una paz sostenible y duradera.

Así las cosas, en las páginas siguientes se presentan los principales hallazgos de esta ST en el segundo semestre de 2024, con especial énfasis en el análisis de subtemas y disposiciones que han sido identificados como prioritarios, según los criterios de pertinencia, necesidad y urgencia establecidos por el equipo del Cinep/PPP en los puntos: 1. “Hacia un nuevo campo colombiano”: Reforma Rural Integral; 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz; y 5. Víctimas.

Nota aclaratoria: días después del cierre de este informe, se registraron enfrentamientos entre las disidencias de las FARC-EP y el ELN en la región del Catatumbo. Estos hechos llevaron al Gobierno nacional a suspender los diálogos de paz y declarar el estado de conmoción interior, lo que modifica el contexto y los avances de la política de Paz Total.

Referencias

- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2025). *Informe sobre violencia contra líderes sociales y firmantes del Acuerdo de Paz*. Recuperado de <https://www.indepaz.org.co>
- Departamento Nacional de Planeación y Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (2024). *Proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. En colaboración con el Componente Comunes de la CSIVI. https://portalpara-lapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf
- El Espectador*. (2023, diciembre 4). *Diálogos con el ELN: Evaluarán cese al fuego en enero de 2025*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/>
- YouTube. (2024). *Palabras del presidente Gustavo Petro durante el aniversario de la Firma del Acuerdo de Paz*. [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TSirEWU8mto>
- Congreso de la República de Colombia. (2024). *Proyectos de ley en trámite para la implementación de la paz*. Bogotá: Congreso de la República.

Punto 1. Reforma Rural Integral (RRI)

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF), firmado en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, aborda en su primer punto la reforma rural integral (RRI) (AF 1.). Este punto reconoce el problema agrario como una causa estructural de la violencia y el conflicto armado en Colombia. La RRI propone una transformación del campo en tres aspectos: la política de acceso y uso de la tierra, enfocada en la redistribución y formalización de tierras y en la prevención de conflictos agrarios (AF 1.1.); los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que fomentan la participación ciudadana para mejorar la intervención estatal en 170 municipios afectados por la violencia (AF 1.2.); y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), dirigidos a reducir las brechas entre el campo y la ciudad, en materia de derechos sociales y pobreza rural (AF 1.3.).

1. Asuntos objeto de priorización

Para el presente informe, esta Secretaría Técnica (ST) priorizó la verificación de dos asuntos: el Fondo de Tierras (FT) (AF 1.1.1.), derivado del subpunto acceso y uso de la tierra (AF 1.1) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) (AF 1.2.3), asociados al subpunto correspondiente a los PDET (AF 1.2). Además, se presenta un análisis general de las acciones de implementación de los 16 planes nacionales de la RRI (AF 1.3.). La selección de estos temas se debe a su relevancia y vigencia en el periodo de monitoreo y a las posibilidades de mejora que ofrecen en el debate político nacional.

15

2. Principales hallazgos de la verificación

Esta ST verificó los avances de **ingreso de tierras al FT (AF 1.1.1.)** y evidenció que la actualización metodológica del FT ha mejorado la coherencia con el AF, al excluir del conteo los predios ocupados destinados exclusivamente a procesos de formalización. A la fecha, se han reconocido 741.680 hectáreas desocupadas que ingresaron al FT, lo cual representa solo el 31,7 % de la meta proyectada a 2024. Además, se han entregado 170.835 hectáreas, con un avance del 13,8 % respecto de la meta prevista para el mismo periodo. Estos ajustes no reflejan una disminución real de la gestión, sino el efecto de la depuración de cifras, que se realizó con el propósito de reportar únicamente la tierra “nueva” para campesinos y comunidades étnicas sin tierra.

Esta ST concluyó que, si bien la coherencia metodológica ha mejorado, el ritmo de incorporación y entrega de predios sigue siendo bajo para cumplir las metas

RESUMEN EJECUTIVO

pactadas en el AF antes de 2028. Asimismo, observó que persisten desafíos en materia de seguridad y orden público, especialmente en regiones donde la presencia de actores armados afecta la adjudicación y uso productivo de las tierras recién entregadas. Aun así, la nueva metodología de conteo, apoyada en la revisión y actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) y del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR), se considera un paso significativo para garantizar la transparencia de la información y ajustar la política agraria a las disposiciones del AF.

En cuanto a los **PATR (AF 1.2.3.)**, esta ST constató que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) culminó 170 encuentros municipales y 16 subregionales en la primera fase (momento 1) de revisión de los PATR, a pesar de exceder el plazo previsto para abril de 2024. Durante esta fase, se sistematizaron 32.697 de las 33.007 iniciativas priorizadas, de las cuales el 17 % fue catalogado como prioritario por las comunidades. Además, se evidenció un incremento significativo en la categorización de iniciativas con etiquetas como género, mujer rural, juventudes y víctimas, que en varios casos superaron el 40 %.

Esta ST encontró que, el 17 % de las iniciativas, finalizó en forma de proyectos concretos y un 27 % continuaba en ejecución al corte de septiembre de 2024, dejando 18.412 (55 %) pendientes de implementación. Mediante la estrategia de incidencia en las nuevas administraciones locales y regionales, el 100 % de los 170 Planes de Desarrollo Municipal (PDM) reconocieron los PATR-PDET, pero solo el 80 % priorizó expresamente sus iniciativas. Esto resultó en 6.182 iniciativas incluidas, cifra que representa el 19,9 % de las iniciativas municipales y el 18,7 % del total de PATR. A nivel departamental, esta ST evidenció que 14 de los 19 Planes de Desarrollo Departamental incorporaron las iniciativas, pero priorizaron únicamente 374 de ellas.

En cuanto a la ejecución de proyectos, esta ST observó que la ART promovió la creación de Comités de Control Social y Seguimiento para la supervisión de las obras, pero algunos miembros de las Mesas Comunitarias no los identificaron como actores activos de participación y veeduría. Además, la capacidad limitada de las Juntas de Acción Comunal para gestionar convenios, sumada a los retrasos en desembolsos y al alto costo de las pólizas, dificultó la implementación de proyectos en varias subregiones.

Finalmente, esta ST verificó que, a pesar de la culminación de la primera fase y la formulación de un piloto para el “momento 2” en subregiones como Montes de María y Sur de Tolima, la ART no cumplió el cronograma propuesto en la Resolución 0001318, lo que impidió completar la actualización de los PATR conforme a lo planeado para noviembre de 2024. De este modo, esta ST concluyó que los PDET mostraron avances, aunque persisten retrasos y desafíos en la armonización con

RESUMEN EJECUTIVO

los planes de desarrollo territoriales, así como en la efectiva implementación y veeduría de las iniciativas priorizadas.

Sobre los **PNRRI (AF 1.3.)**, esta ST encontró que, al 30 de diciembre de 2024, los avances presentan niveles de cumplimiento heterogéneos. Los planes con mayores progresos son: el Plan Nacional de Electrificación Rural, que registra un avance del 43,60 % y el Plan Nacional de Conectividad Rural, con un 40,33 %, ambos orientados a mejorar la infraestructura y los servicios básicos en las zonas rurales; el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, con un avance del 41,99 %; y el Plan Nacional de Vías Terciarias, que alcanzó un 35,34 % (SIIPO, 2024).

Otros planes muestran rezagos significativos. Por ejemplo, el Plan de Zonificación Ambiental reporta solo un 7,94 % de avance; el Plan Nacional de Salud Rural, aunque tiene cierre técnico y está pendiente de adopción formal, muestra un progreso del 17,79 %; y el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural refleja un avance del 19,44 %, indicando dificultades en su implementación (SIIPO, 2024).

En general, los 16 planes muestran un cumplimiento parcial con avances, lo que refleja la necesidad de esfuerzos importantes en la ejecución de las acciones previstas. Las metas establecidas aún no se han cumplido completamente, en particular, en indicadores clave y en la cobertura de territorios priorizados, como los PDET. Esto pone de manifiesto la existencia de retos significativos en la implementación, que afectan la capacidad de los planes para generar impactos efectivos en las comunidades rurales más vulnerables. Los retrasos en la ejecución han sido recurrentes, afectando el ritmo de cumplimiento de los objetivos del AF. A esto se suman limitaciones relacionadas con recursos, infraestructura y coordinación interinstitucional, que dificultan una implementación ágil y eficiente.

Además, los planes presentan una correspondencia parcial con los compromisos del AF. Aunque su diseño conceptual responde a los objetivos del Acuerdo, subsisten brechas en la inclusión de enfoques diferenciales de género y étnico, en la territorialización de las estrategias y en la articulación interinstitucional. Los desafíos generales tienen que ver con la ausencia de un mecanismo claro de seguimiento financiero a través del Trazador Paz, la limitada inclusión de comunidades étnicas y grupos vulnerables en los procesos de planificación y ejecución, y problemas de seguridad que afectan la operatividad en los territorios. Estos factores condicionan el alcance de los resultados esperados y dificultan la sostenibilidad de los compromisos adquiridos en el AF.

3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental

En cuanto al **enfoque de género**, esta ST encontró algunos avances en la incorporación de la perspectiva de género en la RRI. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) está precisando la diferencia entre conceptos como “titulación individual” y “titulación colectiva”, para mejorar las mediciones y así obtener datos más confiables sobre la entrega y formalización de predios a mujeres rurales. Paralelamente, ha llevado a cabo jornadas de oferta institucional y fortalecimiento, dirigidas a mujeres y poblaciones diversas, impulsando la participación de organizaciones de mujeres rurales en la planificación y gestión territorial.

En cuanto al acceso a crédito, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario reportó 361 préstamos otorgados a mujeres para la compra de tierras (99 de ellos en 2024), alcanzando así el 33,56 % del total de personas naturales beneficiadas y superando la meta establecida (32,52 %). En lo referente a los PDET, se contabilizan 4.606 iniciativas con etiqueta de género y mujer rural, de las cuales el 18,6 % ya se implementaron y finalizaron, y 32 % están en curso, lo que significa que el 50 % de dichas iniciativas fueron movilizadas. Se espera que esta cifra aumente tras la próxima revisión de los PATR, en la que se incorporarán más proyectos con enfoque de género.

La Instancia Especial de Mujeres reconoce la inclusión de enfoques diferenciales y de género en algunos PNRRI, y resalta los esfuerzos parciales del FT para la adjudicación de tierra a mujeres rurales. Sin embargo, subraya la urgencia de reforzar la asignación de recursos, mejorar los mecanismos de acceso a la tierra y fortalecer la capacidad técnica de los actores locales, con el fin de asegurar que las intervenciones sean efectivas y respondan a las demandas de las mujeres rurales y de otros grupos históricamente excluidos.

Con respecto al **enfoque étnico**, esta ST encontró que, durante 2024, la ANT asignó 30 predios (11.316 ha) a comunidades étnicas y el MADR registró la compra de 78.313 ha (29 % del total nacional) y la formalización de 701.114 ha, que representan el 74 % de la formalización total, con destino a dichas comunidades. Además, la ANT incluyó en el FT 584 ha para comunidades afrodescendientes, junto a 24 procesos de titulación colectiva, equivalentes a 74.850 ha, de las cuales 70 % se ubican en municipios PDET, e ingresó 11.316 ha para comunidades indígenas, que sumaron 30 resguardos constituidos (225.008 ha) y 16 ampliaciones (169.380 ha) a lo largo del año. El pueblo Rom no reportó avances, principalmente por la carencia de normatividad y priorización en los planes del FT.

El catastro multipropósito, necesario para garantizar la seguridad territorial de los pueblos indígenas, sigue pendiente de un decreto acordado con el gobierno Petro desde hace 11 meses. Respecto a los PDET, se identificaron 10.615 iniciativas con enfoque étnico: 6.890 clasificadas como “propia étnica” (38 % en ejecución)

y 2.682 como “común étnica” (con inconsistencias en los reportes). El III Informe sobre el Capítulo Étnico de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (2023) señala que, aunque hay mayor participación en consultas previas, persisten desafíos de coordinación interinstitucional e indicadores específicos, lo que limita una implementación integral y sostenible en los territorios étnicos.

Sobre el **enfoque ambiental**, esta ST encontró que, hasta el tercer trimestre de 2024, la ANT gestionó 91 expedientes de sustracción de zonas de reserva forestal (Ley 2 de 1959), que abarcaron 113.481 ha, de las cuales 76.645 se situaron en la región Caribe. Además, se revisaron 33 solicitudes ante las Corporaciones Autónomas Regionales, para evaluar la viabilidad ambiental de intervenciones en áreas de reserva forestal, a pesar de persistir dificultades de coordinación y trámites que afectan el ritmo de cumplimiento de los objetivos ambientales del AF. De igual modo, esta ST resalta la constitución de la primera zona de reserva campesina dentro de una zona de reserva forestal, promoviendo así un ordenamiento territorial sostenible que beneficie a campesinos y comunidades étnicas.

4. Oportunidades de mejora

Fondo de Tierras (AF 1.1.1.)

Adecuar los indicadores del FT, para que reflejen únicamente tierras desocupadas, y fortalecer su financiamiento y gestión a largo plazo, evitando que los recortes presupuestales afecten la compra de predios; robustecer los procesos administrativos agrarios y agilizar la Justicia Agraria Rural, para recuperar baldíos indebidamente ocupados.

En cuanto a la entrega de tierras, reforzar la seguridad de funcionarios y beneficiarios mediante planes conjuntos con la fuerza pública y la Defensoría del Pueblo, así como articular la adjudicación con la Agencia de Desarrollo Rural y otras entidades, para asegurar asistencia técnica, servicios básicos y un acompañamiento integral que garantice la sostenibilidad de las comunidades favorecidas.

PATR (AF 1.2.3.)

Esta ST considera fundamental que los resultados de la estrategia de incidencia en nuevos mandatarios y el consolidado de información de las iniciativas efectivamente incluidas en los planes de desarrollo territorial y departamental, sean accesibles a las comunidades, alojándolos en la Central PDET para facilitar el seguimiento a los compromisos. De igual modo, recomienda priorizar, en la formulación de los pactos territoriales, las iniciativas subregionales de los PATR que se activan mediante la ruta de los PNRRI. Asimismo, a partir de la revisión de los PATR, esta ST estima esencial movilizar el 17 % de las iniciativas que las comunidades señalaron como

prioritarias, articulándolas con aquellas que la ART haya identificado como activables a través de los PNRRI.

PNRRI (AF 1.3.)

Para mejorar la implementación de los PNRRI, es crucial fortalecer la articulación interinstitucional y territorial, asegurando que las estrategias se alineen con las necesidades de los municipios PDET y otros territorios priorizados. La inclusión de enfoques diferenciales de género y etnia debe ser efectiva, con rutas claras y metas específicas, para garantizar la participación activa de comunidades vulnerables en todos los niveles de planificación y ejecución. Es necesario optimizar los procesos administrativos, reduciendo la burocracia y fortaleciendo los sistemas de monitoreo con indicadores claros que reflejen avances en equidad y sostenibilidad. Adicionalmente, la territorialización de los planes debe incluir metas operativas concretas para sectores clave como infraestructura vial, electrificación, vivienda y conectividad, priorizando la integración de herramientas de planificación como los PATR y los PNIS. Finalmente, se requiere una estrategia de seguimiento financiero robusta, que diferencie la oferta sectorial ordinaria de las acciones específicas de los planes y permita una evaluación precisa del cumplimiento de los compromisos del AF.

Punto 2: Participación política

1. Asuntos objeto de priorización

El punto dos del Acuerdo Final de Paz (AF) busca erradicar la violencia de la política, a través de la promoción de garantías de seguridad; una mayor participación electoral y social; pluralidad de voces e ideas en el debate público; plenas garantías para la participación, especialmente de las comunidades históricamente excluidas; y la adopción transversal de enfoques territoriales, de género y étnico.

Para avanzar en esta materia, el punto establece tres temas generales: derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición (AF 2.1.); mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa (AF 2.2.); y medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores, incluida la población más vulnerable (AF 2.3.). En este informe, esta ST da cuenta de los avances y acciones de implementación de dichos temas durante el segundo semestre de 2024, en el que se destacan dos asuntos cruciales.

El primero corresponde a la expedición, por parte del Gobierno nacional, de un Plan de Choque para avanzar en la implementación del AF. Este plan incluye

RESUMEN EJECUTIVO

algunas disposiciones del punto dos, relativas a la revisión y reestructuración del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y un nuevo impulso a una reforma política, reconociendo que se trata de uno de los compromisos pendientes de la agenda legislativa para la implementación del AF. El segundo tiene que ver con la persistencia de la violencia política, pese a la voluntad del Gobierno nacional de sacar adelante nueve procesos de diálogo con diferentes grupos armados no estatales, en el marco de su Política de Paz Total.

En este contexto, esta ST priorizó el análisis a profundidad de tres subtemas específicos: el SISEP (AF 2.1.2.), el control social y las veedurías ciudadanas (AF 2.2.5.) y la reforma al régimen y la organización electoral (AF 2.3.4.).

2. Principales hallazgos de la verificación

En lo relativo al subtema garantías de seguridad para el ejercicio de la política (AF 2.1.2.), esta ST lo califica como iniciado con avances, retrasos y en correspondencia parcial con el AF. Con *avances* debido a que la Instancia de Alto Nivel (IAN) del SISEP sesionó con mayor frecuencia y aprobó su reglamento interno, lo que evidencia que hay interés real por consolidarla como la instancia clave que es para asegurar el funcionamiento coordinado de todo el sistema. En este mismo sentido, esta ST reconoce como avance la aprobación del borrador de decreto para crear la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño y el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP. Pese a la importancia de estos avances, persisten *retrasos*, en la medida en que aún no se ha oficializado la creación de dicha Comisión y del Sistema que la soporta, ni tampoco se ha expedido el Programa de Protección para Organizaciones Políticas Declaradas en Oposición. Por último, se califica en correspondencia parcial, debido a que, como ha señalado esta ST en sus informes previos (2024a, 2024b), existe un funcionamiento desigual de los componentes del SISEP y la IAN no se ha logrado convertir en el espacio de articulación y coordinación definido en el AF y el Decreto 895 de 2017.

En lo correspondiente al subtema control y veeduría ciudadana (AF 2.2.5.), esta ST lo califica como iniciado a tiempo, con avances y en correspondencia con el AF. Los *avances* se reflejan en el funcionamiento del Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz, la realización de talleres, las asistencias técnicas, la actualización de los módulos de formación de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y el diplomado "Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz", promovido por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP). Estos avances son consistentes con los objetivos del AF, ya que buscan fomentar y fortalecer el control social y las veedurías ciudadanas en la ejecución de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo. Además, abordan este objetivo desde una perspectiva integral de construcción de paz. No obstante, siguen siendo un compromiso

pendiente el desarrollo del observatorio de transparencia y los reportes que la Procuraduría General de la Nación debe realizar, en cumplimiento de la obligación de conformar un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción.

Finalmente, esta ST considera que, en el subtema reforma al régimen y la organización electoral (AF 2.3.4.) hay avances con retrasos y en correspondencia parcial con lo establecido en el AF. En cuanto a los avances, se destaca la conformación y las recomendaciones de la Misión Especial Electoral de 2017, así como las múltiples iniciativas que se han presentado desde entonces al Congreso de la República, para sacar adelante una reforma política que consolide las instituciones democráticas en el país. Los retrasos y la correspondencia parcial obedecen a que, a la fecha, esta reforma no ha encontrado espacio político en el Congreso para ser aprobada.

3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental

Por otra parte, esta ST identificó limitados avances en la implementación del enfoque étnico. Los principales se presentaron en materia de participación ciudadana, a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales (AF 2.2.3.), y control y veeduría ciudadana (AF 2.2.5.). En lo relativo al enfoque de género, aunque persisten rezagos en su implementación, en materia de garantías de seguridad se resalta el lanzamiento del Plan de Acción 2024-2028 del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos y la reactivación del Comité Operativo de Mujer y Género de la IAN, el 27 de diciembre.

4. Oportunidades de mejora

En cuanto a oportunidades de mejora, esta ST identifica, en lo relativo a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política (AF 2.1.2.), la definición de responsabilidades claras en el reglamento de la IAN, como un aspecto esencial para que las diferentes carteras que la integran asuman con propiedad sus compromisos. Así mismo, la implementación del Plan de Choque, junto con su enfoque en la evaluación y el fortalecimiento del rol político y técnico del SISEP, ofrecen una oportunidad única para reforzar las capacidades humanas y técnicas del equipo de la UIAP, que lidera la articulación del sistema. Este plan, impulsado desde el Ministerio del Interior, puede abrir espacios que contribuyan a resolver uno de los principales cuellos de botella actuales: la falta de articulación efectiva entre el Comité de Impulso a las Investigaciones y la IAN.

RESUMEN EJECUTIVO

En lo relativo al subtema control y veeduría ciudadana (AF 2.2.5.), esta ST identifica como oportunidad una mayor articulación interinstitucional en las agendas formativas. Muestra de ello son: el diplomado Cuidar lo Público para Construir la Paz, que ha venido ejecutando la UIAP en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública; y entre el Grupo de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el fin de ampliar la cobertura de las diferentes agendas formativas, teniendo en cuenta que los principales limitantes para el acceso son financieros y de conectividad.

Sin embargo, es preciso establecer un mecanismo de articulación efectivo entre las Personerías y las autoridades competentes, con el objetivo de garantizar la actualización y armonización de los registros de veedurías ciudadanas en el Registro Único Empresarial y Social con los de las Personerías, para facilitar el acceso a información completa y precisa sobre las veedurías activas.

Por último, en materia de reforma al órgano electoral (AF 2.3.4.), esta ST destaca que, el debate en torno a la reforma política, ha abierto diversos espacios de discusión y análisis técnico al respecto. Es fundamental que, desde el Ministerio del Interior, se fomenten espacios que permitan recoger las recomendaciones de organizaciones como la MOE y diversos sectores de la sociedad civil, de manera que aporten al momento de estructurar una nueva propuesta. Además, es clave promover acciones de pedagogía que faciliten una mayor cualificación del debate en el Congreso de la República.

Punto 5. Víctimas

El punto 5 del Acuerdo Final (AF) entre el Gobierno y las FARC, relativo a las víctimas del conflicto, convino crear el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) (AF 5.1.), conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) (AF 5.1.1.1.), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (AF 5.1.1.2), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (AF 5.1.2), las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado (AF 5.1.3.), las garantías de no repetición (AF 5.1.4.) y el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (AF 5.2).

1. Asuntos objeto de priorización

En el presente informe esta Secretaría Técnica (ST) priorizó, en el componente verdad, el análisis de los compromisos relacionados con la conservación del archivo

RESUMEN EJECUTIVO

documental construido por la CEV y lo pactado en el AF respecto a la articulación interinstitucional para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, a partir de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda; en el componente justicia, el análisis del diseño y puesta en marcha de la ruta adversarial; en el componente reparación integral, el estudio de las medidas de restitución de tierras, uno de los ejes transversales de la política pública de víctimas; y en el componente garantías en derechos, los desafíos en la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

2. Principales hallazgos de la verificación

Esta ST encontró avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CEV y la conservación de su archivo. Se destaca el trabajo del Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM), que sistematizó 220 recomendaciones, incluida la preservación del archivo; la exposición itinerante Hay Futuro si Hay Verdad y el proyecto educativo "La educación abraza la paz". Sin embargo, persisten problemas en el acceso a los archivos, por razones como la falta de inventarios completos, de sitios físicos para la consulta y de acceso a Internet para consulta en línea, y dificultades con los archivos de inteligencia, los cuales limitan su difusión.

En cuanto a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, en el segundo semestre de 2024 la UBPD recibió 7.911 solicitudes de búsqueda, 28 % más respecto al año anterior; realizó 2.554 tomas de muestras, recuperó 745 cuerpos y entregó 98 de ellos. A pesar de la reducción presupuestal, avanzó en la implementación del Plan Nacional de Búsqueda, gracias al mejoramiento de la cooperación internacional, la articulación entre las entidades del Sistema Integral de Paz y la creación de protocolos para el fortalecimiento del proceso de búsqueda por parte de la JEP. En mayo de 2024, la UBPD puso en marcha el Sistema Nacional de Búsqueda, compuesto por diversos comités interinstitucionales que, aunque se consideran un avance, han sido criticados por aumentar la burocracia, fragmentar esfuerzos y excluir algunas instancias de coordinación preexistentes.

En lo relativo al componente justicia, se evidencian avances en el desarrollo del Plan Estratégico Cuatrienal 2022-2024; en el reconocimiento de responsabilidad por más del 90 % de los comparecientes que pertenecieron a la fuerza pública y el 100 % de los antiguos miembros de las FARC-EP; en la formulación de 165 imputaciones atribuidas a 159 personas; en la acreditación de 353.085 víctimas y la realización de 4.047 diligencias judiciales; en el sistema restaurativo y en los trámites de definición de situaciones jurídicas, amnistías e indultos y en la investigación de los macrocasos; en la presentación de un panorama sobre las condiciones de seguridad que enfrentan los firmantes y el avance en la implementación de las medidas adoptadas por la JEP; y en el desarrollo de la ruta adversarial.

Respecto a la reparación integral, en 2024 el Programa de Atención Psico-social y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) benefició a más de 98.000 personas, aunque persisten problemas en la cobertura rural y la coordinación interinstitucional. La Ley 2421 de 2024, expedida el 22 de agosto, introdujo mejoras en la indemnización y reconocimiento de nuevas víctimas, pero su aplicación enfrenta desafíos financieros. Los procesos de retorno y reubicación presentan carencias en seguridad y recursos, y la reparación colectiva avanza lentamente, con solo el 5.7 % de los planes finalizados. Además, la falta de coordinación entre políticas públicas, así como problemas en las acciones de gestión territorial, complican su implementación. Este informe subraya la necesidad de fortalecer la financiación y promover la participación efectiva de las víctimas. En las medidas de restitución de tierras, se avanzó en la adecuación normativa, la ruta campesina y la articulación interinstitucional, aunque persisten problemas como la demora en los procesos judiciales (3,27 años en promedio) y la inseguridad territorial. Se proponen medidas como la restitución anticipada para descongestionar procesos, el fortalecimiento del reconocimiento campesino y la mejora de la cooperación interinstitucional.

En cuanto a garantías de derechos humanos, se advierte que, pese a haber solicitado información a las entidades correspondientes, esta ST no dispuso de datos que permitieran reportar avances en cuanto a espacios, actividades y políticas de la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz, el trabajo del SNDH en la coordinación de políticas públicas y el avance del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. La construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos ha incluido jornadas de participación, pero persisten desafíos debido a la falta de resultados verificables y a demoras en su desarrollo. Se subraya la necesidad de priorizar una política integral de derechos humanos, con metodologías participativas y acciones concretas.

3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental

En los enfoques diferenciales se han logrado avances en la inclusión de perspectivas de género y étnicas. En materia de género, el Archivo General de la Nación (AGN) desarrolló iniciativas para garantizar el acceso inclusivo al archivo de derechos humanos y las organizaciones de mujeres lograron la aprobación de la "Ley de mujeres buscadoras", que reconoce y protege a las mujeres comprometidas con procesos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada. La JEP ha integrado medidas para la participación inclusiva y el reconocimiento de daños diferenciales. En cuanto a la restitución de tierras, la URT ha implementado estrategias para reducir brechas de género, pero persisten desafíos en materia de financiación. Respecto al enfoque étnico, el AGN y el Centro Nacional de Memoria Histórica vienen trabajando para facilitar el acceso de las comunidades indígenas y afrocolombianas

RESUMEN EJECUTIVO

al legado de la CEV, y la URT ha restituido tierras a estas comunidades. Sin embargo, persisten problemas de racismo, misoginia y falta de conocimiento sobre los mandatos institucionales.

4. Oportunidades de mejora

En el componente verdad, hay necesidad de un mapeo que permita reconocer los múltiples espacios existentes para acceder al legado de la CEV y la construcción de una estrategia para su conservación y difusión; combinar esfuerzos entre las entidades que, en la actualidad, se encuentran desarrollando estrategias de conservación y de disposición pública de los archivos de derechos humanos; poner en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda; fortalecer los equipos territoriales de la UBPD; e instar al Gobierno nacional a concretar la adopción del protocolo de gestión documental de archivos de derechos humanos, especialmente en lo que tiene que ver con la conservación y acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia.

En el componente justicia es necesario generar sinergia entre los usuarios del Sistema de Justicia administrado por la JEP y la institución, especialmente en lo que se refiere a la formulación y la ejecución de los proyectos restaurativos; definir mecanismos que eviten dilatar la emisión de sentencias de fondo, ante el alto número de pruebas autorizadas en el juicio adversarial; generar un canal de comunicación efectivo que ponga en conocimiento de la opinión pública los avances en materia de verdad por parte de la JEP; y avanzar en el descongestionamiento de la SDSJ y la emisión de decisiones de fondo, especialmente en los trámites relacionados con la administración de las formas de terminación del proceso previstas para los comparecientes no priorizados como máximos responsables o como partícipes determinantes.

En el componente reparación es menester garantizar el acceso en áreas rurales y dispersas al PAPSIVI; crear estrategias de acercamiento y de despliegue institucional que contribuyan a hacer efectiva la reparación integral en las regiones más vulnerables; garantizar la participación real de las víctimas en el diseño y actualización de la normatividad relativa a la reparación integral; adecuar la articulación entre el SNARIV y el SIP, en desarrollo del principio de colaboración armónica y coordinación entre las distintas entidades para la reparación de las víctimas del conflicto, y asegurar una financiación adecuada; y avanzar en iniciativas legislativas para superar el rezago en las fases judicial y posfallo, mediante la restitución anticipada y la implementación de mecanismos de seguimiento riguroso para garantizar la transparencia en la restitución de predios.

En cuanto a las garantías en derechos humanos, los retrasos en la implementación de los compromisos del AF y el recrudecimiento de la violencia en algunos territorios muestran la necesidad de avanzar en el cumplimiento de las medidas

que permitan el respeto y la promoción de derechos humanos, como estrategia crucial de protección, y en la materialización de garantías de no repetición.

Respecto a la transversalización de los enfoques diferenciales, esta ST hace un llamado al fortalecimiento de los procesos de capacitación y sensibilización en temas de género, dirigidos a los funcionarios de las entidades encargadas de implementar el punto 5 del AF; a ampliar las capacidades de difusión de mecanismos de verdad y memoria histórica; y a asegurar que la información y los archivos relevantes sobre violaciones a los DD. HH. en comunidades étnicas sean accesibles y comprensibles, especialmente considerando temas de traducción y adaptación de los contenidos a formas de conocimiento tradicional y prácticas de memoria colectiva.

RESUMEN EJECUTIVO

Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: enero 31 de 2025

PUNTO
1

Reforma **R**ural **I**ntegral

Informe sobre la implementación del primer punto del Acuerdo Final: “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”

1. Presentación

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AF), firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016, aborda en el punto 1, “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” (RRI) [AF 1], la centralidad que ha tenido el problema agrario como una de las causas estructurales de la violencia política y el conflicto armado colombiano. La RRI propone una transformación estructural del campo a partir de tres aspectos: el primero, la política de acceso y uso de la tierra, que incluye medidas orientadas a la redistribución y formalización de tierras, y a la creación de mecanismos para prevenir y atender la conflictividad agraria (AF 1.1.); el segundo, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que priorizan la participación ciudadana con el fin de orientar la intervención estatal en 170 municipios, ubicados en 16 subregiones, de manera que se supere la pobreza y se fortalezca la respuesta institucional en regiones afectadas por la violencia (AF 1.2.); y, el tercero, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), que buscan cerrar las brechas entre el campo y la ciudad en materia de garantía de derechos sociales y erradicación de la pobreza rural (AF 1.3.).

Para este informe, esta Secretaría Técnica (ST) priorizó la verificación de dos aspectos del punto 1 del AF: el Fondo de Tierras (AF 1.1.1.), derivado del subpunto sobre acceso y uso de la tierra (AF 1.1.) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) (AF 1.2.3.), asociados al subpunto correspondiente a los PDET (AF 1.2.). Adicionalmente, se presenta un seguimiento extendido a las acciones de implementación de los 16 PNRRI (AF 1.3.). Estos temas fueron seleccionados debido a su importancia en la consolidación de la reforma rural integral, la urgencia de abordar rezagos significativos en las metas de implementación y la oportunidad que representan para promover mejoras en el diseño y la ejecución de políticas públicas clave.

En particular, el seguimiento al Fondo de Tierras (FT) es fundamental para evaluar si las cifras actualizadas de ingreso y entrega de tierras están alineadas con las metas del AF, así como para proyectar las acciones necesarias para corregir los rezagos en los próximos años. Respecto a los PDET, se busca verificar la inclusión y financiación efectiva de las iniciativas PATR en las subregiones priorizadas, así como identificar obstáculos y cuellos de botella en su implementación. Por último, el balance sobre los 16 PNRRRI permitirá evaluar su articulación con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SNRADR), y señalar oportunidades para fortalecer su ejecución en el tiempo restante de implementación. Esta priorización responde también al balance de medio término del Acuerdo, identificando áreas donde los avances no son proporcionales al tiempo transcurrido y donde la acción coordinada es crucial para alcanzar los objetivos establecidos.

2. Análisis de temas

2.1. Tema 1: Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva

30

El AF dispuso un conjunto de medidas para la transformación del campo, tendientes a resolver los problemas históricos relacionados con la estructura agraria en Colombia, especialmente en lo que respecta al acceso, uso y tenencia de la tierra. Estas medidas incluyen la creación de un fondo de tierras de distribución gratuita, con la meta de entregar 3 millones de hectáreas a poblaciones rurales sin tierra o con tierra insuficiente, en un plazo de 12 años (AF 1.1.1.); la implementación de mecanismos adicionales de acceso, como subsidios y créditos; y la asignación de derechos de uso (AF 1.1.2.). Además, el Acuerdo prevé la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, mediante la regularización de 7 millones de hectáreas (AF 1.1.5.).

Entre otras acciones, el AF establece mecanismos para la resolución de conflictos relacionados con la tenencia y el uso de la tierra, como la creación de una nueva jurisdicción agraria y el fortalecimiento de la producción alimentaria (AF 1.1.8.). También incluye el desarrollo de un Sistema General de Información Catastral Integral y Multipropósito (AF 1.1.9.) y el cierre de la frontera agrícola para ordenar el territorio conforme a la vocación de la tierra y proteger el entorno natural (AF 1.1.10.). Las zonas de reserva campesina (ZRC) se destacan como un componente

crucial para consolidar el ordenamiento territorial y garantizar el acceso equitativo a la tierra (AF 1.1.10.).

En el marco del periodo de análisis de este informe ocurrieron varios eventos de relevancia para la implementación del AF, los cuales se presentan a continuación.

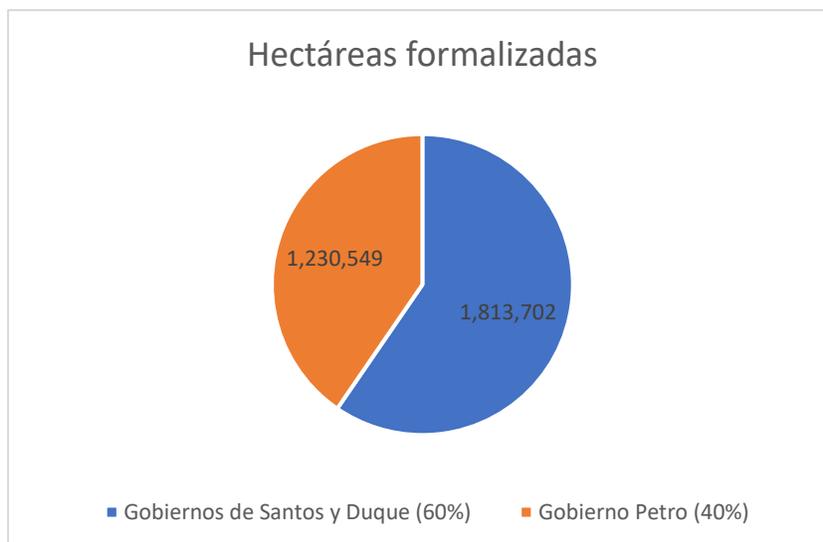
El primero tiene que ver con las actividades asociadas a Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra (AF 1.1.2.). Esta ST identificó que la ANT (Agencia Nacional de Tierras) avanzó con la publicación de la primera etapa de la segunda convocatoria para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales (RIR), que se publicó en octubre de 2024. El proceso comprende la constatación de que la información entregada por los postulantes de los predios se encuentra completa, y la verificación de cumplimiento de los requisitos jurídicos, técnicos, ambientales y económicos necesarios para la inclusión de predios en el RIR, un paso esencial para la posterior adjudicación a beneficiarios del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) (ANT, 2024a).

La convocatoria estuvo abierta del 5 de noviembre al 4 de diciembre de 2024 para recibir ofertas de predios de naturaleza privada en los municipios de Bosconia (Cesar), Cumaral (Meta) y Sincelejo (Sucre) e incluyó dos jornadas de pedagogía para orientar a los propietarios interesados: una del 5 al 8 y otra del 12 al 15 de noviembre. La recepción de documentos se realizó del 18 al 29 de noviembre de 2024 (ANT, 2024a). A pesar de estos avances, esta ST no logró identificar la entrega de créditos del SIAT, lo que estaría afectando el cumplimiento del indicador correspondiente.

Por otro lado, FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario), entidad responsable de reportar los avances relacionados con la Línea Especial de Crédito (LEC) para la Compra de Tierras para Uso Agropecuario, desde el 2024 conocida como Línea Especial de Crédito para la Reforma Agraria (LEORA), informó que entre el 7 de agosto de 2022 y el 9 de octubre de 2024 se ha financiado la compra de 2.093 ha mediante la adjudicación de 600 créditos. También destacó que seis departamentos concentran el 73 % del total de hectáreas financiadas: Córdoba (23,7 %), Huila (16,9 %), Antioquia (14,5 %), Caquetá (7,6 %), Meta (5,8 %) y Cesar (4,9 %) (FINAGRO, 2024).

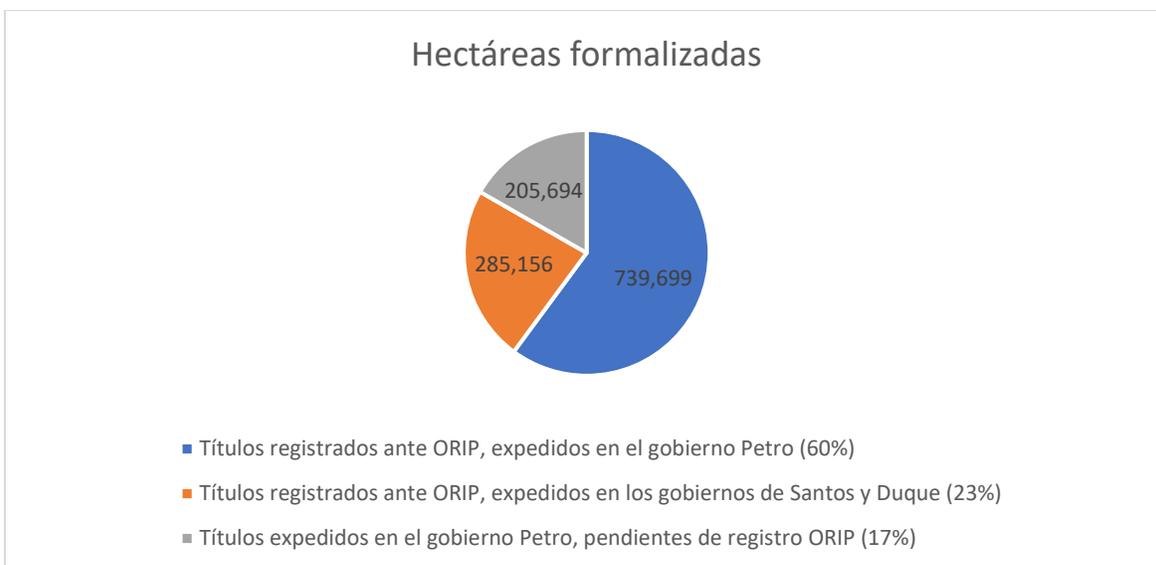
Sobre la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad (AF 1.1.5.), esta ST encontró que la ANT ha formalizado un total de 3.044.251 ha, así: 1.813.702 ha (59,6 %) antes del 7 de agosto de 2022, por los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque (ANT y MADR, 2024) y 1.230.549 ha (40,4 %) en los dos primeros años del gobierno de Gustavo Petro, según corte al 18 de noviembre de 2024 (MADR, 2024a).

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia, con base en datos de ANT-MADR (2024) y MADR (2024a).

De acuerdo con el MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), con corte al 18 de noviembre, en el gobierno Petro se han registrado ante la ORIP (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos) un total de 1.024.855 ha (83 %), correspondientes a 13.033 títulos expedidos durante el gobierno Petro (739.699 ha) (60 %) y 2.297 títulos expedidos en periodos anteriores (285.156 ha) (23 %). Así mismo, se han expedido 6.388 títulos equivalentes a 205.694 ha (17 %), los cuales están pendientes de registrar ante la ORIP (MADR, 2024a).



Fuente: elaboración propia, con base en datos de MADR (2024a).

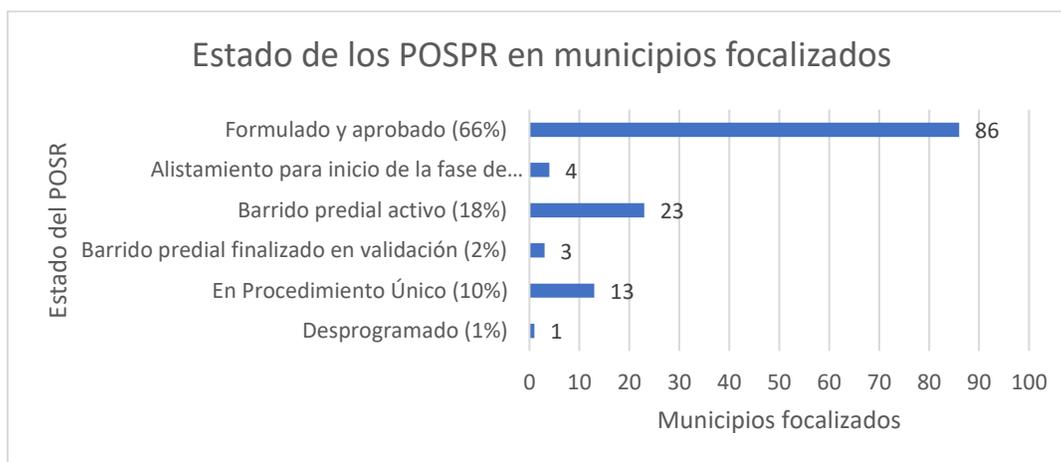
Los *Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)* son una herramienta diseñada para estructurar el modelo de oferta dentro de la política de ordenamiento social de la tierra, liderada por la ANT. Según el PFMPR (Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural), los POSPR permiten la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, mediante la implementación de estrategias integrales en los territorios priorizados. Esto incluye la ejecución de acciones de formalización masiva, especialmente en los municipios seleccionados para los PDET, el PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) y áreas con presencia de ZRC, en línea con los objetivos del punto 1 del Acuerdo (Resolución 382 de 2021).

Para implementar de manera masiva el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR), es indispensable subsanar primero la desactualización catastral y luego avanzar hacia la formalización de las relaciones de tenencia de la tierra. La articulación entre la política de OSPR y la política de catastro es crucial en este proceso, ya que mediante el barrido predial masivo que implementan los POSPR se logra actualizar catastros y formalizar la tenencia de manera coordinada, descentrada y progresiva. Los POSPR, formulados e implementados participativamente por la ANT, responden a las diversas relaciones entre las personas y la tierra, promoviendo un acceso equitativo y sostenible a la propiedad rural en las regiones priorizadas. Además, cuando en el marco del barrido predial se identifican bienes fiscales patrimoniales o predios baldíos, estos son remitidos a la subdirección correspondiente de la ANT, que toma las decisiones pertinentes, incluyendo su posible incorporación al FT.

No obstante, al no estar contemplados en el AF ni contar con una meta en el Plan Marco de Implementación (PMI), el seguimiento de los POSPR dentro de la lógica de cumplimiento de metas resulta limitado, dificultando la evaluación de su impacto y avance.

Según la ANT, con corte al 7 de octubre de 2024, el estado actual de los POSPR refleja distintos niveles de progreso: de los 130 municipios focalizados para este tipo de intervención por oferta, 86 tienen un plan “formulado y aprobado”, es decir, han completado las etapas de planificación y cuentan con resoluciones aprobatorias; 4 están en “alistamiento para inicio de la fase de implementación”, lo que significa que se preparan para la ejecución del plan; 23 están en “barrido predial activo”, esto es, en desarrollo de actividades para identificar la tenencia de la tierra; 3 han alcanzado la fase de “barrido predial finalizado en validación”, lo que demuestra que el proceso de recopilación de información predial ha concluido y se encuentra en revisión; 13 están en “procedimiento único”, proceso que abarca fases tanto administrativas como judiciales; y 1 ha sido “desprogramado” o cancelado (ANT, 2024b).

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia, con base en datos de ANT (2024b).

Esta ST encontró que, en el marco del catastro multipropósito liderado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el 60,53 % del territorio nacional está desactualizado catastralmente, el 12,40 % está actualizado y el 27,07 % permanece en estado “por formar”. En las zonas rurales, el área desactualizada corresponde a 68,5 millones de hectáreas (60,29 %), el área actualizada a 13,9 millones de hectáreas (12,30 %) y el área por formar a 30,7 millones de hectáreas (27,07 %). En las zonas urbanas, las áreas desactualizadas suman 267.423 hectáreas (0,24 %), las actualizadas 117.021 hectáreas (0,10 %) y las áreas por formar 612 hectáreas (0,0 %) (IGAC, 2024).

En cuanto a los municipios, en las zonas rurales 910 municipios no PDET y 126 PDET se encuentran desactualizados, 37 no PDET y 12 PDET actualizados; y 45 municipios no PDET y 32 PDET están por formar. En las zonas urbanas, 922 municipios no PDET y 154 PDET se encuentran desactualizados; 110 no PDET y 12 PDET actualizados; y 20 no PDET y 4 PDET están por formar. Según el IGAC (2024), estas cifras serán actualizadas nuevamente el 1 de enero de 2025.

Tabla 1. Estado catastral a nivel nacional

ESTADO CATAS- TRAL	ZONA RURAL				ZONA URBANA				TOTAL	
	MUNICIPIOS		ÁREA (ha)	% ÁREA	MUNICIPIOS		ÁREA (ha)	% ÁREA	ÁREA (ha)	% ÁREA
	NO PDET	PDET			NO PDET	PDET				
ACTUALIZADO	97	12	13.976.562,22	12,30%	110	12	117.021,64	0,10%	14.093.583,86	12,40%
DESACTUALIZADO	810	126	68.509.259,66	60,29%	922	154	267.423,02	0,24%	68.776.682,68	60,53%
POR FORMAR	45	32	30.756.526,00	27,07%	20	4	612,26	0,00%	30.757.138,26	27,07%
TOTAL	952	170	113.242.347,80	99,66%	1052	170	385.056,92	0,34%	113.627.404,80	100,00%

Fuente: IGAC (2024).

En 2024, el catastro multipropósito logró avanzar en las etapas preoperativa y operativa en 24 municipios con áreas rurales pendientes de formación catastral, de los cuales 6 incluían también áreas urbanas. Estas actividades sentaron las bases para incorporar al sistema catastral nuevas áreas estratégicas. En los municipios de Calamar y Miraflores, se avanzó en las actividades necesarias para que las áreas correspondientes al Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete entren en vigencia en 2025. En San José del Guaviare se realizaron los trabajos preliminares para la incorporación del área urbana y rural al sistema catastral, con excepción de los resguardos formalizados. Y en el municipio de Leiva (Nariño) se completaron las acciones necesarias para que el área urbana sea incorporada al sistema catastral (IGAC, 2024).

Actualmente, Colombia cuenta con 19 ZRC constituidas, que suman un área total de 1.450.930,18 hectáreas. De estas, 7 fueron constituidas antes del AF, 1 en el gobierno de Iván Duque y 11 en el gobierno de Gustavo Petro (anexo 3). Solo en 2024 se constituyeron 6: Tuluá, Pradera, Tarazá, San José de Apartadó, Santa Isabel-Anzoátegui y Alto Sinú (ANT, 2024h). La del Alto Sinú abarca 8.376,98 hectáreas, beneficia a 10.000 habitantes (*El Espectador*, 2024a) y resulta relevante por ser la segunda ZRC constituida en 2024 dentro de una zona de reserva forestal (ZRF) bajo la Ley 2 de 1959, consolidando los derechos territoriales de las comunidades campesinas en áreas ambientalmente estratégicas. Estas acciones reflejan avances significativos en la política de ordenamiento territorial y de reconocimiento campesino.

En 2024, la Jurisdicción Agraria y Rural (JAR) avanzó significativamente en el proceso legislativo, marcando hitos importantes hacia su implementación. En el

primer semestre, realizó una audiencia pública en el Congreso de la República, para debatir el Proyecto de Ley Estatutaria que reglamenta su funcionamiento. En diciembre, las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara aprobaron en primer debate el Proyecto de Ley Ordinaria de la JAR. Este marco normativo crea tribunales y jueces especializados en resolver conflictos relacionados con la tenencia y uso de la tierra, un componente clave para la implementación de la RRI establecida en el AF.

El debate en torno a la JAR incluyó controversias relacionadas con su posible impacto ambiental. Líderes y organizaciones ambientalistas expresaron sus preocupaciones sobre el alcance de la jurisdicción y su relación con la normativa ambiental. En respuesta, organizaciones campesinas y académicas, como Dejusticia, defendieron el proyecto argumentando que la JAR no debilita la protección ambiental, por cuanto promueve una armonización entre la justicia agraria y la sostenibilidad del territorio (*El Espectador*, 2024b). Este intercambio subraya la importancia de equilibrar la justicia social y la protección ambiental, en la configuración de un modelo de desarrollo rural incluyente y sostenible para el país.

2.1.1. Asunto priorizado: Fondo de Tierras (AF 1.1.1.)

El FT, establecido en 2017 mediante el Decreto Ley 902, es el principal mecanismo diseñado para transformar la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia, en cumplimiento de las disposiciones del AF. Su objetivo es distribuir gratuitamente 3 millones de hectáreas a campesinos, campesinas y comunidades étnicas que no poseen tierra o tienen una cantidad insuficiente. Este proceso, proyectado para desarrollarse en los 12 años posteriores a la firma del AF, tiene como meta concluir en 2028.

2.1.1.1. Hallazgos generales

Actualizaciones del Plan Marco de Implementación (PMI) y del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR)

El Plan Marco de Implementación (PMI) del AF, aprobado en 2018, estableció indicadores para monitorear la implementación del Acuerdo, entre ellos dos relacionados con el FT: "Hectáreas incorporadas al Fondo de Tierras" (PNS 3.2.) y "tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras" (A.MT.1). Según el Manual de Seguimiento al PMI (DNP, 2022), la ANT es una de las entidades responsables de definir y registrar las metas anualizadas de indicadores, actividad que incluyó la elaboración de fichas técnicas que detallan las variables y características para medir cada indicador.

El diseño inicial de las fichas técnicas de los indicadores del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), fue un esfuerzo conjunto entre las entidades responsables de la implementación del PMI y la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En el caso del FT, este trabajo incluyó identificar fuentes para alimentar los indicadores y procesos de medición.

Tras la aprobación de los 16 PNRR1¹, uno de los cuales es la formalización de tierras, el 20 de diciembre de 2021, mediante Resolución 382, se expidió el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR). Posteriormente se ajustaron las metas de los indicadores, incluyendo especificidades para mujeres y comunidades étnicas. El PNFMPR, diseñado por la ANT en 2020, bajo el gobierno Duque, influyó en la actualización de las fichas técnicas de indicadores relacionados con el FT.

Como se ha señalado en informes previos de esta ST ([I7]2020, [I13]2023, [14]2024) y de entidades como la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2023) y la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2023), las fichas técnicas de los indicadores de acceso a tierras y formalización en el SIIPO presentaban, hasta agosto de 2024, el problema de identificar con un asterisco (*²) las tres fuentes de tierras, con el agravante que las tres aportaban tanto al compromiso asociado a la entrega de 3 millones de hectáreas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente como a la formalización. Esto generó dificultades en el conteo, ya que dichas fuentes sumaban tanto para las hectáreas entregadas como para las hectáreas formalizadas, complicando el cálculo independiente de cada indicador.

En el marco de las negociaciones con las entidades responsables de la implementación del AF, el proceso de actualización del PMI llevó a la ANT a revisar y a incorporar en el PNFMPR los cambios propuestos por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, respecto a los indicadores del AF relacionados con el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural. De acuerdo con la ANT, con corte al 7 de noviembre de 2024, dicho proceso ha avanzado en un 90 % y ha significado la revisión y actualización de los capítulos relacionados con las fuentes de los indicadores y la inclusión de un enfoque de equidad de género, además de una mayor desagregación en el proceso de territorialización (ANT, 2024b).

Si bien la ANT señaló que el proceso viene avanzando y las cifras ajustadas se verán reflejadas a partir de noviembre de 2024 (ANT, 2024b), el DNP (2024)

¹ También conocidos como como Planes Nacionales Sectoriales.

² Estas tres fuentes eran las correspondientes a hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos; hectáreas derivadas de procesos de adjudicación a entidades de derecho público; y hectáreas derivadas de procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación para comunidades étnicas.

reporta que el trabajo de construcción de las fichas técnicas, el cual permitirá la incorporación de los ajustes en el SIPO, se adelantará en el primer semestre de 2025, por lo cual solo se verán reflejados a partir del segundo semestre.

En el marco de estos dos procesos, se han actualizado indicadores relevantes como el de acceso a tierras por parte de familias campesinas y étnicas sin tierra, el cual se desagrega en dos procesos: el ingreso de tierras al FT y la entrega de tierras a través del FT, como se expone a continuación.

Ingreso de tierras al Fondo de Tierras (AF 1.1.1.)

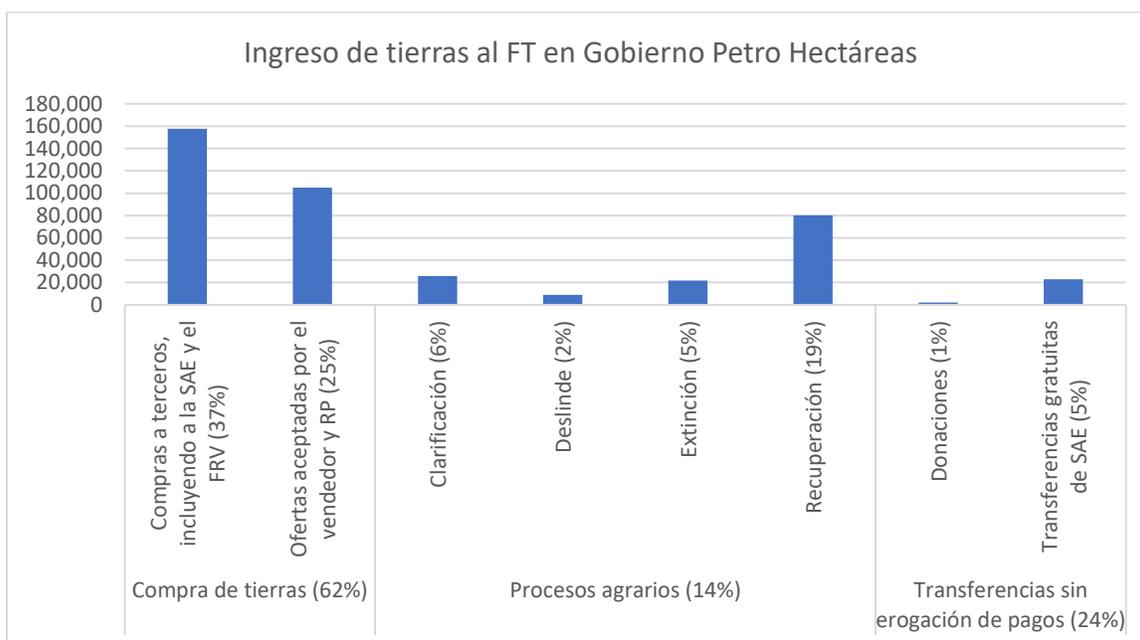
Esta ST encontró que han ingresado al FT 741.680 ha, así: con corte al 7 de agosto de 2022, un total de 317.117 ha (43 %), es decir, en los gobiernos de Santos y Duque (ANT, 2024e) y con corte al 18 de noviembre de 2024, esto es, en los dos primeros años del gobierno Petro, 424.562 ha (57 %) (MADR, 2024a).

De acuerdo con los avances reportados por el gobierno Petro, tres fuentes alimentaron el FT:

- La *compra de tierras*, equivalente a un 62 %, vía procesos de (i) compra a terceros, incluidos la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y el Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV), 37 % equivalente a 157.617 ha; y (ii) oferta aceptada por el vendedor, garantizada mediante registro presupuestal³, 25 % equivalente a 105.076 ha.
- Los *procesos agrarios decididos a favor de la nación*, asociados a un 32 % de la gestión, los cuales incluyen los procesos de (i) clarificación (6 %, equivalente a 25.663 ha), (ii) deslinde (2 %, equivalente a 9.072 ha), (iii) extinción (5 %, equivalente a 21.843 ha) y (iv) recuperación (19 %, equivalente a 80.066 ha).
- Las *transferencias sin erogación de pagos*, que representan un 6 % y que incluyen (i) las donaciones (1 %, equivalente a 2.240 ha) y (ii) las transferencias gratuitas de la SAE (5 %, equivalente a 22.985 ha) (MADR, 2024a).

³ El registro presupuestal es un documento que perfecciona un compromiso y afecta de forma definitiva la apropiación presupuestal. Garantiza que los recursos comprometidos no se desvíen para ningún otro fin

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia, con base en MADR (2024a).

De acuerdo con la ANT, las fuentes asociadas a la alimentación del FT son:

- Adjudicación de predios fiscales patrimoniales y baldíos a personas naturales, por asignación de derechos.
- Compra a la SAE de bienes en proceso de extinción de dominio.
- Procedimientos especiales agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y de extinción de dominio administrativo y de clarificación de la propiedad.
- Sustracción de zonas de reserva forestal (Ley 2^{da}), sin ocupación previa.
- Revocatoria de resoluciones de adjudicación.
- Aplicación de la caducidad administrativa y la condición resolutoria.
- Procesos de expropiación agraria.
- Donaciones.
- Compra para población campesina.
- Compra a través del mercado asistido de tierras respecto de subsidios y subsidio integral de acceso a tierras.
- Compra para procesos de constitución, ampliación, titulación y saneamiento para comunidades étnicas (ANT y MADR, 2024).

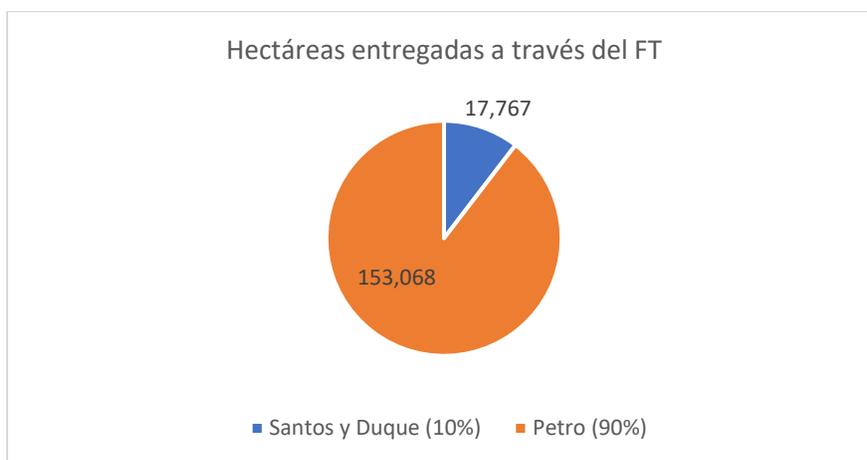
Dentro de los cambios generados por los procesos de actualización del PMI, el indicador de ingreso de tierras al FT pasó de 2.426.438 ha, con corte al 30 de abril (ANT, 2024c), a 741.680 ha, con corte al 18 de noviembre de 2024 (ANT y MADR, 2024; MADR, 2024a). Este cambio da cuenta de la eliminación de las cifras

asociadas al ingreso de tierra con ocupaciones previas, el cual fue calculado con corte al 30 de abril de 2024 en 1.941.040 ha (ANT, 2024e), que pasó a representar únicamente el ingreso de tierra nueva o desocupada.

Entrega de tierras a través del Fondo de Tierras (AF 1.1.1.)

Esta ST encontró que la ANT ha entregado un total de 170.835 ha, de las cuales 17.767 ha (10 %) corresponden a los gobiernos de Santos y Duque, según corte al 7 de agosto de 2022 (ANT y MADR, 2024) y 153.068 ha (90 %) en lo que va corrido del gobierno Petro, con corte al 18 de noviembre de 2024 (MADR, 2024a).

Gráfica 5

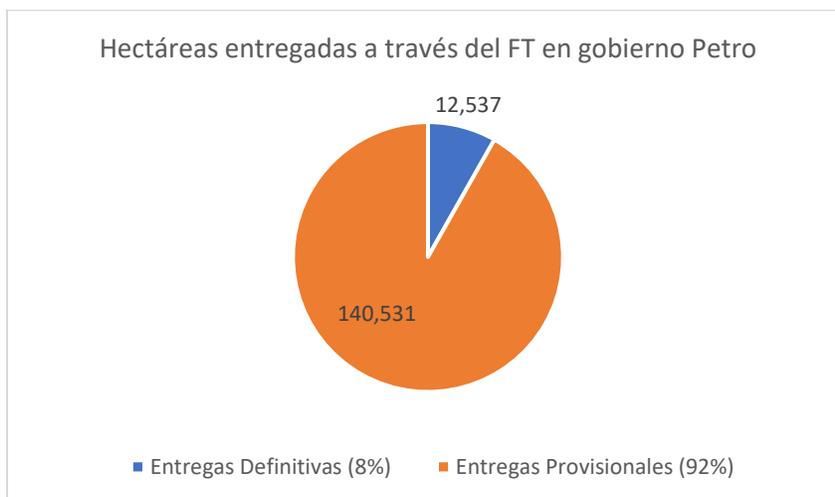


Fuente: elaboración propia, con base en datos de ANT y MADR (2024) y MADR (2024a).

Del total de las tierras entregadas al 18 de noviembre de 2024 en el gobierno Petro, 12.537 ha (8 %) corresponden a entregas definitivas registradas en la ORIP y 140.531 ha (92 %) a entregas provisionales⁴ (MADR, 2024a).

⁴ Por entrega provisional se entiende la asignación temporal de bienes del FT para evitar el deterioro o la invasión. Los tenedores provisionales deben mantener y conservar los predios conforme a obligaciones específicas, hasta que se determine el mecanismo de administración definitivo o se adjudique el bien (ANT, 2021). Según lo establecido en el art. 209 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, una vez declarada la extinción de dominio respecto de activos entregados en destinación provisional, dichos bienes deben ser entregados definitivamente a título gratuito al sujeto de ordenamiento social de la propiedad rural o EDP que los haya tenido como destinatario provisional. El artículo 209 modificó el art. 96 de la Ley 1708 de 2014.

Gráfica 6



Fuente: elaboración propia, con base en datos del MADR (2024a).

Estas cifras muestran una notable disminución en los reportes de gestión, explicable solo por la modificación en la metodología de conteo asociada a la actualización del indicador en el PMFPR. En este proceso, como ya se dijo, se ajustó la ficha técnica del indicador, eliminando del conteo las fuentes que no dan cuenta de la entrega de tierra “nueva” o desocupada.

Antes de la actualización, la ANT (2024c) reportó, con corte al 30 de abril, la “adjudicación” de 914.904 ha. Con la clarificación de las fuentes la cifra reportada se redujo a 170.835 ha, en los siete años de implementación del AF.

Luego de visitar la subregión Montes de María, focalizada por el MADR con la figura núcleos de reforma agraria⁵, esta ST encontró algunos elementos relacionados con las entregas de tierras adelantadas por el gobierno Petro. En el taller con líderes de la subregión, realizado en Carmen de Bolívar el 26 de octubre de 2024, se identificó una problemática asociada a las condiciones de seguridad de los predios que están siendo entregados por la ANT: las familias beneficiadas han visto que, luego de la entrega formal, actores armados han seguido ejerciendo un control sobre las tierras, marcando algunas fronteras para su acceso y uso. En otros casos, como lo manifestó el director de la Unidad de Gestión Territorial (UGT) para la zona noroccidental de la ANT, Gustavo González, la presencia de los actores armados

⁵ Los núcleos de reforma agraria son áreas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para implementar acciones de reforma agraria, desarrollo rural y reforma rural integral, con enfoque territorial. Estos núcleos incluyen municipios con mayor nivel de concentración de la tierra. En la región de la costa Atlántica se incluyeron 49 municipios (89 % del total), distribuidos en los departamentos de Bolívar, Córdoba y Sucre, destacándose Zambrano, Montería y Sincelejo. En otras regiones se consideraron 6 municipios (10 %) ubicados en los departamentos de Antioquia, Cesar, Santander y La Guajira, como Caracolí, Aguachica y Villanueva (MADR, 2023).

en la región intimidada a las familias beneficiarias, quienes temen ser amenazadas o víctimas de extorciones luego de recibir la tierra (entrevista, 25 de octubre de 2024).

Así mismo, la ANT reportó la persistencia de conflictos de orden público en municipios como Nechí, Valdivia, Ituango, Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Florida, lo que ha obligado a suspender las actividades relacionadas con los POSPR. Adicionalmente, señalan que la entrega de bienes de la SAE ha generado tensiones con los antiguos propietarios, complicando el proceso de adjudicación de tierras a comunidades étnicas (ANT, 2024d).

2.1.1.2. Análisis

Ingreso de tierras al Fondo de Tierras (AF 1.1.1.)

De acuerdo con los hallazgos generales, se ha cumplido con el 31,7 % de la meta acumulada a 2024, definida en 2.343.257 ha (Res. 382 de 2021. MADR). Tras los procesos de actualización de indicadores durante el gobierno Petro, el cumplimiento reportado de la meta acumulada pasó de un 103 % (2.426.438 ha) (ANT, 2024c) a un 31 % (737.267 ha) (MADR, 2024a).

Dentro de los indicadores diseñados por el gobierno Duque en el PNFMPR, se incluyó un indicador asociado al ingreso de tierras al FT, con una meta de 10 millones de hectáreas. Esta cifra resultaba de la suma de 3 millones de ha de tierra desocupada, destinadas a campesinos y poblaciones étnicas sin tierra (AF 1.1.1) y 7 millones de ha de tierra ocupada designadas para la formalización, incluyendo baldíos ocupados por sujetos de reforma agraria (AF 1.1.5). Sin embargo, esta meta no reflejaba lo dispuesto en el AF, que establece que el FT debe nutrirse únicamente con los 3 millones de ha de tierra “nueva” o desocupada, destinadas a familias rurales sin tierra y no con tierra ocupada proveniente de procesos de formalización.

En este sentido, la actualización del PNFMPR realizada durante el gobierno Petro eliminó dicho indicador, dejando como meta del FT únicamente los 3 millones de ha de tierra desocupada, establecidos como meta trazadora (MADR et al., 2024). Este ajuste representa un avance significativo, ya que alinea las acciones de acceso a tierras con las disposiciones del AF, fortaleciendo su coherencia y legitimidad.

Entrega de tierras a través del FT (AF 1.1.1.)

Frente a la meta acumulada a 2024, asociada a la entrega de 1.231.478 ha de tierra a través del FT (Resolución 382 de 2021. MADR), esta ST encontró una disminución del porcentaje de cumplimiento, puesto que la adjudicación pasó de 74 % (914.904 ha) (ANT, 2024c, ST [IG14], 2024) a 13,8 % (170.835 ha). Esta reducción, antes que evidenciar una disminución en la gestión, responde al esfuerzo por depurar y corregir las cifras, haciéndolas más coherentes con los lineamientos del

AF y con la superación de problemas de conteo heredados de la administración anterior, al delimitar el reporte a la gestión asociada a la entrega de tierra “nueva” o desocupada.

2.1.2. Conclusión

De acuerdo con el análisis de esta ST para el periodo de monitoreo del presente informe, las acciones de implementación reportadas han significado un progreso relevante, por lo que, según lo dispuesto en el AF (1.1.), el tema de acceso y uso, y en particular los subtemas relacionados con los compromisos de ingreso y entrega de tierras a través del FT (1.1.1.), se califican como **iniciados con avances y retrasos en su implementación y en correspondencia con el AF.**

La disposición asociada al FT evidencia avances significativos en su alineación metodológica con el AF, particularmente tras los ajustes realizados al PMI y al PNFMPR durante el gobierno Petro. La depuración de la metodología de conteo, centrada en las hectáreas desocupadas como lo estipula el AF, presenta una mayor coherencia en las disposiciones asociadas al FT. Sin embargo, los avances en el cumplimiento de metas siguen siendo limitados, alcanzando solo el 31,7 % para el ingreso de tierras y el 13,8 % para la entrega. Aunque estos ajustes reflejan un esfuerzo por mejorar la precisión, el ritmo de implementación continúa siendo insuficiente para cumplir las metas proyectadas para 2024.

2.2. Tema 2: PDET y PATR (AF 1.2.)

Los PDET son un instrumento de planificación y gestión que buscan disminuir las brechas entre el campo y la ciudad, propendiendo por una transformación estructural del campo (AF 1.2.1). Según lo estipulado en el AF, los PDET priorizarían 170 municipios en 16 subregiones, de acuerdo con criterios asociados con altos niveles de pobreza, alto grado de afectación por el conflicto, debilidad institucional y presencia de cultivos ilícitos (AF 1.2.2). A partir de esto, se desarrollan los PATR (AF 1.2.3), mecanismo que incluye las iniciativas y propuestas de desarrollo desde la participación de las comunidades (AF 1.2.4), distribuidas en ocho pilares que deben ser implementados por las entidades del Gobierno nacional (AF 1.2.5) y contar con mecanismos de seguimiento y evaluación (AF 1.2.6). En el marco del periodo de análisis de este informe ocurrieron varios eventos importantes relacionados con la implementación de los PDET.

OCAD PAZ

El Acto Legislativo 04 de 2017 dispuso destinar, durante 20 años, el 7 % de los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) y el 70 % de sus rendimientos financieros, a financiar proyectos del AF. La Asignación para la Paz (7 %) es

exclusiva para municipios PDET, mientras que el desahorro FONPET (70 % de rendimientos) beneficia a municipios no PDET, autorizados por el Ministerio de Hacienda y priorizados por el OCAD Paz (DNP y ART, 2023).

La Ley 1955 de 2019⁶ trasladó la secretaría técnica del OCAD Paz al DNP y enfocó los recursos en iniciativas de los PATR priorizadas en las hojas de ruta. Con la Ley 2294 de 2024 que reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se modificó la metodología de asignación de recursos para el OCAD Paz y se establecieron convocatorias públicas para la asignación equitativa de recursos entre las 16 subregiones PDET, permitiendo la competencia únicamente dentro de cada subregión, en lugar de entre los 170 municipios como antes (anexo 2).

Según explicó el DNP, con la metodología anterior los recursos de la Asignación para la Paz se agrupaban en un único fondo concursable en el que competían los 170 municipios PDET y los proyectos se aprobaban según el orden de llegada, sin tener en cuenta la diversidad de condiciones socioeconómicas ni el nivel de capacidad para presentar proyectos ante el OCAD Paz. Esto derivó en una concentración de recursos: el 70 % de los fondos aprobados se destinó al 33 % de los municipios PDET, mientras que siete municipios no lograron acceder al fondo desde la creación del mecanismo (DNP, 2023).

Otro factor que motivó el cambio de metodología fue el escándalo de corrupción ocurrido en 2022, cuando se denunció la pérdida de 500 mil millones de pesos a través del pago de sobornos a funcionarios del DNP, la Contraloría y congresistas, quienes eran los responsables de aprobar los proyectos presentados al órgano colegiado (Prieto, 2022).

De acuerdo con el DNP (2024), desde el año 2017 hasta el tercer trimestre de 2024 se habían aprobado 736 proyectos de inversión, 705 con la antigua metodología del OCAD y 31 en el marco a la primera convocatoria efectuada con la nueva metodología⁷. El DNP ha realizado tres convocatorias con la nueva metodología: una en el año 2023 y dos en el año 2024, las cuales se encuentran en proceso de designación y cierre del plazo para presentar propuestas, respectivamente.

Para los 736 proyectos aprobados, se reportan para la fuente Asignación para la Paz 6 billones 800 mil millones de pesos y para la cuenta de Desahorro Fonpet 172 mil millones de pesos. La tabla 2 da cuenta de la distribución de los proyectos aprobados para cada vigencia.

⁶ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’.”

⁷ Véase anexo 2.

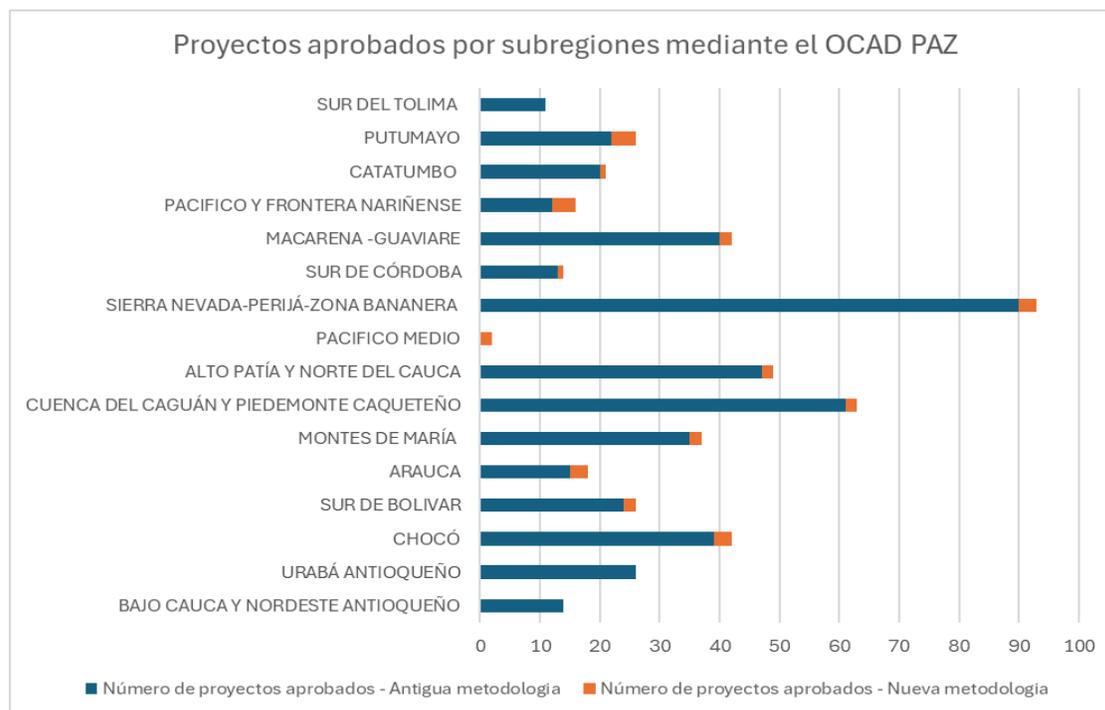
Tabla 2

Distribución de los proyectos aprobados por medio del OCAD para cada vigencia			
Vigencia	# de proyectos aprobados	Asignación para la Paz	FONPET
Santos (2014 - 2018)	4	13.738.99.479	1.000.000.000
Duque (2018 - 2022)	682	6.495.196.099.745	51.190.279.526
Petro (2022 - 2024)	19	-	119.904.302.256
	31*	291.429.318.800	
TOTAL	736	6.800.364.348.025	172.094.581.783
*Correspondientes a la primera convocatoria con la nueva metodología OCAD PAZ			
Miles de millones de pesos			

Fuente: elaboración propia, con datos del DNP (2024).

La gráfica 7 desagrega el consolidado de los proyectos aprobados desde el inicio del OCAD Paz en 2017 hasta la primera convocatoria del año 2023 con la nueva metodología.

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del DNP (2024).

Como se observa, en el tiempo que lleva el mecanismo en ejecución, 25 de los 32 departamentos del país han accedido a recursos vía Asignación para la Paz

o desahorro Fonpet. La subregión Pacífico Medio es la única que nunca recibió recursos del OCAD Paz antes del cambio en la metodología del mecanismo.

Uno de los avances significativos de la primera convocatoria realizada en 2023, en el marco de la nueva metodología, fue el acceso a recursos del mecanismo por la subregión Pacífico Medio con 2 proyectos aprobados y por las subregiones Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, y Putumayo con 4 proyectos aprobados. Llama la atención que, para las subregiones Sur de Tolima, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y Urabá Antioqueño aún no se reportan aprobaciones de proyectos de inversión en esta convocatoria.

Esta ST consultó fuentes en territorio y líderes del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) de la subregión Pacífico Medio, quienes señalaron que, aunque la nueva metodología establece bolsas concursables al interior de las subregiones, aún persisten desigualdades. Estas brechas afectan especialmente a las alcaldías con menor músculo financiero y capacidades técnicas para formular proyectos. Además, los Consejos Comunitarios y los Resguardos Indígenas enfrentan desventajas notables, ya que a menudo carecen de capacidad robusta para desarrollar proyectos o no cumplen con los requisitos establecidos en los términos de referencia (entrevista de la ST a delegado del MEC Pacífico Medio, 2024).

Sobre esto, el DNP (2024) informó que la estrategia de dinamización de la fuente de financiación Asignación para la Paz, tiene como objetivo acompañar y capacitar a las entidades territoriales PDET y a las comunidades étnicas asentadas en estas, en el manejo del aplicativo SIAT⁸ y el cumplimiento de requisitos habilitantes. En el periodo del 2024 se realizaron 560 jornadas de asistencia técnica en estos temas, así como mesas técnicas de articulación con las entidades territoriales y las comunidades étnicas, con el fin de que los proyectos logren cumplir los requisitos y el Concepto Técnico Único Sectorial Favorable dentro de los tiempos de la convocatoria (DNP, 2024).

Esta ST pudo recoger críticas en relación con la falta de representantes de las comunidades en el espacio de toma de decisiones del órgano colegiado, la ausencia de socialización de los proyectos que presentan las alcaldías y gobernaciones al OCAD, así como dinámicas de clientelismo en los proyectos aprobados. Por ejemplo, los miembros de algunas instancias del PDET, como los MEC y las secretarías técnicas de las Mesas Comunitarias, manifestaron su descontento por su falta de voz y representación en el OCAD, lo cual consideran que genera dinámicas burocráticas en un mecanismo tan importante (entrevista de la ST a delegado del MEC Pacífico Medio, 2024).

En segundo lugar, se manifestó a esta ST que las comunidades no conocen cuáles son los proyectos que han presentado o se van a presentar por parte de las

⁸ Sistema Integrado de Información y Asistencia Técnica.

entidades territoriales al OCAD. Desde su perspectiva debería existir socialización previa o construcción conjunta de los proyectos con los representantes del PDET, para asegurar que lo formulado corresponda a las iniciativas planteadas (entrevista de la ST a delegado del MEC Pacífico Medio, 2024). Finalmente, están las críticas sobre el uso de los recursos asignados por el OCAD Paz en algunos municipios de la subregión Montes de María, pues habrían sido utilizados para pagar favores políticos en áreas de influencia de ciertos gobernantes locales, lo que desvió la implementación de las iniciativas de las zonas de intervención originalmente establecidas en los PATR (entrevista de la ST a delegado del Grupo Motor de la subregión Montes de María, 2024).

Obras por Impuestos

El mecanismo Obras por Impuestos es una forma de extinción de las obligaciones tributarias, mediante la cual las personas jurídicas con ingresos iguales o superiores a 33.610 UVT (unidad de valor tributario) tienen la posibilidad de pagar hasta el 50 % de su impuesto sobre la renta, a través de la ejecución directa de proyectos estratégicos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza (ART, s. f.). De acuerdo con el art. 1.6.6.1.2. del Decreto 1208 de 2022, mediante el mecanismo Obras por Impuestos los contribuyentes pueden aportar al cierre de brechas socioeconómicas, ya sea en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC) o en municipios PDET.

Como lo ha señalado la Agencia de Renovación del Territorio (ART, s. f.), en un primer momento los proyectos estaban enfocados a la construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura requerida para el suministro de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, educación pública, infraestructura vial o salud pública. Mediante la aprobación del art. 79 de la Ley 2010 de 2019, se incluyó la posibilidad de suscribir convenios entre las entidades públicas y las empresas, para adelantar obras relacionadas con la adaptación al cambio climático, tecnologías e infraestructura cultural y deportiva.

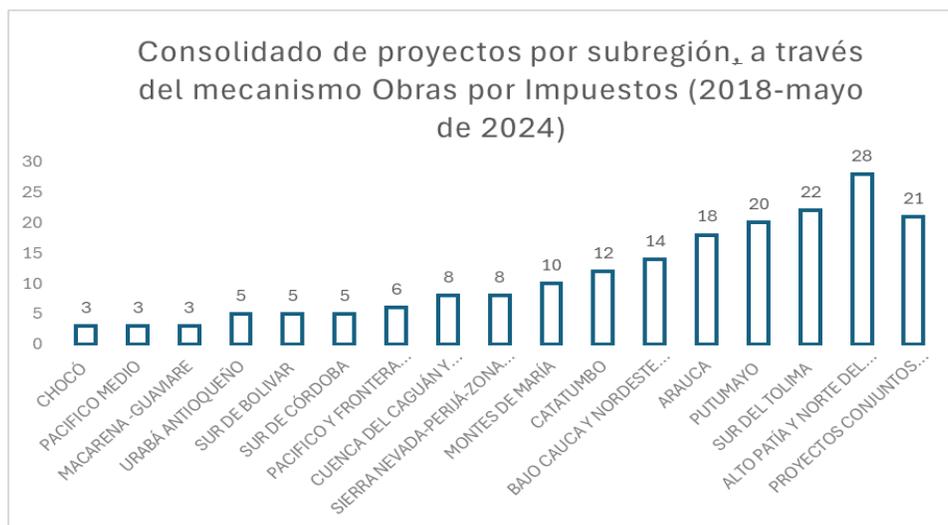
En el año 2024, la ART anunció que, en el marco del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), integrado por el Ministerio de Hacienda y el DNP, se aprobó para el año 2024 un cupo de 1 billón de pesos para el mecanismo Obras por Impuestos, siendo este el mayor monto aprobado desde el inicio de operaciones del mecanismo en el año 2018 (MinHacienda, 2023).

La ART (2024d) informó que, con corte al 31 de julio, en lo corrido del 2024 se ha logrado la vinculación de 79 empresas, con una inversión de 552 mil millones de pesos, en beneficio de 130 municipios PDET, para la ejecución de 217 proyectos. Respecto al periodo 2022-2023, la ART reportó la ejecución de 155 proyectos con

una inversión de 1,1 billones. De estos, 830.678 millones fueron a 92 proyectos en municipios PDET y 327.600 millones a 63 proyectos en las ZOMAC.

La gráfica 8 detalla el consolidado de proyectos por subregión, financiados a través del mecanismo Obras por Impuestos.

Gráfica 8

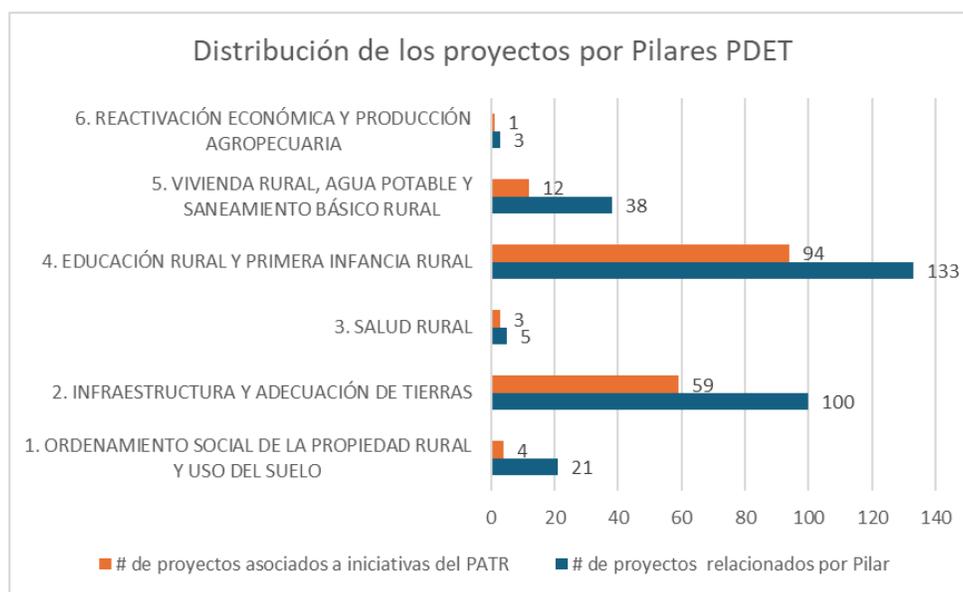


Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la ART (2024a).

Como se observa en la gráfica 8, la subregión Alto Patía y Norte del Cauca es la que más proyectos ha logrado apalancar por este mecanismo, seguida de la subregión Sur del Tolima. Esta ST observa que, de las 191 iniciativas, 21 benefician a varias subregiones simultáneamente y las obras de gran envergadura se han focalizado principalmente en el pilar 4: educación rural y el pilar 2: infraestructura y adecuación de tierras.

Respecto al nivel de inversión en los ocho pilares de las iniciativas PDET, la gráfica 9 evidencia aquellos que más han sido movilizados por medio del mecanismo Obras por Impuestos. Como se explicó anteriormente, dicho mecanismo ha operado principalmente en proyectos relacionados con el acceso a bienes y servicios básicos, primando la dotación e infraestructura en sectores estratégicos como el transporte, la conectividad, etc. Además, se observa que las iniciativas hasta ahora implementadas por el mecanismo han integrado únicamente los pilares 1 a 6.

Gráfica 9



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la ART (2024a).

La gráfica 9 muestra que el pilar 4, educación rural, concentra tanto el mayor número de proyectos como la mayor proporción de los que están vinculados a iniciativas incluidas en los PATR. Sin embargo, desde la perspectiva de esta ST, preocupa la baja proporción de proyectos financiados mediante el mecanismo Obras por Impuestos, en relación con el total de iniciativas PATR. Los datos indican que la mayoría de los proyectos han sido formulados sin vinculación directa con estas iniciativas, lo que reduce su umbral de implementación.

Respecto a las empresas que han optado por este mecanismo, esta ST encontró que Ecopetrol ocupa el primer lugar, con 22 proyectos ejecutados en 8 subregiones PDET, seguido de CELSIA Colombia, con 17 proyectos en 5 subregiones y CENIT Transporte de Logística de Hidrocarburos, con 8 proyectos en 4 subregiones.

La ART (2024d) señaló a esta ST, que entre las principales barreras para la vinculación del sector privado al mecanismo Obras por Impuestos se encuentra la dispersión normativa. Según un informe de la ART (s. f.), existen 13 normas relacionadas con este, lo que ha generado confusión en los contribuyentes frente a los beneficios, condiciones y requisitos para vincularse.

En segundo lugar, la ART (2024d) señaló que la expedición del Decreto 0242/2024 sobre autorretenciones, afectó a las empresas durante el último año. Esto conllevó que algunos postulantes solo participaran en algunos proyectos o que no se vincularan a ninguno. En tercer lugar, desde la perspectiva de la ART (2024d), sigue siendo un obstáculo importante la falta de capacidad instalada de las entidades públicas del orden territorial y nacional, pues ha impedido una consolidación

robusta del Banco de Proyectos Obras por Impuestos. Esta dificultad se evidencia especialmente en la aprobación y viabilidad de los proyectos por parte del DNP, ya que varios de los postulantes no logran superar este filtro o lo logran en fechas muy cercanas a los cierres de las convocatorias.

Esta ST pudo conocer que otra de las barreras que identifican las comunidades con respecto al mecanismo, tiene que ver con las difíciles condiciones de seguridad en los territorios, pues el sector privado se abstiene de invertir por miedo a los hostigamientos e intimidaciones de los grupos armados (entrevista a líder del MEC subregión Pacífico Medio, 2024). También se pudo identificar, mediante algunas conversaciones en territorio, que las comunidades asocian el mecanismo Obras por Impuestos con acciones relevantes como la dotación de mobiliarios escolares o el mejoramiento de tramos específicos en vías terciarias (entrevista de la ST a grupo focal subregión Montes de María, 2024).

Esta ST destaca, como buena práctica, algunas acciones implementadas por el Grupo de Implementación del Territorio (GIT) Pacífico Medio de la ART. En esta subregión, hasta la fecha solo se han ejecutado tres proyectos: dos vinculados a las ZOMAC y uno a una iniciativa PDET. En respuesta a esta situación, en el 2024 el GIT regional realizó un diagnóstico que permitió identificar 249 empresas que cumplen con los requisitos para vincularse al mecanismo. Adicionalmente, mediante las Mesas Regionales de Obras por Impuestos y estrategias de oferta, se ha involucrado a las Cámaras de Comercio en estos espacios, con el objetivo de facilitar el cumplimiento de los requisitos exigidos al sector privado (entrevista de la ST al GIT Pacífico Medio. ART, 2024).

2.2.1. Asunto priorizado: Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

El proceso participativo en la construcción colectiva de los 16 PATR, que priorizaron inicialmente 32.808 iniciativas organizadas en ocho pilares, fue uno de los primeros logros en la implementación de la RRI (AF 1.2.3.). Las iniciativas priorizadas, que llegan a 33.007, representan una visión de desarrollo territorial construida por las comunidades, en un amplio proceso participativo que comenzó en las instancias veredales y escaló al nivel subregional.

2.2.1.1. Hallazgos generales

Como fue informado por esta ST en su decimocuarto informe general, la metodología para la revisión de las iniciativas PATR adoptó tres momentos: el primero, *punto*

de partida⁹, el segundo la revisión¹⁰ y el tercero *transformando territorios*¹¹. De acuerdo con la ART (2024d), entre el 10 y 12 de octubre de 2024 se realizó el último encuentro en la subregión del Chocó del momento 1, punto de partida, con 170 encuentros municipales y 16 subregionales.

Si bien el cronograma de la Resolución 0001318 fijó como meta la culminación del momento 1 a finales del mes de abril de 2024, la ART (2024d) informó a esta ST que, debido a los complejos contextos de seguridad en los territorios, no fue posible cumplir la planeación estimada.

Sobre los resultados de esta primera fase, se tiene que han sido sistematizadas y procesadas por parte de la ART 32.697¹² iniciativas de las 33.007 que corresponden al total. De las iniciativas procesadas, el 17 % fueron catalogadas por las comunidades como prioritarias.

Sobre el ejercicio de asociación de las iniciativas con las etiquetas, la ART (2024d) señaló que estas aumentaron significativamente. En el caso de género y mujer rural, pasaron del 13,9 % al 47,9 %; en las relacionadas con juventud, el aumento fue del 16,5 % al 47,4 %; las asociadas a población en proceso de reincorporación pasaron del 4,7 % al 35,6 %; las vinculadas a víctimas del conflicto ascendieron del 12,9 % al 49,9 %; y las de sustitución de cultivos ilícitos crecieron del 2,4 % al 26,8 %. Además, el proceso de revisión evidenció que el 64 % de las iniciativas beneficia a comunidades étnicas y el 53 % a población campesina (ART, 2024d).

Asimismo, como parte del momento 1, se estableció la construcción de una serie de diagnósticos participativos para cada PATR y PMTR (Pacto Municipal para la Transformación Regional), con el objetivo de consolidar en cada instrumento un apartado que refleje de manera actualizada y contextualizada las problemáticas identificadas por las comunidades a nivel municipal y subregional. Con corte al 30 de octubre de 2024, la ART reportó la elaboración del borrador del capítulo de diagnóstico participativo para las subregiones Montes de María, Sur del Tolima y Sur de Bolívar, y la terminación de 31 diagnósticos del PMTR correspondientes a las subregiones Bajo Cauca (5), Pacífico y Frontera Nariñense (4), Macarena Guaviare (4), Urabá Antioqueño (4), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (3),

⁹ Comprendió la definición de 170 espacios municipales y 16 subregionales, que culminó en mayo de 2024 con un balance sobre la implementación de los PDET y la clasificación de las iniciativas respecto al responsable local, regional y nacional (ART, 2024).

¹⁰ Abarcó 16 espacios subregionales para elaborar una propuesta preliminar de programas y proyectos por nivel de responsabilidad (municipal, departamental y nacional) y actualizar la visión de los PATR (ART, 2024).

¹¹ Definió 170 espacios municipales y 16 subregionales en los que se protocolizarán y adoptarán los PATR revisados y actualizados, y se definirá la ruta de implementación de las iniciativas: fuentes de financiación, responsables y tiempos (ART, 2024).

¹² La ART (2024) informó que la información producto del momento 1 sigue siendo objeto de revisión y análisis, por lo cual debe considerarse preliminar y tener en cuenta que puede variar conforme avance su depuración.

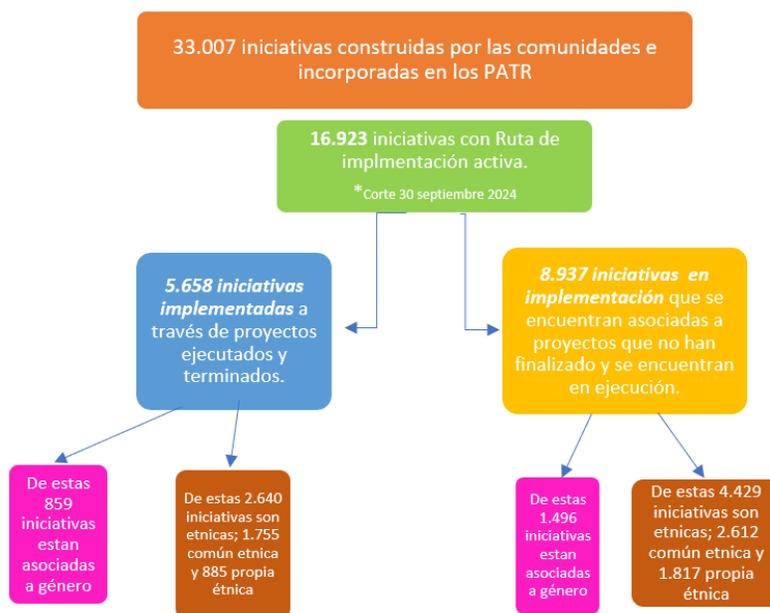
Montes de María (3), Alto Patía y Norte del Cauca (2), Chocó (2), Catatumbo (2), Sur de Bolívar (1) y Sierra Nevada (1). Los restantes están en proceso de construcción (ART, 2024d).

Sobre el segundo momento (revisión), cuyo objetivo es adoptar una propuesta preliminar de estructura de programas y proyectos basada en la revisión de los PATR, la ART (2024d) informó avances en la construcción y socialización de una estructura general con los GIT regionales. Esta propuesta incluye proyectos identificados en encuentros municipales y subregionales, iniciativas PATR integradas en los PDT, proyectos estructurados en fase 3 del Banco de Proyectos de la ART y proyectos nacionales correspondientes a PNRRI, PND y Pactos Territoriales.

Para este capítulo de programas y proyectos la ART ya realizó un piloto en las subregiones Montes de María y Sur de Tolima, en el que logró la identificación específica de sus líneas estratégicas, objetivos programáticos, programas y proyectos asociados. En este caso concreto, se están gestionando espacios con la institucionalidad para revisar y ajustar la propuesta (ART, 2024d).

Con respecto a la implementación de las iniciativas, la gráfica 10 muestra el panorama de su movilización, con corte a septiembre de 2024¹³.

Gráfica 10



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la ART (2024d).

¹³ Es importante precisar que la cifra de iniciativas con RIA corresponde al corte del 30 de septiembre de 2024, según los datos de Central PDET. Sin embargo, la desagregación de las iniciativas implementadas y en proceso de implementación tiene corte al 31 de agosto de 2024, conforme a la información proporcionada por la ART en respuesta a la solicitud 20242300086512 de esta ST.

Como se observa en la gráfica 10, de las 33.007 iniciativas que se incluyeron en los PATR, han sido implementadas el 17 % a través de los proyectos que ya finalizaron, el 27 % se encuentran en implementación y el 55 % (18.412) están aún por implementar.

En cuanto a las iniciativas sin RIA, la ART (2024d) informó que, como parte del momento 1, las comunidades identificaron ideas de proyecto que permitan implementarlas. Estas ideas están siendo revisadas para complementar la propuesta de capítulo de programas y proyectos que será validada con las comunidades, durante el momento 2 del proceso de actualización de los PATR.

En lo concerniente a los resultados de la estrategia de incidencia sobre los nuevos mandatarios locales y regionales, para lograr la inclusión de iniciativas sin RIA de los PATR, la ART (2024d) informó que, tras la aprobación definitiva de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes de Desarrollo Departamental (PDD), se diseñó una metodología con criterios específicos para evaluar la incorporación de dichas iniciativas en estos instrumentos.

Como ha afirmado la ART (2024d), la priorización de las iniciativas implica “que el Plan de Desarrollo incorpora de forma explícita en la parte estratégica las iniciativas con nombre y/o código de manera que permita identificarlas en la base de iniciativas PDET” (p. 7). Por consiguiente, la herramienta diseñada por la entidad evaluó, dentro de los cuatro componentes que recogen la estructura fundamental de los planes de desarrollo¹⁴, la manera en que fueron incluidas y espera que las iniciativas sean movilizadas pronto. Al efecto, definieron 12 indicadores que, a partir de la valoración de 22 preguntas, permitieron establecer los atributos para la medición, de manera que fueran objetivamente verificables en los documentos de los planes de desarrollo. La tabla 3 muestra estos criterios.

Tabla 3

Estructura del índice de valoración de PDT y criterios de ponderación de las variables				
Componente	%	Indicador	%	N. preguntas
1. Diagnóstico	10	1.1 Marco normativo PDET	5	2
		1.2 Información de las iniciativas PDET	5	5
2. Estratégico	40	2.1. Priorización de iniciativas en PDT	10	2
		2.2. Porcentaje de iniciativas priorizadas	10	1
		23. información de iniciativas priorizadas	10	1
		2.4. Armonización con indicadores de producto MGA	10	1

¹⁴ Diagnóstico, parte estratégica, Plan Plurianual de Inversiones y capítulo SGR.

3. Plan Plurianual de inversiones	40	3.1. Diagnóstico financiero	10	2
		3.2 Línea programática	10	2
		3.3 Detalle de fuentes de financiación	10	2
		3.4 Detalle de programas presupuestales	10	2
4. Capítulo SGR	10	4.1 iniciativas en el capítulo SGR	5	1
		4.1 Fondos SGR específicos	5	1

Fuente: Subdirección de Programación y Coordinación-DPGI de la ART (2024d).

En relación con los resultados de la estrategia de incidencia dirigida a los nuevos mandatarios locales, la ART señaló que los 170 (100 %) PDM incluyeron la temática PATR-PDET, reconociéndola como un proceso comunitario legítimo para articular la planeación territorial. Sin embargo, la evaluación reveló diferencias en el nivel de desarrollo técnico de los PDM, por variaciones en la forma en que se incorporaron las iniciativas en los cuatro componentes estratégicos de estos planes. La tabla 4 visibiliza los hallazgos.

Tabla 4

Balance del nivel de inclusión de las iniciativas PATR en los PDM		
100 % de los PDM incorporan la temática PATR-PDET con diverso nivel de desarrollo técnico		
80 % de los planes analizados por la ART priorizan iniciativas PATR-PDET. Esto significa que 136 PDM realizan una incorporación de los PATR en la parte estratégica. De estos:		
39,4 % (53 PDM) priorizan iniciativas, las identifican con código/nombre, las armonizan con el catálogo de productos de la metodología general ajustada (MGA15). Esto implica que estas iniciativas se encuentran vinculadas con el Plan de Inversiones de las respectivas entidades territoriales, lo que permite el seguimiento desde los sistemas de las entidades territoriales y la Nación respecto a las inversiones realizadas y estado de ejecución física y financiera (ART, 2024)	31,2 % (42 PDM) priorizan iniciativas y las identifican con código/nombre, pero no las armonizan con el catálogo de productos de la MGA. Por lo tanto, no cuentan con recursos del municipio asociados a su Plan de Inversiones y deben desarrollar estrategias de financiación, a partir de las distintas fuentes de recursos disponibles (ART, 2024)	9,4 % (12 PDM) priorizan iniciativas, pero no es posible identificarlas en las base de datos ART, porque no ofrece información suficiente (ART, 2024)
20,0 % de los PDM, es decir 29, reconocen los PDET, pero no priorizan iniciativas		

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la ART (2024d).

¹⁵ Método para la formulación y estructuración de proyectos de inversión pública, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación.

De acuerdo con la ART (2024d), 6.182 iniciativas PATR fueron priorizadas de forma explícita en los PDM, cifra que corresponde al 19,9 % de las iniciativas municipales y al 18,7 % del total de iniciativas PATR-PDET. El número de iniciativas incluidas en los PDM, por cada subregión, se presentan en la gráfica 11 y la proporción de iniciativas priorizadas en los PDM, por pilares PDET, en la gráfica 12.

La gráfica 11 muestra que, según el consolidado de inclusión de iniciativas PATR en los PDM, las subregiones Montes de María, Alto Patía y Norte del Cauca son las dos zonas donde las alcaldías locales priorizaron un mayor número de iniciativas. Sin embargo, al considerar la variación en el número de municipios que conforman cada subregión, esta ST encontró que el mayor número de iniciativas priorizadas, en proporción al total de municipios, corresponde al Sur de Bolívar, donde sus 7 municipios priorizaron en promedio 81 iniciativas cada uno. Le sigue Montes de María, con 15 municipios que priorizaron un promedio 78 iniciativas por municipio.

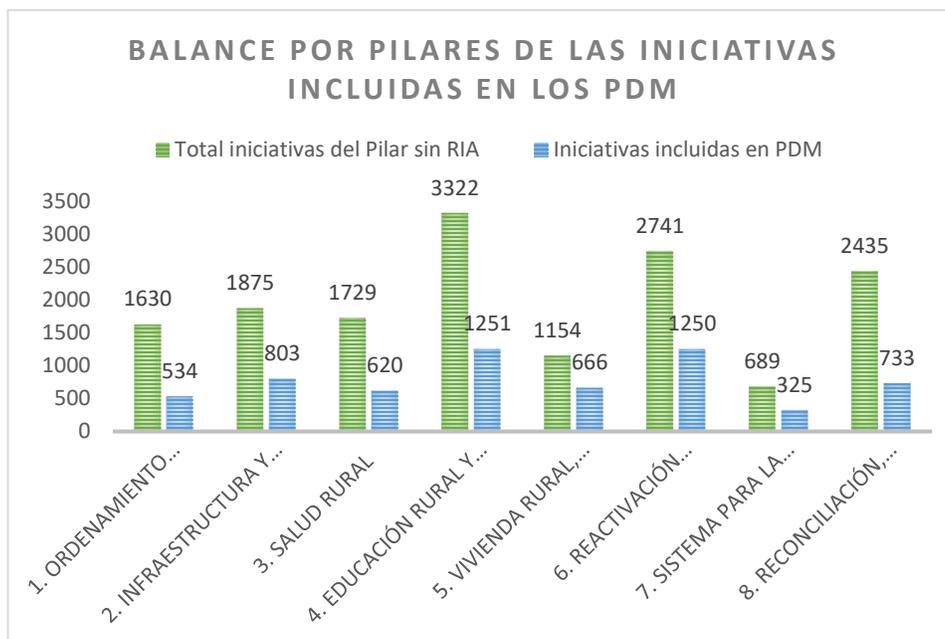
Por otro lado, las subregiones con menor priorización de iniciativas por municipio fueron Pacífico Medio, con un promedio de 10 y Catatumbo con 19.

Gráfica 11



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la ART (2024b).

Gráfica 12



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la ART (2024b).

Respecto a la inclusión de estas 6.182 iniciativas y su desagregación en los 8 pilares PDET, la gráfica 12 muestra que, al analizar el número de iniciativas priorizadas en relación con el total de iniciativas sin RIA en cada pilar, se destacan dos por su mayor movilización: el pilar 5, vivienda rural, que podría movilizar el 57 % de las iniciativas sin RIA y el pilar 7, garantía progresiva del derecho a la alimentación, con un 47 % de posibles movilizaciones. En contraste, los pilares con menor inclusión de iniciativas en los PDM son: el pilar 8, reconciliación, convivencia y construcción de paz, con un 30 % y el pilar 1, ordenamiento social de la propiedad rural, con un 32 %.

Esta ST destaca que, aunque el porcentaje de inclusión varía entre pilares, es positivo que ninguno se sitúe por debajo del 30 %, lo que representa un avance significativo en la movilización de iniciativas sin RIA.

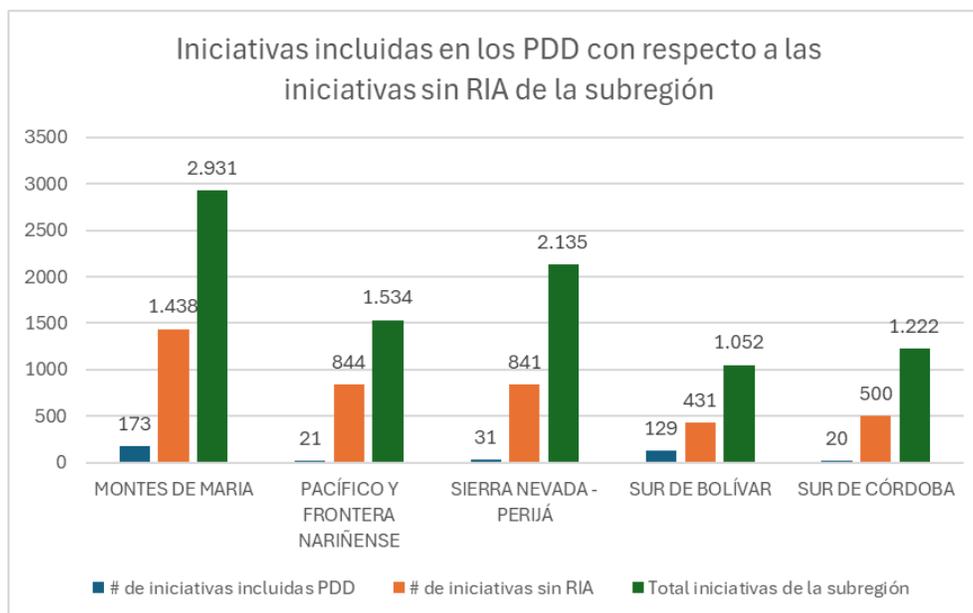
En lo que atañe a la inclusión de iniciativas PATR sin RIA en los PDD, la ART (2024d) informó que los 19 PDD que hacen parte de las zonas PDET mencionan la temática PATR-PDET, aunque con distinto nivel de desarrollo dentro de los 4 componentes estratégicos del PDD. De estos 19 PDD, 14 incorporan los PATR en la parte estratégica.

Estos 14 PDD, según la ART (2024d), identifican 4 subgrupos relacionados con la manera como son incorporadas las iniciativas:

- 4 PDD (21,1 %) priorizan iniciativas, las identifican con código/nombre y las armonizan con el catálogo de productos MGA.
- 1 PDD (5,3 %) prioriza iniciativas, las identifica con código/nombre, pero no las armoniza con el catálogo de productos del MGA.
- 4 PDD (21,1 %) priorizan iniciativas y las enumeran, pero no es posible identificarlas en las bases de datos ART, porque no ofrecen información suficiente.
- 5 PDD (26,3 %) manifiestan de forma explícita priorizar iniciativas PATR, pero no brindan ninguna información al respecto, dentro del PDD.

Esto permite calcular que solo un total de 374 iniciativas PATR fueron priorizadas efectivamente por las gobernaciones de Bolívar, Cesar, Nariño y Córdoba. Según la ART (2024b), se identificó un universo adicional de 1.235 iniciativas enunciadas en los PDD, pero no ofrecen información de código o título que permita identificarlas en la base de datos de la entidad. La gráfica 13 muestra las iniciativas incluidas en los PDD, por subregión.

Gráfica 13



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la ART (2024b).

Como se observa en la gráfica 13, la inclusión de estas iniciativas en los PDD contribuye a la movilización de iniciativas sin RIA en las subregiones. En este sentido, entre las subregiones que incluyeron iniciativas en los PDD, destacan el Sur de Bolívar, que movilizaría el 30 % de las iniciativas sin RIA y Montes de María con un 12,6 %.

Finalmente, en relación con lo estipulado en el AF (1.2.6.) frente a los mecanismos comunitarios de seguimiento y evaluación de las intervenciones que se realicen en los territorios, con ocasión de la implementación de los PDET, la ART (2024d) señaló a esta ST que este se ejerce por medio del Comité de Control Social y Seguimiento (CCSS). Los CCSS son instancias dedicadas a la rendición de cuentas, vigilancia y seguimiento a la ejecución de proyectos. Su objetivo es identificar posibles fallas durante el proceso y proponer estrategias de mejora para garantizar una gestión eficiente y transparente.

De acuerdo con la ART (2024d), se debe designar un CCSS para cada proyecto. Cada CCSS debe surtir tres sesiones: la primera para socializar el proyecto y conformar¹⁶ el Comité, la segunda para evaluar el avance del proyecto cuando la obra alcance un promedio del 45 % al 60 % y la tercera para el cierre del proyecto, rendición de cuentas y entrega de la obra.

Con corte a noviembre de 2024, la ART informó que todos sus proyectos en ejecución cuentan con CCSS, excepto los referentes a dotaciones. Sin embargo, respecto al conjunto de obras en ejecución derivadas de proyectos que implementan iniciativas PATR, provenientes de otras fuentes movilizadoras como el OCAD Paz y el trazador presupuestal para la paz, la ART no proporcionó información.

2.2.1.2. Análisis

Esta ST aborda el análisis de este apartado centrándose, en un primer momento, en los avances identificados para el tema priorizado y, en un segundo momento, en las críticas que ha podido recoger en relación con la implementación de los PATR.

Como se mencionó en el IG 14 de 2024, respecto a los procedimientos adelantados por la ART, esta ST destaca el proceso de actualización y revisión de los PATR, que está llevando a cabo en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 893 de 2017 y llama la atención sobre los tiempos que fijó en la Resolución 0001318 de 2023, así como sobre el incumplimiento de lo planteado en su Plan de Acción, por cuanto se evidencia un retraso significativo en la ejecución de las fases propuestas. Por ejemplo, la culminación de todo el proceso de actualización y revisión de los PATR (momento 3) estaba proyectada para la primera semana de noviembre y actualmente apenas se están iniciando los pilotos del segundo momento.

Se destaca como un avance relevante la ejecución de la estrategia de incidencia con los nuevos mandatarios y los resultados alcanzados a la fecha. Esta es la primera vez que se evidencia, de manera clara, el compromiso de las entidades territoriales con la implementación de los PDET. Los resultados muestran que 53

¹⁶ Los Integrantes del CCSS, son: Delegados de las comunidades beneficiarias del proyecto. Sus representantes serán definidos por consenso de las comunidades y serán mínimo uno y máximo cinco. En todo caso, solo tendrán un voto como miembros del Comité; Un representante del contratista; Un representante del interventor. Y, un representante de la ART supervisor (ART, 2024d).

PDM y 4 PDD incluyeron integralmente las iniciativas, asociándolas al trazador presupuestal como garantía de su implementación.

Este avance representa una oportunidad significativa para superar la desconfianza expresada por miembros de las instancias PDET, sobre la capacidad financiera de las entidades territoriales para apoyar su implementación. Los resultados de la estrategia fortalecen la legitimidad de los PDET en las subregiones y consolidan el compromiso de las entidades territoriales con su desarrollo.

Con respecto a las críticas, esta ST sigue evidenciando reparos frente al proceso de actualización y revisión de los PATR por parte de los miembros de las Mesas Comunitarias (MC) y de los participantes en los encuentros municipales en diferentes subregiones, pues, según las comunidades, no se trata de un proceso de actualización de las iniciativas sino de su priorización (entrevista de la ST a delegado de la Secretaría del MEC Pacífico Medio, 2024). “No se les puede cambiar nada y hubo muchas iniciativas que tienen serios déficits por corregir, es necesario robustecer las iniciativas” (entrevista de la ST a grupo focal subregión Montes de María, 2024).

Para esta ST, si bien resulta importante el incremento en la categorización de las iniciativas bajo etiquetas que permitan su movilización hacia grupos poblacionales específicos, se identificó que para algunos liderazgos el proceso de actualización y revisión de los PATR se redujo a una suerte de protocolo para concertar el etiquetado, lo que desde su perspectiva implicó una inversión importante de recursos en un proceso que no necesariamente conlleva la implementación concreta de las iniciativas (entrevista de la ST a delegado de la Secretaría del MEC Pacífico Medio, 2024).

En cuanto a la participación de la sociedad civil en la ejecución de obras a través de convenios o convocatorias del Fondo Colombia en Paz, esta ST destaca como buena práctica las alianzas exitosas entre los GIT subregionales de la ART y las Cámaras de Comercio en las subregiones del Catatumbo, Pacífico Medio y Montes de María, por cuanto han sido fundamentales para apoyar a los postulantes en el cumplimiento de los requisitos necesarios.

Sin embargo, esta ST también identificó algunos desafíos, particularmente relacionados con la limitada capacidad de las Juntas de Acción Comunal (JAC) para gestionar los convenios y ejecutar las obras. Entre los principales problemas se encuentran los altos costos de las pólizas que deben asumir las JAC para recibir los desembolsos, cantidades que suelen ser difíciles de cubrir para las comunidades. Asimismo, la periodicidad prolongada de las obras y las demoras en los desembolsos generan dificultades principalmente en materia económica, ya que además de las pólizas deben cubrir los costos de seguridad social de los trabajadores, incluso cuando no están realizando labores en las obras (entrevista de la ST con el enlace territorial de la ART en la subregión Montes de María, 2024).

Finalmente, en cuanto al rol de las veedurías comunitarias, la ART destacó los CCSS como mecanismos formales para supervisar y evaluar los proyectos. Sin embargo, esta ST identificó que varios miembros de los MEC y las Mesas Comunitarias PDET no reconocen a los CCSS como actores activos en este proceso. Por el contrario, manifestaron que las veedurías se han llevado a cabo por iniciativa y financiamiento propio de los líderes de los Grupos Motor y las Mesas Comunitarias (entrevista de la ST a grupo focal subregión Montes de María, 2024).

Entre las principales preocupaciones señaladas por las comunidades se encuentran: la falta de información sobre el proceso de selección de los ejecutores de los proyectos, la contratación de personal sin priorizar la empleabilidad de habitantes de la región y el diseño de obras que, al no ser consultado con las comunidades, no responde a las necesidades específicas de las zonas rurales.

Por su parte, el GIT de la ART en el Pacífico Medio identificó como un obstáculo clave, la falta de una obligación legal que exija a los ejecutores presentar soportes claros de las intervenciones y acciones realizadas. Esto ha generado falta de trazabilidad en la información de las obras y dificultad para el seguimiento efectivo de las intervenciones en los territorios (entrevista de la ST al GIT subregional Pacífico Medio).

2.2.2. Conclusión

Para el periodo que abarca el presente informe, esta ST destaca la culminación del proceso de inclusión de iniciativas PATR en los PDT, mediante la estrategia de incidencia en los nuevos mandatarios. No obstante, evidencia retrasos en el proceso de revisión y actualización de los PATR, particularmente en la construcción del capítulo de programas y proyectos de cada subregión. Para esta ST, el PDET constituye una **disposición iniciada, con avances y retrasos en su implementación y en correspondencia con lo acordado en el AF.**

2.3. Tema 3: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)

El AF dispuso la implementación de 16 PNRRI, con el propósito de disminuir y erradicar la pobreza rural. Según el AF (1.3.), los PNRRI tienen tres objetivos principales: (i) superar la pobreza en el campo, (ii) reducir la desigualdad y (iii) generar una convergencia hacia mejores niveles de vida entre la ciudad y el campo. La meta principal de los PNRRI es, en un plazo de 15 años, eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza rural en todas sus dimensiones, en un 50 %.

Estos planes nacionales sectoriales abordan áreas estratégicas para el desarrollo rural integral, priorizando regiones históricamente afectadas por la pobreza y la desigualdad, como las señaladas por los PDET. Su propósito es transformar las

condiciones estructurales del sector rural y garantizar un desarrollo sostenible y equitativo.

La ejecución de estos planes está respaldada por el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (SNRADR), reactivado por el gobierno de Gustavo Petro en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Creado por la Ley 160 de 1994 y regulado por el Decreto 1406 de 2023, este sistema incluye ocho subsistemas que facilitan la implementación de los PNRRRI. Cada subsistema aborda aspectos específicos de la transformación rural y está vinculado a uno o más planes sectoriales.

El subsistema 1, coordinado por la ANT, se enfoca en la redistribución y formalización de tierras, articulando el PNFMPR. El subsistema 2, bajo la coordinación del MADR, aborda la consolidación de zonas de reserva campesina y la organización rural, vinculando los PNFMPR y los Planes de Zonificación Ambiental (PZA). El subsistema 3, también liderado por el MADR, trabaja en el ordenamiento territorial y la solución de conflictos socioambientales, articulando los PZA, los de agua potable y los de saneamiento básico.

El subsistema 4 —pendiente de designación de la entidad responsable— asegura el acceso a servicios sociales básicos y de infraestructura en zonas rurales excluidas, integrando los planes de educación rural, vivienda rural, electrificación, salud, protección social, entre otros. El subsistema 5, abanderado por MinCiencias, se centra en la investigación y asistencia técnica, en conexión con el Plan Nacional de Asistencia Técnica. El subsistema 6, coordinado por MinComercio, fomenta la economía campesina y la comercialización agroindustrial, integrando los Planes de Comercialización y Generación de Ingresos. El subsistema 7, a cargo del MADR, gestiona el crédito agropecuario y los riesgos financieros vinculados al Plan de Generación de Ingresos. Finalmente, el subsistema 8, también liderado por el MADR, trabaja en la consolidación de territorios indígenas y colectivos, articulando el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. Para un mayor detalle, consultar el anexo 1.

De acuerdo con el Acta N.º 02 de la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral, correspondiente a la reunión realizada en septiembre de 2024, en el subsistema 1 se priorizó la compra de tierras en núcleos de reforma agraria con alta concentración de tierras improductivas, destacándose la recuperación de baldíos y la compra de tierras a la SAE y al Fondo de Víctimas. En el subsistema 2, orientado a las zonas de reserva campesina, se lograron avances normativos para su reconocimiento en áreas protegidas y se fomentaron economías forestales sostenibles, junto con programas de reconversión agropecuaria. El subsistema 3, enfocado en el ordenamiento territorial, implementó un modelo de planificación minera con enfoque socioambiental, organizó la

producción agrícola alrededor del agua y trabajo en la resolución de conflictos históricos por el uso de la tierra (MADR, 2024c).

El subsistema 4, relacionado con el acceso a derechos y servicios básicos, se destacó por instalar 452 equipos básicos de salud en municipios priorizados, proyectar la instalación de 114 equipos adicionales e invertir en transporte asistencial rural y en la mejora de infraestructura sanitaria. En el subsistema 5, enfocado en investigación y tecnología, se fortalecieron las capacidades tecnológicas de organizaciones campesinas mediante convocatorias y se lideraron iniciativas pioneras de investigación sobre usos alternativos de cultivos como la coca. El subsistema 6, de estímulo a economías campesinas, avanzó en proyectos técnicos, financieros y organizativos; promovió la comercialización agroindustrial; y fortaleció las cadenas productivas (MADR, 2024c).

En el subsistema 7, crédito agropecuario, se redirigió el crédito del Banco Agrario hacia pequeños agricultores y mujeres rurales, se implementaron nuevas líneas de crédito asociativo y se ajustaron indicadores para medir su impacto. Finalmente, en el subsistema 8, enfocado en los territorios indígenas y colectivos afrodescendientes, se avanzó en la reglamentación para la ampliación y saneamiento de territorios colectivos, se fortalecieron organizaciones comunitarias y se progresó en el reconocimiento de derechos y delimitación de territorios étnicos (MADR, 2024c).

Como parte del Plan de Choque¹⁷, estrategia del gobierno Petro para acelerar la implementación del AF, se busca establecer los pactos territoriales como mecanismos de planeación y articulación entre los diferentes niveles de Gobierno, el sector privado, la cooperación internacional y las comunidades locales. A través de estos pactos se espera que las iniciativas definidas en los PATR se alineen con los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Regalías y otras fuentes, para facilitar la ejecución de proyectos estratégicos que impacten la transformación del territorio y la calidad de vida de las comunidades rurales. Al abordar barreras históricas y promover intervenciones de alto impacto, este modelo busca fortalecer el desarrollo rural integral, reducir desigualdades estructurales y contribuir a la construcción de una paz estable y duradera (Ministerio del Interior, 2024).

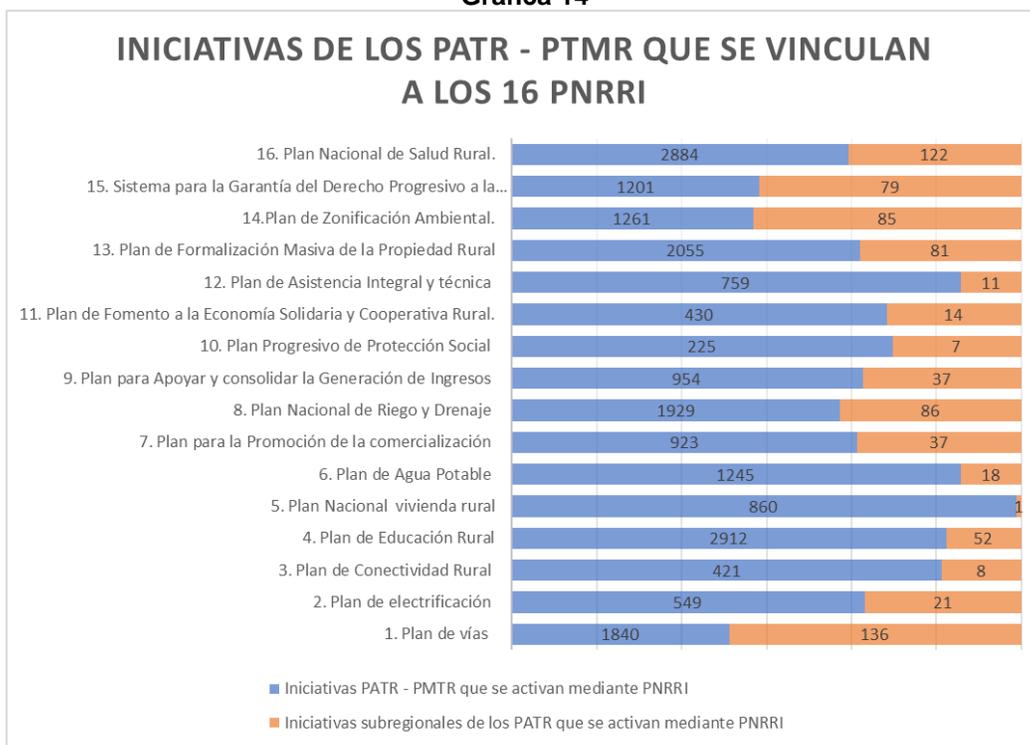
¹⁷ El Plan de Choque busca superar los cuellos de botella que han retrasado el cumplimiento de los compromisos, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto armado y la pobreza. Se estructura en seis pilares: (i) Pactos Territoriales, que articulan intervenciones y recursos en las subregiones PDET; (ii) Reforma Rural Integral y Articulada, con énfasis en la formalización de tierras, proyectos productivos y desarrollo social; (iii) Agenda Legislativa, enfocada en reformas normativas para fortalecer la implementación; (iv) Articulación de la Seguridad en el Territorio, que prioriza la protección de líderes sociales y comunidades vulnerables; (v) Acuerdo Nacional para un Pacto Político, que fomenta el diálogo nacional en torno a la paz; y (vi) Gobernanza del Plan de Choque, liderada por el Ministerio del Interior y el Gabinete de Paz, con mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar la transparencia. Este plan articula esfuerzos interinstitucionales, recursos nacionales e internacionales, y la participación activa de las comunidades para dinamizar la transformación territorial y cerrar brechas sociales, contribuyendo a una paz estable y duradera.

De acuerdo con el AF (1.2.5.), los PDET son el mecanismo de ejecución de los 16 PNRRI en las zonas priorizadas. Este aspecto requiere que la implementación de los PNRRI se articule con la de las iniciativas incluidas en los PATR de las subregiones y los PMTR de cada municipio, por ser estos los instrumentos mediante los cuales las comunidades formularon de manera participativa las intervenciones que consideran necesarias para reducir las brechas de desigualdad en el campo colombiano.

La integración de los 16 PNRRI con el SNRADR y los Pactos Territoriales previstos en el pilar 1 del Plan de Choque, resulta una ventana de oportunidad para garantizar una implementación eficiente y coordinada de la RRI, al articular esfuerzos entre los diferentes niveles de Gobierno, las entidades sectoriales, el sector privado y la cooperación internacional, y permitir focalizar las acciones en los territorios más excluidos, priorizando la formalización de tierras, el acceso a servicios básicos, la infraestructura productiva y social, y el desarrollo sostenible.

De acuerdo con la ART (2024c), de las 33.007 iniciativas de los PATR, 20.448 se activan mediante los PNRRI. De estas 20.448, esta ST pudo identificar que 795 son de carácter subregional, es decir, vinculan varios municipios o departamentos en una sola intervención. Esto resulta estratégico para avanzar de manera más rápida tanto en la implementación de las iniciativas como en la ejecución de los PNRRI. La gráfica 14 muestra la vinculación de las iniciativas PATR con cada uno de los 16 PNRRI.

Gráfica 14



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la ART (2024c).

De acuerdo con el reporte del SIPO, los avances de los PNRRI al 30 de diciembre de 2024 evidencian niveles de progreso variados. Entre los planes con mayores avances se encuentran el Plan Nacional de Electrificación Rural, con un 43,60 % y el Plan Nacional de Conectividad Rural, con un 40,33 %, ambos fundamentales para mejorar la infraestructura y los servicios básicos en las zonas rurales. Otros planes destacados son: el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, con un avance del 41,99 % y el Plan Nacional de Vías Terciarias, que registra un 35,34 % de progreso (SIPO, 2024).

Algunos planes presentan rezagos significativos, como el Plan de Zonificación Ambiental, con apenas un 7,94 % de avance, y el Plan Nacional de Salud Rural que, aunque tiene cierre técnico, está pendiente su adopción formal, por lo que reporta un progreso del 17,79 %. Además, el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural registra un 19,44 % de adelanto, debido a distintos desafíos en su implementación. Estos datos muestran la heterogeneidad en los niveles de cumplimiento de los PNRRI y subrayan la necesidad de reforzar los esfuerzos en las áreas más rezagadas, para cumplir con los objetivos de la RRI (SIPO, 2024). A continuación, se presenta un análisis detallado de cada uno de estos planes.

2.3.1. Asunto priorizado: Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR)¹⁸

El PNFMPR fue desarrollado como un instrumento central para implementar la RRI pactada en el AF. Este plan busca abordar las problemáticas históricas relacionadas con la informalidad en la tenencia de la tierra y la desigualdad en su distribución, identificadas como factores críticos en la persistencia del conflicto armado en Colombia (Resolución 382 de 2021). Entre sus metas principales se encuentran la formalización de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural y la adjudicación de 3 millones de hectáreas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, a través del Fondo de Tierras para la RRI, con el objetivo de democratizar el acceso y uso eficiente de la tierra (Resolución 382 de 2021).

2.3.1.1. Hallazgos generales

De acuerdo con el reporte de la ANT, con corte al 30 de septiembre de 2024, se incluyeron 108 predios en el Fondo de Tierras, que suman un total de 30.318 hectáreas destinadas a beneficiar campesinos, comunidades étnicas y población

¹⁸ El análisis de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz se centra en la versión actual del Plan, sin considerar las modificaciones que se están negociando con la ANT en el marco de su actualización. Los hallazgos aquí presentados corresponden exclusivamente a la versión preliminar y será necesario realizar un nuevo análisis, una vez concluya la actualización, para evaluar la alineación con los compromisos del AFP.

reincorporada. Además, se avanzó en la caracterización de 215.947 hectáreas, de las cuales 20.526 fueron gestionadas directamente por las UGT y 195.421 por la sede central de la ANT (ANT, 2024d).

En el mismo periodo, se caracterizó un total acumulado de 524.115 solicitudes en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) y se emitieron 393.353 resoluciones de inclusión que consolidaron el registro de beneficiarios potenciales de procesos de formalización y acceso a tierras (ANT, 2024d). Desde su creación y hasta la fecha evaluada, la ANT ha intervenido 2.404.066 hectáreas mediante el barrido predial, con 147.317 levantamientos prediales realizados en municipios priorizados. Además, se formularon 42 POSPR, en los que destacan las intervenciones en municipios como San Juan del Cesar (La Guajira) y San Carlos (Antioquia) (ANT, 2024d).

Los avances también incluyen procesos de sustracción de tierras en ZRF. Por ejemplo, la solicitud para la ZRF río Magdalena, que abarca 328.919,3 hectáreas, está pendiente de pronunciamiento por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) (ANT, 2024d).

No obstante, persisten desafíos relacionados con problemas de orden público, particularmente en municipios como Nechí, Valdivia e Ituango (Antioquia), Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré (Córdoba), que han paralizado procesos críticos de formulación e implementación de los POSPR (ANT, 2024d). Otro obstáculo significativo es la baja viabilidad de los predios evaluados para su inclusión en el FT, ya que, de los 22.199 predios en estudio, tan solo 5.781 (26 %) han sido aprobados para su inclusión (ANT, 2024d).

2.3.1.2. Análisis

El avance en la meta del Plan de Acción de la ANT, asociado a la formalización de 38.000 hectáreas de propiedad privada rural para 2024, alcanzó el 38.91 % (14.784,89 ha) al corte del 30 de septiembre, evidenciando un progreso significativo pero insuficiente para cumplir el objetivo anual (ANT, 2024d). Sin embargo, el indicador de títulos de formalización de predios rurales, con una meta de 12.600 títulos para el año, presenta un avance de 3.674 títulos al tercer trimestre, equivalente al 29 % del objetivo anual (ANT, 2024d). Este contraste evidencia la necesidad de reforzar estrategias operativas y de coordinación interinstitucional para acelerar el ritmo de ejecución y garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos (ANT, 2024d). En términos de correspondencia, el plan presenta una alineación parcial con el AF. Estrategias como el barrido predial masivo no están contempladas explícitamente en el Acuerdo y las acciones dirigidas a poblaciones vulnerables carecen de metas verificables (UIAP, 2024)

2.3.2. Asunto priorizado: Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

El PNVIR se concibió como una iniciativa clave para cumplir los compromisos del AF en materia de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte, en los municipios más afectados por el conflicto armado, bajo políticas ambientales sostenibles. Este plan integra los modos de transporte carretero, fluvial y aéreo. Busca conectar zonas rurales y marginadas con los centros urbanos, facilitar el acceso a mercados y servicios sociales, y fortalecer las cadenas productivas rurales (Ministerio de Transporte, 2018). Las metas del PNVIR incluyen la identificación y priorización de corredores estratégicos, la participación activa de las comunidades en la planificación y ejecución de proyectos, y la incorporación de criterios socioambientales sostenibles en las intervenciones.

2.3.2.1 Hallazgos generales

Desde el inicio del PNVIR en 2019 y hasta mayo de 2024, se intervinieron 25.035 km de la red vial terciaria, lo que representa el 7 % de la malla vial total. Si bien se cumplieron las metas acumuladas de 13.140 km en 2023, la cobertura sigue siendo insuficiente para cumplir con los objetivos trazados en el AF. En el modo fluvial, las instalaciones en 27 municipios superaron en un 117 % las metas acumuladas al 2024, para el indicador de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas (PNS 13.7.). En el modo aéreo, se alcanzaron las metas acumuladas al 2024, con la intervención de aeródromos en dos municipios y asistencia técnica a 31 municipios con infraestructura aeroportuaria no propiedad de la nación (STCIV, 2024). A pesar de estos avances, el análisis de esta ST indica que las metas establecidas son poco ambiciosas, especialmente en el modo carretero, y no están alineadas con las necesidades que se necesita atender para reducir la pobreza y promover el desarrollo integral de los territorios.

2.3.2. Análisis

El análisis de cumplimiento del PNVIR revela una alineación parcial con el AF. Si bien se incluyen prioridades como la mejora de infraestructura, la integración regional y la atención a municipios PDET, el plan no aborda suficientemente aspectos como el fortalecimiento de capacidades organizativas, la promoción de servicios sociales o la evaluación de impactos socioeconómicos y ambientales. Además, las medidas afirmativas y los mecanismos de participación para grupos étnicos y mujeres son limitados, incumpliendo así los compromisos del capítulo étnico y del enfoque de género del AF (UIAP, 2024). La territorialización del plan, aunque incluye municipios PDET y ZOMAC, carece de precisión en el cruce de variables, así como de criterios para priorizar intervenciones de alto impacto.

El PNVIR muestra avances notables en los modos fluvial y aéreo, al punto que supera las metas planificadas para 2024. En el modo carretero, la desconexión entre las acciones realizadas y los objetivos estratégicos del AF, sumada a la falta de metas detalladas y desagregadas, subraya la necesidad de una mejor planificación. Este análisis sugiere que, aunque el plan avanza, no logra responder plenamente a los compromisos del AF ni al desarrollo integral de los territorios afectados.

2.3.3. Asunto priorizado: Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

El PNER constituye una estrategia fundamental para implementar la RRI. Su marco normativo, establecido en el Decreto 884 de 2017 y actualizado en las resoluciones 40809 de 2018 y 40774 de 2023, prioriza las zonas rurales afectadas por el conflicto armado. Con un horizonte hasta 2031, el PNER tiene como objetivo electrificar el 100 % de los hogares rurales no conectados a la red eléctrica, mediante soluciones convencionales y no convencionales, con prioridad en municipios PDET, comunidades étnicas y zonas no interconectadas (ZNI). El plan busca garantizar acceso sostenible a la energía y promover la sostenibilidad, mediante la implementación de proyectos, asistencia técnica y generación eléctrica basada en fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER), en beneficio de más de 500.000 hogares rurales (Ministerio de Minas y Energía, 2018, 2024).

2.3.3.1 Hallazgos generales

En 2024, las estrategias del PNER incluyeron la ampliación de cobertura eléctrica, la generación de energía con fuentes no convencionales y la capacitación técnica en las comunidades priorizadas. Las actividades abarcaron desde la estructuración y viabilización de proyectos hasta la capacitación de beneficiarios. La asistencia técnica y la socialización de proyectos se consideraron claves, reflejando un compromiso con la sostenibilidad y la inclusión social. Aunque el diseño integral del plan priorizó a municipios PDET y comunidades étnicas, los avances en 2024 evidencian una implementación parcial. En la ampliación de cobertura los procesos técnicos avanzaron, pero enfrentaron retrasos en asignación de recursos y entrada en operación. Las FNCER mostraron progresos en viabilización y contratación, aunque con demoras en su ejecución. En la estrategia de asistencia técnica, la socialización avanzó significativamente, mientras que las capacitaciones permanecen en etapas iniciales, comprometiendo la sostenibilidad de las soluciones energéticas (SIIPO, 2024).

2.3.3.1. Análisis

En términos de cumplimiento, los datos reflejan un progreso desigual en la implementación del plan. Los indicadores A.388 y A.388P, que miden la asistencia técnica

en territorios PDET, alcanzaron 24.99 % y 20.72 % respectivamente, lo cual representa un rezago significativo frente a las metas establecidas. Este contraste con resultados superiores al 100 % en años previos, sugiere una disminución en la capacidad de ejecución en 2024. Además, las dificultades logísticas y la limitada articulación con instrumentos de planeación territorial, restringen la efectividad de las intervenciones. La implementación no está avanzando a tiempo, lo que compromete tanto el impacto del programa como su credibilidad entre las comunidades beneficiarias (SIIPO, 2024).

El nivel de correspondencia entre el PNER y el AF es parcial. Aunque las metas de electrificación y el enfoque territorial priorizan municipios PDET y ZNI, el plan presenta carencias en la incorporación de enfoques diferenciales. Las acciones destinadas a comunidades étnicas reconocen sus tradiciones, pero carecen de mecanismos concretos para garantizar su participación efectiva. En términos de género, el Proyecto Mujer, Energía y Paz refleja una intención de inclusión, pero carece de indicadores específicos para medir su impacto. La territorialización del plan es limitada, pues no incorpora criterios adicionales como territorios PNIS y PISDA, lo que restringe su alcance y alineación con el AF (UIAP, 2024).

2.3.4. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR)

El PNVISR fue desarrollado como una estrategia para implementar la Política Pública de Vivienda Rural. Se enfocó en promover condiciones de vida digna en las zonas rurales de Colombia y tiene como objetivos principales disminuir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, reducir la pobreza y contribuir al desarrollo humano y sostenible en estas áreas, bajo un marco normativo que integra elementos de inclusión social, sostenibilidad ambiental y enfoques diferenciales de género y étnico (MVCT, 2024).

Entre sus metas incluye la construcción y mejoramiento de viviendas adaptadas a las particularidades culturales y ambientales de las comunidades, junto con componentes de saneamiento básico. Además, prioriza la atención a poblaciones vulnerables, como víctimas del conflicto armado, beneficiarios de restitución de tierras y mujeres cabeza de familia, asegurando su participación activa en la planificación y ejecución de los proyectos de vivienda (MVCT, 2024). Con un horizonte de implementación hasta 2031, el plan prevé una inversión de 3,72 billones de pesos colombianos, con necesidades de financiamiento adicional para cumplir las metas propuestas.

2.3.4.1. Hallazgos generales

En el marco del Plan de Acción 2024, el PNVISR estructuró seis estrategias clave dirigidas a mejorar las condiciones habitacionales en zonas rurales. Estas estrategias incluyen metodologías de focalización, modelos operativos, soluciones adaptables, fortalecimiento del acompañamiento social, asistencia técnica y desarrollo de sistemas de información para la gestión, y monitoreo de la política pública. Aunque se lograron avances en la elaboración de herramientas como el *Manual operativo del catálogo nacional de vivienda rural* y se implementaron actividades de asistencia técnica en algunos territorios, las metas más relevantes mostraron progresos limitados (MVCT, 2024). Según los reportes del SIPO, solo 3 de los 16 indicadores establecidos contaban con información parcial, destacando entre ellos el indicador A.G.8.2, que reportó un avance del 27,88 % con 206 viviendas mejoradas entregadas a mujeres, y el indicador A.66.2, con un 15,4 % de avance en viviendas mejoradas entregadas, equivalentes a 325 unidades. Estas cifras evidencian rezagos significativos frente a las metas anuales y evidencian limitaciones en la ejecución operativa, problemas logísticos y demoras en contrataciones (SIPO, 2024).

2.3.4.2. Análisis

El análisis del PNVISR en 2024 revela que la implementación no está avanzando a tiempo, pues presenta retrasos significativos en la mayoría de los indicadores y limitados resultados, según lo reportado. La temporalidad del plan se ve afectada por la falta de información en 13 indicadores y la insuficiencia de los avances en los restantes. Por ejemplo, el indicador A.66P.2, que mide viviendas mejoradas en municipios PDET, reportó un avance de solo el 11,8 % respecto a la meta anual, debido a problemas estructurales como falta de personal calificado y complicaciones sociales y climáticas en los territorios priorizados (SIPO, 2024). Aunque el diseño conceptual del plan está alineado con el AF, especialmente en la promoción de condiciones de vida digna y sostenibilidad ambiental, la implementación práctica presentó limitaciones, como falta de metas operativas claras, carencias en la territorialización efectiva y deficiencias en la integración de enfoques diferenciales (UIAP, 2024).

2.3.5. Asunto priorizado: Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)¹⁹

El PNSR se estableció como una herramienta estratégica para implementar la RRI, en el marco del AF. Este plan tiene como objetivo principal mejorar el acceso a servicios de salud de calidad en municipios rurales priorizados, particularmente en

¹⁹ El análisis del PNSR se basa exclusivamente en los avances reportados en el SIPO y en las respuestas del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho de petición presentado por esta ST, dado que al cierre del presente informe no se cuenta con un instrumento de política pública formalmente expedido, que estructure de manera integral los lineamientos y metas del plan.

aquellos afectados por el conflicto armado. Busca reducir las inequidades en salud, mediante la implementación de estrategias como la expansión de cobertura de aseguramiento, la mejora de infraestructura, la dotación hospitalaria y la asistencia técnica a proyectos en municipios PDET. Su alcance incluye la integración de enfoques diferenciales para garantizar la atención a comunidades étnicas, mujeres y otras poblaciones vulnerables en zonas rurales.

2.3.5.1 Hallazgos generales

Al cierre de 2024, el PNSR presenta una implementación parcial, con avances específicos en algunos indicadores. De las 15 fichas técnicas previstas, solo 11 han sido cargadas al SIPO, mientras que 6 indicadores con fichas técnicas carecen de metas definidas y no registran avances cualitativos ni cuantitativos. Según el reporte del Ministerio de Salud, se conformaron 931 equipos básicos de salud (EBS) en municipios PDET, que beneficiaron a 159.941 hogares, lo que representa un avance significativo en la atención primaria rural.

En términos de infraestructura, se reporta la asistencia técnica a 116 proyectos en municipios priorizados, de los cuales 41 han alcanzado la viabilidad técnica, mientras que el resto se encuentra en etapas iniciales de estructuración o evaluación. En cuanto a cobertura de aseguramiento en salud, se logró un promedio del 94 % en municipios PDET, destacándose Chaparral (97.45 %) y Florencia (98.12 %), pero otros, como Magüí Payán (31.13 %) y La Macarena (38.64 %) muestran rezagos importantes que reflejan desigualdades críticas persistentes en las zonas rurales más vulnerables.

El avance del indicador A.34P, relacionado con centros de salud construidos o mejorados en municipios PDET, fue limitado. Aunque se identificaron 37 centros con intervención en diferentes etapas, solo 12 proyectos han avanzado a la fase de contratación. De manera similar, el indicador PNS.11.2 reporta que, de los proyectos de infraestructura asistidos técnicamente por el Ministerio de Salud, el 35 % corresponde a municipios PDET, principalmente de regiones como el Pacífico y la Orinoquía. La falta de datos consolidados y precisos limita una evaluación integral de estos avances (Ministerio de Salud, 2024; SIPO, 2024).

2.3.5.2. Análisis

En términos de cumplimiento, el PNSR muestra avances parciales en aspectos específicos como la conformación de EBS y la asistencia técnica a proyectos de infraestructura. No obstante, la ausencia de metas claras en seis indicadores y los rezagos en proyectos clave reflejan limitaciones estructurales en su implementación. Esta falta de claridad y consistencia impide evaluar de manera integral el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Desde la perspectiva temporal, el PNSR se ha iniciado, pero presenta retrasos significativos. La mayoría de los proyectos de infraestructura están en fases iniciales de estructuración y el progreso desigual en indicadores como el aseguramiento y los centros de salud construidos o mejorados sugieren que las metas de 2024 no serán alcanzadas en su totalidad.

En cuanto a la correspondencia con el AF, el diseño del PNSR refleja una alineación parcial. Aunque prioriza los municipios PDET y busca reducir inequidades en salud, presenta carencias en la implementación de enfoques diferenciales para grupos étnicos y mujeres. Además, la falta de integración con instrumentos de planeación territorial y la ausencia de indicadores específicos para medir los impactos en estas poblaciones afectan su ajuste pleno con los compromisos del AF.

2.3.6. Asunto priorizado: Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNgi_ECFC)

El PNgi_ECFC, al apoyar y consolidar la generación de ingresos, promueve la inclusión productiva en zonas rurales prioritarias, como parte del punto 1 del AF, mediante estrategias como fondos rotatorios, subsidio a seguros de cosecha y el fortalecimiento de cadenas de valor agropecuarias. Enfocado en municipios PDET y áreas vulnerables, busca fortalecer el acceso a recursos, fomentar la asociatividad, brindar capacitación técnica y apoyar emprendimientos rurales para garantizar la sostenibilidad económica y social de las comunidades. Además, trabaja para superar barreras estructurales, como el acceso limitado a créditos y mercados, integrando a las comunidades rurales en el desarrollo sostenible y reduciendo las brechas de desigualdad en el campo (MADR, 2020b).

71

2.3.6.1 Hallazgos generales

El MADR reportó, con corte al segundo trimestre de 2024, avances asociados a la implementación de iniciativas como el acompañamiento técnico a 200 asociaciones rurales, que beneficiaron directamente a 8.753 productores y fortalecieron capacidades organizativas y productivas. Además, se financiaron 45 Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), que impactaron a 5.323 productores rurales, mediante una inversión de más de 43.000 millones de pesos (MADR, 2024b).

En el marco de la inclusión financiera, se implementaron estrategias como la normalización de cartera de 6.128 productores rurales y el acceso a créditos blandos y subsidiados, incluyendo líneas específicas para mujeres rurales. También se avanzó en programas de aseguramiento de cosechas, que cubrieron 47.200 hectáreas, en beneficio de productores campesinos y familiares. Adicionalmente, el

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) atendió a 1.645 emprendedores rurales, de los cuales el 38 % pertenecían a comunidades étnicas, a través de procesos de capacitación empresarial y asistencia técnica (MADR, 2024b).

2.3.6.1. Análisis

El SIIPO (2024) evidencia que varias iniciativas comenzaron a tiempo y muestran avances importantes. Entre estas se encuentran las líneas de crédito blandas y subsidiadas para productores rurales (A.85, A.85P, A.G.17), las cuales han alcanzado el 100 % de cumplimiento; las hectáreas aseguradas con subsidio (A.455 y A.455P); la normalización de cartera en municipios PDET (A.87P), con un 94,67 %; y los créditos blandos para mujeres rurales (A.G.18), con un 85,36 %. Estas actividades reflejan un adecuado cumplimiento en su programación inicial.

Otros indicadores aparecen como iniciados con retraso o no iniciados. Entre los no iniciados destacan los indicadores a cargo del MADR A.86, A.420 y A.420P, relacionados con mecanismos y estrategias de promoción de seguros de cosecha subsidiados, que no registran avances desde el 2020; los indicadores A.83 y A.83P, que se refieren a recursos de capital semilla para beneficiarios de distribución de tierras, carecen de ficha técnica y no tienen avances reportados. Este panorama evidencia una implementación desigual, por cuanto ciertas metas prioritarias han cumplido su cronograma, mientras otras no han avanzado, lo que afecta la integridad de los resultados del plan (SIIPO, 2024).

El PNgi_ECFC muestra una correspondencia parcial con el AF. Aunque el objetivo general y las estrategias planteadas reflejan alineación conceptual al enfocarse en fortalecer el emprendimiento rural, la asociatividad y el acceso a mecanismos de financiamiento, existen diferencias significativas en los enfoques. Mientras el AF prioriza acciones directas para garantizar recursos y eliminar la pobreza extrema, el PNgi_ECFC se orienta al fortalecimiento institucional y la creación de instancias de articulación, lo que diluye el impacto inmediato en las comunidades priorizadas. Además, los enfoques diferenciales de género y étnico están insuficientemente desarrollados, pues solo contemplan menciones genéricas y carecen de acciones afirmativas o indicadores específicos. Esto limita su capacidad para atender integralmente las necesidades de las poblaciones más vulnerables, lo que subraya la exigencia de ajustes sustanciales para garantizar su coherencia y efectividad en el marco del AFP y el PMI (UIAP, 2024).

2.3.7. Asunto priorizado: Plan Nacional Progresivo de Protección Social y Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (PNPSR)

El PNPSR se inscribió en el marco del AF, con el objetivo de reducir las desigualdades entre el campo y la ciudad. Se centra en dignificar las condiciones laborales en la ruralidad, fortalecer el sistema de protección y seguridad social, y garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores rurales, mediante un enfoque diferencial, territorial y de género (Ministerio del Trabajo, 2020).

Tiene como objetivos generales promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incentivar el trabajo decente y la formalización laboral, facilitar el acceso y mejorar la cobertura del Sistema de Protección y Seguridad Social, incluyendo protección a la vejez y riesgos laborales. Las metas principales se enfocan en ampliar la cobertura de protección social para trabajadores rurales en edad de jubilarse, erradicar el trabajo infantil y prevenir sus peores formas, incrementar la formalización laboral en zonas rurales priorizadas y garantizar la inclusión laboral de mujeres, jóvenes y poblaciones étnicas vulnerables (Ministerio del Trabajo, 2020).

2.3.7.1. Hallazgos generales

Al segundo trimestre de 2024, los avances cuantitativos se registran en el Programa BEPS (beneficios económicos periódicos), con 197.559 personas ahorradoras registradas, distribuidas en 61.228 hombres y 136.331 mujeres, para un 74 % de la meta proyectada a junio de 2024; y en el Programa Colombia Mayor, con 1.727.334 cupos activos para beneficiarios normales y 11.500 cupos adicionales para exmadres comunitarias y sustitutas. Las inspecciones móviles cubrieron 44 municipios rurales, en los que atendieron a trabajadores agropecuarios e informales. Los CIE-TIS (Comités Interinstitucionales para la Erradicación del Trabajo Infantil) capacitaron a 507 personas en 15 departamentos y 149 municipios, mediante la realización de 24 talleres técnicos (Ministerio del Trabajo, 2024).

En el ámbito cualitativo, se llevaron a cabo campañas de sensibilización bajo el eslogan “Por una Nueva Generación Sin Trabajo Infantil”, que comprendieron el diseño y difusión de contenidos pedagógicos en zonas rurales y apartadas. Estas acciones contaron con alianzas como la establecida con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), para la prevención del consumo de drogas en regiones vulnerables. En el tema de formalización laboral, se promovieron los derechos laborales mediante jornadas de sensibilización en más de 150 municipios priorizados y se implementaron inspecciones móviles, como un mecanismo de protección y vigilancia en regiones rurales dispersas. Asimismo, se robustecieron las alianzas con la ART y el Ministerio de Agricultura, a través de

la participación en ferias de agricultura y eventos territoriales para fortalecer economías campesinas (Ministerio del Trabajo, 2024).

2.3.7.2. Análisis

El PNPSR muestra avances importantes a junio de 2024 y la mayoría de las estrategias iniciadas y desarrolladas están dentro de los tiempos del cronograma previsto. Ejemplos de esto son: el cumplimiento del 74 % de la meta proyectada en el Programa BEPS y la realización de 44 brigadas móviles, en el marco de las giras de inspección móviles programadas para abordar aspectos relacionados con la formalización laboral y los derechos fundamentales en materia de trabajo. Sin embargo, algunas acciones, como las relacionadas con la implementación de enfoques diferenciales de género y étnico, han tenido retrasos en su desarrollo, lo que implica desafíos para cumplir con los plazos en ciertas áreas.

El PNPSR está, parcialmente, en correspondencia con el AF, ya que incluye objetivos como la erradicación del trabajo infantil, el acceso a BEPS y rutas de empleabilidad con enfoque diferencial para mujeres, personas con discapacidad y comunidades étnicas. Sin embargo, carece de rutas claras para incorporar enfoques de género y étnico, especialmente en temas como economía del cuidado y formalización laboral, y presenta limitaciones en su articulación con planes locales como los PATR, lo que restringe su impacto en las comunidades rurales priorizadas (UIAP, 2024).

2.3.8. Asunto priorizado: Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT)

El PNAT tiene como objetivo fortalecer las capacidades productivas, organizativas y tecnológicas de los productores rurales, priorizando a comunidades en territorios PDET y otros municipios afectados por el conflicto, a través de estrategias para mejorar la sostenibilidad y competitividad del sector agropecuario y la promoción de prácticas innovadoras y sostenibles. Entre sus objetivos específicos se encuentran la asistencia técnica directa a 120.000 productores rurales, el fortalecimiento de capacidades locales mediante la formación de 4.500 técnicos y profesionales en áreas prioritarias, y la promoción de 100 proyectos de investigación aplicada, orientados a mejorar la productividad y la sostenibilidad agropecuaria (MADR, 2022).

El PNAT proyecta beneficiar a 60.000 pequeños productores mediante asistencia técnica especializada y a 40.000 medianos productores con la implementación de tecnologías sostenibles. Para ello, se han destinado recursos para la ejecución de al menos 200 iniciativas tecnológicas en municipios priorizados, y para la transferencia de conocimientos que impacten a comunidades étnicas y mujeres rurales, garantizando su participación activa en los procesos de desarrollo rural. El

plan incluye también la estructuración de metodologías participativas, para asegurar que los beneficiarios cuenten con soluciones ajustadas a las condiciones locales, así como enfoques diferenciales (MADR, 2022).

2.3.8.1. Hallazgos generales

Los avances del PNAT, según los informes del SIPO (2024), reflejan esfuerzos significativos en la implementación de programas de extensión y asistencia técnica agropecuaria. En departamentos como La Guajira y Magdalena, se atendieron 3.673 usuarios mediante procesos de diagnóstico colectivo y la firma de contratos específicos para fortalecer la productividad rural. Asimismo, en Casanare, Vichada y Cesar, se destinaron aproximadamente 9.000 millones para la atención técnica de más de 11.000 productores rurales. Por otro lado, en Bolívar y Sucre, se firmaron convenios con la Universidad de Cartagena, que benefician a 10.547 usuarios. Estos representaron una inversión cercana a los 9.279 millones. Tales avances evidencian un enfoque hacia la sostenibilidad y el fortalecimiento de capacidades productivas locales (SIPO, 2024).

En cuanto a la incorporación de componentes de asistencia técnica en los PIDAR, es preciso señalar que municipios como Puerto Escondido (Córdoba) y Neira (Caldas) han sido priorizados. El enfoque en la sostenibilidad busca no solo incrementar la cobertura de la asistencia técnica, sino fortalecer el desarrollo organizativo y productivo de comunidades campesinas y étnicas en los municipios priorizados, alineándose parcialmente con los compromisos del AF (SIPO, 2024).

En el informe de rendición de cuentas de la ADR, se destacan los avances en las actividades de asistencia técnica en tres indicadores clave: porcentaje de productores que reciben extensión agropecuaria (A.78), el cual alcanzó un 28 % de la meta proyectada para 2023, con 35.022 usuarios atendidos a través del SPEA; porcentaje de productores en municipios PDET que acceden a este servicio (A.78P), el cual logró un avance del 16 % y benefició 5.353 usuarios en estas áreas; y porcentaje de productoras mujeres que reciben el servicio de extensión agropecuaria (A.G.19), el cual reportó que el 28.6 % de los usuarios totales del SPEA fueron mujeres, lo que significa un progreso frente al 24 % registrado en 2022. Aunque estos resultados evidencian esfuerzos importantes, las cifras también reflejan la necesidad de superar barreras operativas y de acceso en regiones rurales priorizadas (ADR, 2023).

2.3.8.2. Análisis

Si bien la implementación del PNAT se ha iniciado en varias áreas, los avances no han sido suficientes para cumplir con las metas dentro de los tiempos establecidos. Al cierre del segundo trimestre de 2024, algunos indicadores presentan retrasos significativos en su ejecución, particularmente en municipios priorizados como

PDET. Esto se refleja en la cobertura aún limitada de los servicios de extensión rural para productores registrados, tanto en términos generales como en relación con poblaciones específicas, como mujeres y comunidades étnicas.

Aunque las acciones programadas están en marcha, el ritmo de ejecución es desigual y apunta a un cumplimiento parcial de las metas proyectadas para el periodo actual. Esto posiciona al PNAT en un estado de iniciado con retraso, ya que persisten desafíos en la territorialización efectiva de las estrategias, la articulación interinstitucional y la incorporación oportuna de enfoques diferenciales. Estos factores, si no se abordan prontamente, podrían comprometer el logro integral de los objetivos establecidos para el cierre de 2024 y más allá.

El PNAT tiene una correspondencia parcial con el AF, ya que su diseño conceptual y las estrategias están alineadas con el numeral 1.3.3.2 del AF, que busca fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria. Esto incluye acciones como el acceso al servicio público de extensión agropecuaria con enfoque diferencial, la promoción y protección de semillas nativas y criollas, y la sostenibilidad productiva, las cuales responden a los compromisos establecidos en el AF. Además, incorpora criterios de territorialización que priorizan municipios PDET y elementos diferenciales relacionados con la diversidad de comunidades étnicas (UIAP, 2024).

Adicionalmente, el PNAT presenta deficiencias importantes que limitan su alineación completa con el AF. En particular, no incluye criterios claros ni medidas afirmativas que garanticen la participación activa y el beneficio directo de mujeres rurales y comunidades étnicas, tanto en la planificación como en la ejecución de las acciones; carece de variables de medición específicas para monitorear estos enfoques diferenciales; no muestra una articulación robusta con instrumentos de planeación territorial como el PIRC, el PISDA y el PRyR (Plan de Retorno y Reubicación), lo que restringe su capacidad para atender de manera integral las necesidades de las comunidades rurales priorizadas. Esto evidencia la necesidad de ajustes significativos para fortalecer su alcance, garantizar su impacto en poblaciones vulnerables y alinear plenamente sus metas y acciones con los compromisos del AF (UIAP, 2024).

2.3.9. Asunto priorizado: Plan de Zonificación Ambiental (PZA)

Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las zonas de interés ambiental y generar concertaciones y alternativas para las comunidades que habitan allí, el AF (1.1.10.) incluyó la creación de un Plan de Zonificación Ambiental (PZA). Este instrumento busca la estabilización y el cierre de la frontera agrícola, y la actualización o ampliación del inventario de zonas que deben tener un manejo ambiental especial. El PZA, adoptado mediante la Resolución 1608 del 29 de diciembre

de 2021 del MADS, priorizó para su implementación las 16 subregiones y los 170 municipios PDET.

El objetivo del PZA es generar recomendaciones en el nivel local, regional y nacional sobre aspectos como la protección de las áreas de especial interés ambiental (AEIA), la promoción de iniciativas productivas y el acceso a tierras.

2.3.9.1. Hallazgos generales

El PZA realizó un ejercicio de categorización del territorio de acuerdo con la oferta de servicios ecosistémicos y las dinámicas socioambientales de los 170 municipios PDET, a una escala de trabajo 1:100.000 y definió tres ámbitos territoriales que resultaron comunes a todas las subregiones PDET: las AEIA determinadas, actualizadas y clasificadas²⁰; la frontera agrícola nacional (FA)²¹ y la franja de estabilización de la frontera agrícola²².

Con base en esta delimitación, el PZA se estructuró a partir de 7 indicadores y se previó su culminación en el año 2031. Entre las acciones contempladas dentro de los indicadores destacan: la ampliación del inventario de AEIA y de la frontera agrícola, la implementación de zonificaciones ambientales participativas en municipios PDET, así como el desarrollo de alternativas productivas para las comunidades que habitan o colindan con AEIA.

Como hallazgos para el periodo de reporte de este informe, esta ST destaca la reglamentación conjunta entre el MADS y el MADR del art. 55 del PND, relacionado con las concesiones forestales campesinas (MADS, 2024a). Como esta ST señaló en su decimotercer informe, las concesiones forestales campesinas son un mecanismo del actual Gobierno para otorgar el derecho al manejo y uso sostenible del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la nación (MADS, 2024b). Esta disposición desarrolla uno de los compromisos del punto 1.1.10. del AF y se complementa con otros instrumentos de acceso a tierra (AF 1.1.2.), como son los actos administrativos de regularización de la ocupación expedidos por la ANT. En consecuencia, las concesiones forestales autorizan el manejo y uso persistente del recurso forestal y de la biodiversidad, mientras que los actos administrativos de la ANT regularizan la ocupación del baldío (MADS, 2024b).

En el caso de la ampliación de la FA, el MADS reportó que en el año 2024 no se incorporaron nuevas hectáreas provenientes de la franja de estabilización y

²⁰ Son aquellas que incluyen las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las reservas forestales protectoras, las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, los distritos de manejo integrado, bosques, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales (MADS, 2021).

²¹ Límite del suelo rural que separa las áreas en que se pueden desarrollar actividades agropecuarias, de aquellas áreas condicionadas, las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas (MADS, 2021).

²² En el PZA se define como aquel ámbito territorial de áreas discontinuas que no pertenecen a la frontera agrícola, ya que se localizan por fuera del límite de deforestación aceptada, pero tampoco pertenecen a las AEIA, aunque colindan con ellas (MADS, 2021, p. 54).

que la extensión de la FA, al cierre de 2023, se situó en 43.070.363 hectáreas. El MADS (2024c) informó que, en conjunto con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), sigue estudiando la posible inclusión de 1.093.196,37 hectáreas de la franja de estabilización. Según el SIIPO (2024), existen 834.147 hectáreas que hacen parte del Acuerdo Cero Deforestación de 2010 y 240.139 que tienen restricción técnica por otras coberturas no agropecuarias.

Desde la entrada en vigor del PZA y hasta el cierre de 2023, se han formulado 6 zonificaciones ambientales participativas (ZAP)²³ de una meta global de 34 para 2031. En 2024 se proyectaba iniciar dichas zonificaciones en áreas de alta conflictividad socioambiental, como Solano, Cartagena del Chairá y La Montañita (Caquetá); y en San José del Guaviare, El Retorno y Calamar (Guaviare) (MADS, 2024c). Sin embargo, estas no se concretaron debido a dificultades en la contratación de socios técnicos y locales (SIIPO, 2024).

A pesar de ello, se avanzó con la contratación de Amazon Conservation Team (ACT) como socio técnico local para las ZAP en Caquetá, cuya implementación fue socializada con representantes de la Mesa Campesina del departamento. Adicionalmente, el MADS informó que está formulando un proyecto de ZAP para 17 municipios de la Amazonía colombiana (SIIPO, 2024).

2.3.9.2. Análisis

Sobre la implementación de las ZAP esta ST encuentra que, si bien se reportan algunas acciones en cumplimiento de los indicadores, los avances no han sido suficientes para cumplir con las metas dentro de los tiempos establecidos. Esta ST pudo evidenciar que 6 de los 7 indicadores del PZA no reportan avances significativos al cierre del segundo trimestre de 2024, debido a que los compromisos asociados a la formulación de las ZAP, la puesta en marcha de alternativas productivas sostenibles de economía campesina y forestal, y la formulación de lineamientos e instrumentos de planificación que incorporen el PZA en AEIA, se encuentran vinculados a la ejecución del Proyecto Zonificación Ambiental Participativa para el Ordenamiento Ambiental y la Gobernanza Territorial, ejecutado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Si bien el convenio de este proyecto se suscribió en octubre del 2022, la ejecución formal se inició hasta octubre del año 2023, por dificultades para la gestión y desembolso de los recursos del Fondo Colombia Sostenible por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

Además, esta ST encontró dificultades para realizar un seguimiento efectivo a la ejecución del PZA, debido principalmente a que los reportes del SIIPO presentan un desfase de tres meses; a la limitada disponibilidad de documentos de soporte

²³ Correspondientes a los municipios de Albania, Valparaíso, Curillo, San Vicente del Caguán, El Doncello y Puerto Rico en Caquetá (SIIPO, 2024).

que respalden la gestión de los indicadores; a que las reiteradas solicitudes de información enviadas al MADS no fueron respondidas en su mayoría y las que fueron respondidas remitían a consultar el SIIPO sin proporcionar información adicional; y a que, el Plan de Acción del PZA para 2024, no presenta metas claras que permitan medir el avance a lo largo del año.

Los objetivos y estrategias contempladas en el PZA corresponden de manera integral a lo planteado en el AF, ya que sus acciones apuntan de manera adecuada a la protección de las AEIA, así como a la delimitación progresiva de la FA. Adicionalmente, se han generado herramientas para la toma de decisiones por parte de los municipios y departamentos en relación con el uso y vocación del suelo, así como para el ordenamiento del territorio y la mitigación de conflictos socioambientales.

Sobre esto, resulta importante destacar que los insumos generados por el PZA son una guía importante para la implementación de las iniciativas de los PATR, particularmente con las asociadas al pilar 1: Ordenamiento social de la propiedad rural. Como lo ha señalado la UIAP (2024), resultan ser una ventana de oportunidad para la implementación de las iniciativas relacionadas con el acceso y formalización de tierras, y para incorporar las bases técnicas del PZA en los procesos de toma de decisiones y estructuración de proyectos.

2.3.10. Asunto priorizado: Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRECFC)

El PNRECFC es uno de los compromisos del AF (1.3.1.2.), que tiene el propósito de impulsar la producción agrícola y la economía campesina mediante la garantía del acceso al agua. Lo anterior, entendiendo que tanto los distritos de riego y drenaje como los sistemas de riego y drenaje a nivel predial cumplen un papel fundamental en el desarrollo de la agricultura y en el sostenimiento de la producción campesina, familiar y comunitaria (MADR, 2020a).

El PNRECFC fue adoptado mediante la Resolución 091 de 2020, del MADR, y su alcance es nacional. No obstante, en primer lugar, prioriza zonas que tengan presencia de agricultura campesina, familiar y comunitaria con potencial de irrigación, y, en segundo lugar, los municipios PDET (MADR, 2020a).

2.3.10.1. Hallazgos generales

El PNRECFC se estructuró a partir de cuatro estrategias: (i) promover y ejecutar soluciones alternativas de riego; (ii) construir distritos de riego de pequeña escala y ejecutar acciones para la rehabilitación, conservación y mantenimiento de los existentes; (iii) promover la asociatividad en riego; y (iv) promover las prácticas adecuadas para el uso eficiente del agua y el suelo. Con base en estas estrategias el

PNRECFC dispuso 11 indicadores para el seguimiento de sus acciones: 2 generales (A.25²⁴ y A.25P²⁵) incluidos en el PMI y 9²⁶ formulados en la adopción del PNRECFC, 2 de los cuales inician operación en 2025 y 2026 (ADR, 2023).

Al respecto, el PND “Colombia, potencia mundial de la vida”, incluye dentro de sus ejes de transformación el *derecho humano a la alimentación*, dentro del cual se encuentran los indicadores ID. 142, 143 y 144, que a su vez integran de manera transversal los indicadores A.25 y A.25P como indicadores asociados al PNRECFC (SINERGIA, 2024).

Según lo que reporta SINERGIA (2024), las metas definidas en los indicadores del PND corresponden a las aprobadas en el PNRECFC para el cuatrienio. Sin embargo, esta ST advierte que los indicadores del PNRECFC están vinculados de manera más narrativa en las fichas técnicas, ya que los reportes no permiten identificar claramente cómo las acciones realizadas contribuyen al cumplimiento del plan. Además, no se desagregan de forma diferenciada las acciones ejecutadas en municipios PDET y no PDET. Por otra parte, los 7 indicadores restantes asociados al PNRECFC no están vinculados a los indicadores de SINERGIA, a pesar de que las acciones están directamente relacionadas.

Con respecto a los avances relativos a la rehabilitación y modernización de distritos de riego²⁷ en municipios PDET y No PDET, la ADR (2024a) reportó que, con corte a noviembre de 2024, se superó ampliamente la meta propuesta, pues la intervención, que estaba fijada en 516 hectáreas, llegó a 1.023 hectáreas intervenidas en distritos de riego de pequeña escala (ADR, 2024b). De esta cifra, 943 hectáreas corresponden a municipios No PDET y 80 hectáreas a municipios PDET (SIIPO, 2024).

Sumado a esto, la ADR (2024a) señaló que, aunque la meta se cumplió, la entidad siguió rehabilitando/modernizando distritos de riego de pequeña escala, en el marco del convenio con el Fondo Colombia en Paz, y avanzó en el ajuste y

²⁴ Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados, que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan (SIIPO, 2024).

²⁵ Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados, que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET (SIIPO, 2024).

²⁶ PNS.1.1. Área con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios PDET; PNS.1.2. Área con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios NO PDET; PNS.1.3. Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados; PNS.1.4. Área con estudios de pre inversión (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados); PNS.1.5. Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios PDET (incluye adecuación intrapredial). Inicia operación en 2025; PNS.1.6. Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios NO PDET (incluye adecuación intrapredial). Inicia operación en 2026; PNS.1.7. Área con distritos de riego de pequeña escala, de propiedad estatal, rehabilitados en municipios PDET; PNS.1.8. Área con distritos de riego de pequeña escala, con rehabilitación iniciada en municipios NO PDET; y PNS.1.9. Número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas.

²⁷ De acuerdo con el artículo 31 de la Resolución 1399 de 2005 del INCODER, los distritos se clasifican en tres escalas según su tamaño: pequeña escala entre 30 y 500 ha; mediana escala entre 501 y 5.000 ha, gran escala mayor a 5.000 ha (MADR, 2020).

estructuración de la metodología de priorización de proyectos del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT), para presentar 47 proyectos que ya se encuentran estructurados para la intervención de distritos de riego de pequeña escala en los departamentos de Cesar, Cundinamarca, La Guajira, Norte de Santander, Sucre, Quindío, Risaralda, Caldas, Boyacá, Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Huila (SINERGIA, 2024).

Frente al indicador PNS 1.9, relacionado con la capacitación a asociaciones de usuarios de distritos de riego, la ADR (2024b) señaló que, con corte al tercer trimestre de 2024, se habían capacitado 38 asociaciones de usuarios de adecuación de tierras, en temas orientados a fortalecer sus capacidades organizacionales para realizar una mejor administración, operación y conservación de sus distritos o proyectos.

2.3.10.2. Análisis

En términos de cumplimiento, el PNRECFC muestra avances parciales en áreas específicas como la rehabilitación de distritos de riego de pequeña escala y en la capacitación a asociaciones de usuarios de distritos de riego. En los demás compromisos asociados a las adecuaciones en áreas intraprediales fuera de distritos en municipios No PDET y PDET, así como en el indicador que mide el número de diseños de proyectos tipo para la construcción de sistemas de riego alternativos para explotaciones agrícolas, el reporte de avance se encuentra desactualizado en el SIPO, pues data del 2022 y en SINERGIA no fue posible identificar estos compromisos.

Con respecto a la correspondencia del PNRECFC con lo planteado en el AF (1.3.1.2.), esta ST determinó que es parcial, por cuanto no es claro cómo los objetivos específicos del plan y sus estrategias asociadas apuntan al cierre de brechas y a la disminución de la pobreza multidimensional en las zonas rurales. Los componentes de democratización y acceso ambientalmente sostenible al agua no cuentan con un desarrollo detallado ni con acciones que permitan determinar cómo se va a operativizar y materializar este propósito (UIAP, 2024).

En términos de articulación, el PNRECFC tampoco detalla cómo se integra con otros instrumentos de planeación territorial. La única referencia al respecto está relacionada con el Plan Nacional de Riego (PNR). Aunque el PNRECFC establece los municipios PDET como uno de sus criterios de priorización, no menciona su relación con las iniciativas de los PATR, particularmente aquellas vinculadas al pilar 2: infraestructura y adecuación de tierras. Cabe destacar que, según el AF, las iniciativas PDET son el medio de ejecución de los PNRRRI en estos territorios.

Finalmente, como lo ha señalado la UIAP (2024), el PNRECFC no incluye el enfoque de género de manera pertinente ni suficiente, pues si bien menciona a las mujeres rurales dentro de los grupos poblacionales que se atenderán en el marco

de la aplicación de este instrumento, no desarrolla estrategias ni acciones específicas para las mujeres. Además, ninguno de los indicadores del plan mide variables de género.

2.3.11. Asunto priorizado: Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)

El PLANFES es uno de los compromisos del AF (1.3.3.1.). Tiene como propósito estimular diferentes formas asociativas de trabajo entre pequeños y medianos productores y productoras, a través del establecimiento de redes de solidaridad y cooperación que permitan generar capacidades de empoderamiento y autonomía económica. Al efecto, establece una serie de lineamientos para el fomento, como la estrategia para el fortalecimiento de las capacidades de productores y productoras para el acceso a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y la consolidación de territorios solidarios (UAEOS, 2020).

El PLANFES fue adoptado en el año 2020 mediante la Resolución 2950 del Ministerio del Trabajo. Su alcance es nacional, no obstante, prioriza su intervención a partir de los siguientes criterios: (i) municipios PDET, ii) ETCR (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación), iii) zonas más afectadas por cultivos de uso ilícito y iv) municipios priorizados por la Alta Consejería para el Posconflicto (UIAP, 2024).

2.3.11.1. Hallazgos generales

El PLANFES se estructuró con el propósito de cumplir una serie de objetivos específicos. Entre ellos, se destaca el fomento de organizaciones solidarias autogestionadas y autosostenibles que contribuyan al desarrollo territorial, así como la cualificación y articulación de las acciones de diferentes entidades orientadas al fortalecimiento de organizaciones solidarias en las zonas rurales.

En total, el PLANFES cuenta con 10 indicadores asociados, los cuales miden compromisos relacionados con la creación²⁸ y el fortalecimiento²⁹ de organizaciones solidarias en municipios PDET y no PDET, así como el seguimiento al porcentaje de organizaciones de mujeres rurales que participan en sus estrategias.

El PND “Colombia, potencia mundial de la vida” incluye dentro de sus ejes de transformación la *seguridad humana y la justicia social*. En ese marco se incorpora el indicador ID. 136: organizaciones solidarias fomentadas, que a su vez integra los

²⁸ Proceso mediante el cual se realizan actividades de promoción, formación, capacitación y asistencia técnica para la conformación de empresas bajo esquemas asociativos solidarios, a partir de la práctica de los principios, fines y valores que definen a una organización como parte del Sector Solidario (UAEOS, 2020).

²⁹ Proceso mediante el cual se realizan actividades de promoción, formación, capacitación y asistencia técnica, destinadas a la sostenibilidad de las organizaciones solidarias en las dimensiones económica, social, ambiental, cultural, política y organizacional, mediante la optimización de sus capacidades para el cumplimiento de su objeto social con impacto territorial (UAEOS, 2020).

10 indicadores del PLANFES (SINERGIA, 2024). Como meta general para el cuatrienio, el indicador establece el fomento (creación y fortalecimiento) de 2.400 organizaciones solidarias.

En el marco de los indicadores A.74: organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas y A.74P: organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET, para el año 2023 la UAEOS (2024) reportó la ejecución de estrategias de promoción de procesos de asociatividad en 214 municipios, de los cuales 57 corresponden a municipios PDET. En consonancia, se logró el fomento a 595 organizaciones, de las cuales 52 corresponden a procesos de creación de organizaciones solidarias y 543 a procesos de fortalecimiento, que permitieron beneficiar directamente a 9.009 personas. En municipios PDET se ejecutaron 25 de los 52 procesos de creación de organizaciones solidarias y 262 de los 542 procesos de fortalecimiento.

Ahora bien, para el año 2024, la UAEOS reportó la identificación de 516 organizaciones solidarias para el fomento, 67 de las cuales adelantan los procesos para su creación, y 449 para fortalecimiento (SINERGIA, 2024). Sumado a esto, la UAEOS destaca que, con corte a octubre de 2024, se logró la suscripción y puesta en marcha de 7 convenios a nivel nacional, que incluyen el fomento de la asociatividad solidaria y la promoción de los circuitos asociativos solidarios. Producto de estos convenios, se espera poder trabajar lo relacionado con la creación y el fortalecimiento de 98 organizaciones ubicadas en municipios PDET.

Según el Instituto Kroc (2024), desde 2017 hasta septiembre de 2023, un total de 260 organizaciones lideradas por mujeres han experimentado procesos de fortalecimiento. Al respecto, se destaca que para el periodo comprendido entre 2023 y 2026 la UAEOS duplicó la meta anual, pues pasó del 14 % al 28 %.

2.3.11.2. Análisis

En términos de cumplimiento, el PLANFES muestra un avance satisfactorio en su implementación. Es importante aclarar que el plan no establece metas específicas, por lo que la estimación se realiza con base en la meta general definida para el cuatrienio: vincular 2.400 organizaciones a acciones de fomento, desglosadas en 600 organizaciones fomentadas por año.

En el año 2023, el cumplimiento alcanzó el 99 % de la meta anual y en lo corrido del 2024 el 86 %. Sin embargo, es oportuno señalar la existencia de dificultades para realizar un seguimiento efectivo de la ejecución del PLANFES, como el hecho de que los reportes del SIPO presentan un desfase de tres meses y la limitada disponibilidad de documentos de soporte que respalden la gestión de los indicadores.

Frente al nivel de correspondencia con el AF, esta ST observa que es parcial, por cuanto el AF establece que, además del impulso a la asociatividad y la

promoción de procesos organizativos, el PLANFES debe estimular la economía solidaria como medio para canalizar recursos (financiación); el acceso a bienes y servicios; y contribuir a la gestión de proyectos de equipamiento e infraestructura (vías, vivienda, agua potable, riego y drenaje), como medio para el incremento progresivo de la producción de alimentos, la generación de ingresos y, en general, la creación de condiciones de bienestar de la población rural.

Aunque el PLANFES menciona la necesidad de articularse con otros PNRR para alcanzar sus propósitos, esta parece ser más declarativa que práctica, ya que no ofrece pautas ni mecanismos concretos para lograrla (UIAP, 2024). Además, en el monitoreo realizado por esta ST a los PNRR, no se evidencia una articulación clara entre ellos, a pesar de la conexidad temática existente. En el caso del PLANFES, dicha articulación resulta esencial para garantizar el cumplimiento de las metas establecidas.

2.3.12. Asunto priorizado: Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR)

El PNCR fue adoptado mediante la Resolución 1722 de 2019, del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic). Su fin principal es aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la ruralidad, a través del desarrollo de infraestructura que garantice el acceso a Internet en las cabeceras municipales, así como la oferta del servicio de conectividad en centros poblados de más de 100 habitantes, en el caso de los municipios PDET. Sus objetivos específicos son: (i) promover el acceso a la autopista de la información y la comunicación en la totalidad de cabeceras municipales del país, mediante el despliegue de redes de transporte de alta velocidad y (ii) estimular el uso de Internet a través de la oferta de soluciones de acceso público en centros poblados con más de 100 habitantes, distribuidos en municipios priorizados (PDET).

2.3.12.1. Hallazgos generales

El PNCR se estructuró a partir de cuatro indicadores, como se evidencia en la tabla 5.

Tabla 5

Indicadores del PNCR				
Indicador	Producto	Sector Responsable	Año Inicio	Año Fin
(A.32 - TEMATICO) Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad.	Redes de transporte de Alta Velocidad	Tecnologías de la información y las telecomunicaciones	2017	2026

(A.32P - PDET) Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad	Redes de transporte de Alta Velocidad	Tecnologías de la información y las telecomunicaciones	2017	2026
(A.33 - TEMÁTICO) Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en territorios definidos en el respectivo plan con acceso comunitario a internet	Soluciones de acceso comunitario a internet	Tecnologías de la información y las telecomunicaciones	2017	2026
(A.33P- PDET) Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet (*) Este indicador quedó definido con el mismo universo del indicador anterior A.33	Soluciones de acceso comunitario a internet	Tecnologías de la información y las telecomunicaciones	2017	2031

Fuente: Dirección de Infraestructura del MinTIC (2024).

El indicador A.32 mide la cantidad de cabeceras municipales que se encuentran conectadas a redes de alta velocidad en el país, las cuales ascienden a un total de 1.122. Con respecto al avance de este compromiso, el MinTic reportó que, para el tercer trimestre de 2024, había 1.110 cabeceras conectadas (99 % del total), de las cuales 788 corresponden al Proyecto Nacional de Fibra Óptica, 35 al Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad y 287 a operadores comerciales. Sobre el indicador A.32P, que evalúa la conectividad en los 170 municipios PDET, la entidad reportó el 100 % de cumplimiento, con 123 conexiones por el Proyecto Nacional de Fibra Óptica, 11 por el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad y 36 por operadores comerciales.

En relación con los indicadores A.33 y A.33P, se estableció el compromiso de garantizar la conectividad en los 639 centros poblados rurales de los 170 PDET. El MinTic (2024) reportó que, con corte a septiembre de 2024, se han instalado 480 soluciones de conectividad, es decir, el 75 % de la meta fijada, incluyendo 306 Centros Digitales operados por COMCEL en 89 municipios de la Región A y 173 operados por Unión Temporal ETB NET en 81 municipios de la Región B. También reportó la formulación de tres soluciones adicionales en el municipio Vigía del Fuerte (Antioquia), porque su cobertura no podía cumplirse únicamente bajo el Proyecto

Centros Digitales. De estas tres soluciones, una entró en operación en el tercer trimestre de 2024, en el marco del Proyecto Zonas Comunitarias para la Paz.

2.3.12.2. Análisis

EL PNCR evidencia un ritmo sostenido de implementación. De acuerdo con los reportes, las metas establecidas están siendo cumplidas de acuerdo con las estrategias formuladas en el plan. No obstante, resulta importante señalar que el PNCR se apalancó en las iniciativas en curso del MinTIC, previas al AF. Esto es, el Proyecto Nacional de Fibra Óptica, contratado en 2011 para el despliegue, operación y mantenimiento por 15 años de una red troncal en 788 cabeceras municipales, es decir, en el 96 % de cabeceras del país. Y el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCAV), contratado en 2013 para el despliegue, operación y mantenimiento por 10 años, de una red de transporte para 47 cabeceras y áreas no municipalizadas en Amazonía, Orinoquía y Chocó (UIAP, 2024). De esta manera, lo que el PNCR hizo en su formulación fue vincular acciones de instalación, seguimiento y control del servicio, en las cabeceras municipales que estaban pendientes, focalizando los territorios PDET.

Es relevante llamar la atención sobre el indicador A.33, que, según lo informado por el MinTIC, focaliza su intervención en centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios priorizados por el PNCR, específicamente en municipios PDET incluidos en el A.33P. Considerando el exitoso avance y cumplimiento de las metas en estas zonas, esta ST considera oportuno evaluar la posibilidad de ampliar el alcance inicial del PNCR, puesto que, según la UIAP (2024), el PNCR no incluye dentro de su cobertura los territorios PNIS, las ZRC ni los territorios colectivos de comunidades negras.

Con respecto al nivel de correspondencia con el AF, esta ST evidencia que el PNCR tiene un nivel de correspondencia parcial con los objetivos trazados en el AF. Lo anterior, teniendo en cuenta que el enfoque étnico no está incorporado de manera pertinente ni suficiente. Aunque la oferta del plan es de acceso universal, el AF y el PMI establecen pautas específicas para transversalizar el enfoque étnico en todos los PNRRI, aspecto que no está suficientemente desarrollado en este plan.

La UIAP (2024) identificó que, en la estrategia 2 del plan, se incluyó el criterio "*centros poblados priorizados para la oferta de acceso comunitario a internet, con enfoque diferencial*". Allí se realizó un diagnóstico en donde se identificó que, de los 639 centros poblados de más de 100 habitantes en los municipios PDET, 25 coinciden con 32 resguardos indígenas. Sin embargo, ni en las metas ni en las acciones del PNCR se incluyeron territorios colectivos de las comunidades negras o de otras poblaciones étnicas. Asimismo, se observa que el PNCR no propone ni se articula con mecanismos e instancias de concertación de comunidades étnicas.

2.3.13. Asunto priorizado: Plan Especial de Educación Rural (PEER)

El PEER es uno de los compromisos del AF (1.3.2.2.). Tiene el propósito erradicar el analfabetismo en las zonas rurales, a través de la garantía de una educación con cobertura integral, calidad y pertinencia, que permita promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural. El PEER fue adoptado mediante la Resolución 21598 de 2021, del Ministerio de Educación Nacional, y su alcance se centra en abarcar la totalidad de las zonas rurales del país. No obstante, prioriza: (i) los 170 municipios PDET, (ii) las zonas rurales de municipios que cuenten con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito; (iii) los territorios donde se encuentran los ETCR; y (iv) las ZOMAC.

2.3.13.1. Hallazgos generales

El PEER se estructuró a partir de cinco componentes: componente 1. Atención integral a primera infancia; componente 2. Estrategias educativas de calidad desde la educación preescolar hasta la media; componente 3. Acogida, bienestar y permanencia para la educación en zonas rurales; componente 4. Apuesta por una educación superior rural incluyente y de calidad; y componente 5. Fortalecimiento institucional, intersectorialidad y alianzas. Para esta serie de componentes se dispusieron 32 indicadores de seguimiento a sus acciones.

Uno de los indicadores que reporta avances sustantivos es el A.59, correspondiente a las Secretarías de Educación certificadas con alimentación escolar rural contratada. Durante el tercer trimestre de 2024, reportó que las 95 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) continúan prestando el servicio de alimentación. Así mismo, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender (UAPA), reportó el fortalecimiento de territorios mediante acciones de acompañamiento y verificación de la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) (SIIPO, 2024).

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, se lanzó el PAE+, con tres grandes metas enfocadas en la construcción de paz y la seguridad alimentaria. La primera se propone alcanzar el 95 % de cobertura educativa al finalizar el cuatrienio 2022-2026; la segunda, implementar modelos diferenciales de educación, con el fin de reconocer la diversidad territorial y las diferentes cosmovisiones de las comunidades indígenas, afrocolombianas y Rrom; la tercera, extender el PAE a los periodos de receso estudiantil, para apoyar alimentariamente a los hogares durante el receso académico. Esta estrategia está alineada con la implementación del Programa Hambre Cero, que se vincula al Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (PNRGPDA)

En consonancia, se destaca la expedición de la Resolución 374 de 2024, que establece lineamientos para el PAE en sedes rurales dispersas y promueve el acceso, permanencia, bienestar y hábitos saludables en estudiantes desde preescolar hasta media, durante el calendario escolar (SIIPO, 2024).

Con respecto al indicador A.49, asociado al número de sedes rurales construidas y/o mejoradas, en el marco del indicador ID 8834 del PND, SINERGIA (2024) reporta, con corte a octubre de 2024, un total de 424 ambientes construidos, 35 de ellos por medio del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) y el mecanismo Obras por Impuestos. Según SINERGIA (2024), esto ha permitido construir y mejorar ambientes educativos para educación preescolar, básica y media.

2.3.13.2. Análisis

Sobre la implementación del PEER, esta ST encuentra que, si bien se reportan acciones en cumplimiento de algunos indicadores, los avances de manera integral no son claros. Los datos reportados en el SIIPO presentan desfases significativos: algunos tienen un retraso de tres meses y otros incluso de más de un año; existe limitada disponibilidad de documentos de soporte que respalden la gestión de los indicadores y en el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Educación no fue posible encontrar información asociada al PEER. Aunque esta ST envió reiteradas solicitudes de información al Ministerio de Educación, las respuestas no dan cuenta de las acciones del PEER y precisan temas diferentes. Esta situación dificulta una visión concreta del nivel de avance del plan y de las acciones ejecutadas durante 2024.

En cuanto a la correspondencia del PEER con lo pactado en el AF, esta ST considera que los componentes y acciones formuladas en el PEER reflejan de manera general lo establecido en el Acuerdo. Sin embargo, se identifican vacíos importantes, particularmente en lo referente a acciones concretas que promuevan no solo la permanencia educativa, sino también la participación productiva de los jóvenes en el campo.

2.3.14. Asunto priorizado: Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PAASB)

El PAASB tiene como objetivo principal asegurar el acceso equitativo y sostenible a los servicios de agua potable y saneamiento básico, en las comunidades rurales de Colombia. Para lograrlo, prioriza una gestión sostenible mediante el uso de tecnologías adecuadas y la promoción de procesos participativos que involucren activamente a las comunidades. Estas acciones buscan desarrollar soluciones

alineadas tanto con la disponibilidad de recursos como con los contextos sociales y culturales de las comunidades rurales (MVCT, 2021).

El PAASB promueve el empoderamiento de las organizaciones comunitarias mediante asistencia técnica continua, garantizando la gestión sostenible de los servicios en el tiempo. Fue adoptado en el año 2021, mediante la Resolución 0076 del MVCT. Según la UIAP (2024), el PAASB adoptó un enfoque territorial centrado en los 170 municipios de las subregiones PDET. Dentro de estos municipios, la prelación se basa en el índice de priorización rural de agua y saneamiento (IPRA), una herramienta que cuantifica las necesidades en agua potable y saneamiento, abarcando tanto aspectos directos como institucionales. Los resultados del IPRA sitúan al departamento de Antioquia como la región con mayor prioridad, seguida por Arauca, Bolívar, Caquetá y Cauca. El marco de acción para la implementación del Plan va hasta el año 2030.

2.3.14.1. Hallazgos generales

El PAASB se estructuró a partir de cinco componentes; (i) fortalecimiento institucional, (ii) mejoramiento de la planeación en el nivel territorial, (iii) promoción de soluciones adecuadas a las condiciones particulares de los territorios, (iv) asistencia técnica permanente y promoción del uso adecuado del agua, y (v) promoción de la articulación intersectorial para la implementación de los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico. Igualmente, se formularon siete indicadores relacionados con el número de personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas para el acceso a agua y el saneamiento básico en municipios PDET y No PDET, así como con el número de municipios que cuentan con información adecuada sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento básico en la zona rural.

De acuerdo con lo reportado por el MVCT (2024), desde el inicio del gobierno del presidente Petro y con corte a octubre de 2024, se ha aprobado un total de 1.039 proyectos, para una inversión de 9.5 billones de pesos. De estos, 145 están terminados y corresponden a las categorías acueducto, alcantarillado, aseo convencional y riesgos; 192 están en ejecución; y 702 en gestión. Es importante mencionar que, de estos 1.039 proyectos, 84 se encuentran focalizados en los municipios PDET.

Ahora bien, respecto al avance puntual para el año 2024, el indicador ID 140³⁰ del PND, que a su vez incorpora los indicadores A.69³¹ y A.69P³², señala que, con corte a noviembre de 2024, un total de 816.268 personas fueron beneficiadas con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados, es decir, acueducto para las cabeceras municipales, y acueducto y soluciones alternativas para las zonas

³⁰ Nuevas personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable.

³¹ Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua.

³² Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET.

rurales. Las soluciones alternativas incluyen otra fuente por tubería, pozo con bomba y pila pública.

2.3.14.2. Análisis

Sobre la implementación del PAASB, esta ST encuentra que, si bien se reportan acciones en cumplimiento de algunos de los indicadores, los avances de manera integral no son claros, por cuanto los que fue posible identificar están relacionados con los indicadores del PND que se reportan en SINERGIA. Adicionalmente, los indicadores reportados en el SIPO presentan desfases significativos: algunos tienen un retraso de tres meses, mientras en otros llegan, incluso, a más de un año. Asimismo, la disponibilidad de documentos de soporte que respalden la gestión de los indicadores es limitada. Esta ST envió solicitudes de información al MTVC, pero las respuestas no corresponden a un reporte de seguimiento real al PAASB. Esta situación dificulta una visión precisa del nivel de avance del plan y de las acciones ejecutadas durante 2024.

En términos de correspondencia con el AF, esta ST trae a colación lo señalado por la UIAP (2024), en el sentido que las estrategias del PAASB son coherentes con el AF y el PMI. Sin embargo, es importante mencionar que ordinalmente el énfasis está puesto en el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de procesos de planeación, que no se corresponden con las soluciones propuestas por el AF.

Por otra parte, la UIAP (2024) ha señalado que el enfoque de género no está incorporado de manera pertinente ni suficiente y que el enfoque étnico no se menciona dentro de los principios generales del PAASB ni se incorpora al desarrollo de sus estrategias.

2.3.15. Asunto priorizado: Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNECFC)

El PNECFC tiene como objetivo mejorar las condiciones para que los productores de la economía campesina, familiar y comunitaria (ECFC) accedan a los mercados y participen en cadenas de valor, para potenciar su productividad y generar ingresos de forma sostenible. De acuerdo con el MADR (2019), la ECFC se define como el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios, organizado por hombres, mujeres y familias que conviven en territorios rurales del país. Frente al desarrollo de la ECFC, el MADR tiene la competencia de impulsar las actividades agropecuarias, no obstante, se identifican aspectos necesarios para completar la cadena de valor de la producción, asociados a la comercialización de la producción.

El PNECFC se estructura a partir de dos objetivos específicos: el primero, relacionado con mejorar las condiciones del entorno para la comercialización rural a través de la reducción de la asimetría de información productor-comprador; el segundo, orientado a mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización rural a escala local, regional y nacional, por parte de las organizaciones de la ECFC.

2.3.15.1. Hallazgos generales

De acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Comercio (2024), desde el inicio de la implementación del PNECFC, con corte al segundo trimestre de 2024, se han fortalecido 536 empresas/asociaciones de pequeños productores víctimas del conflicto armado del sector agroindustrial y se ha beneficiado alrededor de 5.000 pequeños productores. La inversión, de aproximadamente 23 mil millones de pesos, ha permitido, además, el fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos y actividades de agrologística.

Se destaca como un avance, la instalación en el 2023 de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas y sus comités técnicos. De acuerdo con el Instituto Kroc (2024), dicha Mesa tiene como fin canalizar la adquisición de alimentos por parte de las entidades públicas, las cuales tienen la obligación de comprar el 30 % de alimentos a productores y productoras de la ECFC, conforme a la Ley 2046 de 2020.

2.3.15.2. Análisis

Para el análisis de PNECFC, esta ST evidenció una dificultad importante respecto al seguimiento y verificación de las acciones llevadas a cabo por las cuatro entidades que tienen responsabilidad en el cumplimiento de los indicadores. Tal dificultad radica en que, de los 11 indicadores asociados al PNECFC, ninguno reporta información en el SIPO para el año 2024 y los que tienen reportes disponibles, los avances tienen corte a 2022 e incluso a 2020. A lo anterior se suma una limitada disponibilidad de documentos de soporte que respalden la gestión de los indicadores. Aunque esta ST envió reiteradas solicitudes de información a la cabeza del sector encargado del PNECFC, el MADR, estas no fueron respondidas. Esta situación dificulta una visión precisa del nivel de avance del plan y de las acciones ejecutadas durante 2024.

2.3.16. Asunto priorizado: Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (SNGPDA)

El AF (1.3.4) incluyó la creación del SNGPDA, con el propósito de “erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos

de calidad nutricional en cantidad suficiente”. En ese sentido, el Gobierno expidió el 13 de julio de 2022 la Resolución 213, con la cual se adopta el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (PNRGPDA), instrumento que incluyó tres estrategias: “(i) diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición, (ii) acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente (adecuación), y (iii) producción y comercialización de alimentos”.

2.3.16.1. Hallazgos generales

El PNRGPDA se concibió como uno de los PNRRI, con carácter multicausal, en el entendido que la garantía del derecho a la alimentación requiere la intervención de varios sectores, con el fin de transformar las causas estructurales asociadas a la disponibilidad³³, accesibilidad³⁴ y adecuación³⁵, como componentes del derecho humano a la alimentación (ICBF, 2022). Por esta razón, la implementación del PNRGPDA está a cargo de siete instituciones con responsabilidades distintas en toda la cadena relacionada con el acceso, disponibilidad y comercialización de los alimentos en el país.

El PNRGPDA orienta su actividad al cumplimiento de 17 indicadores asociados a diversos compromisos, entre los que se incluye la elaboración y reformulación de planes de seguridad alimentaria y nutricional, la construcción o rehabilitación de plazas de mercado y la implementación de esquemas basados en prácticas agroecológicas para la producción de alimentos destinados al autoconsumo en los municipios. Si bien tiene un alcance nacional, en su implementación prioriza las 16 subregiones y los 170 municipios PDET, los grupos étnicos y la población víctima del desplazamiento forzado, por cuanto en estos se concentran los mayores niveles de exclusión, pobreza e inseguridad alimentaria de la población (ICBF, 2022).

El PND “Colombia, potencia mundial de la vida”, en el art. 216 dispuso la creación del SNGPDA, instancia liderada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), que trabaja en articulación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Como avances para el 2024, esta ST destaca la expedición del Decreto 0684 de 2024, que reglamenta el SNGPDA (SIIPO, 2024).

Este decreto señala que el SNGPDA fungirá como mecanismo de articulación, coordinación y gestión entre los actores que intervienen en las acciones para la garantía progresiva del derecho a la alimentación en todas sus escalas:

³³ “Las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos o mediante 27 sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente” (Comité de Derechos Económicos, 1999, citado por ICBF, 2022).

³⁴ La accesibilidad supone que se garantice el acceso físico y económico a los alimentos (ICBF, 2022).

³⁵ La adecuación hace referencia a que la alimentación debe satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, teniendo en cuenta su edad, sus condiciones de vida, su salud, diferencias étnicas, ocupación, género y su contexto sociocultural (ICBF, 2022).

seguridad, autonomía y soberanía alimentaria; y coordinará el Programa Hambre Cero y los procesos de formulación e implementación participativa de la política pública para la lucha contra el hambre. Este mismo decreto crea el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN) y el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación del Hambre y la Malnutrición (SNSHM).

Otra de las modificaciones importantes es la relacionada con la transformación de la CISAN, por la Comisión Intersectorial del Derecho Humano a la Alimentación (CIDHA). Según el Decreto 0684 de 2024, la CIDHA será presidida por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad (MinIgualdad) y dentro de sus funciones principales están: la definición de los lineamientos técnicos para la operación del SNGPDA y servir de instancia de concertación entre los diferentes sectores que intervienen en la implementación del PNRGPDA. Como aspectos a destacar está la inclusión de invitados permanentes sin voto, lo que le permite convocar una importante proporción de delegados de las comunidades campesinas, mujeres rurales, comunidades de pescadores, comunidades étnicas y representantes de gremios, sindicatos y academia. De acuerdo con lo reportado en el SIPO, con corte a septiembre de 2024, ya se encuentra elaborado el borrador de resolución por medio de la cual adoptará el reglamento de la CIDHA.

Con respecto al avance de los indicadores del PNRGPDA, esta ST manifiesta su preocupación, porque (i) el indicador asociado al porcentaje de municipios PDET que participan en las estrategias de información, educación y comunicación alimentaria y nutricional, a cargo del ICBF, sigue sin ficha técnica en el SIPO; (ii) el avance en la aprobación de solicitudes para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías en municipios PDET y no PDET es nulo, a pesar de que en su informe IG-13 de 2024 reportó 36 proyectos de construcción o adecuación de plazas de mercado en municipios no PDET, 2 concluidos, 21 suspendidos y 10 en ejecución. En los municipios PDET, se identificaron 9 proyectos, de los cuales solo 1 estaba terminado.

En relación con este compromiso, el Instituto Kroc, en su más reciente actualización (2024), señaló que no se han reportado avances significativos y destacó una baja tasa de entrega de obras en las vigencias anteriores. De las 36 obras inicialmente identificadas, 21 permanecen suspendidas. Además, el Departamento de Prosperidad Social informó que, para 2024, ninguna de las solicitudes revisadas para la rehabilitación o construcción de plazas de mercado ha sido viabilizada, porque no han terminado el proceso de verificación de cumplimiento de los requisitos jurídicos, sociales, técnicos y de sostenibilidad exigidos por la entidad.

2.3.16.2. Análisis

Frente al nivel de avance y cumplimiento del PNRGPDA, esta ST destaca los avances normativos de este año, pues constituyen una acción oportuna para la

consolidación del SGPDA, particularmente, en lo relacionado con la articulación intersectorial e interinstitucional, necesaria para la implementación integral del PNGPDA. En su IG 13, 2023, esta ST identificó obstáculos para la realización periódica de las sesiones de la CISAN y del ICBF como secretaria técnica de esta Comisión. Con la reciente modificación normativa, la CIDHA será presidida por el MinIgualdad, lo que podría fortalecer la capacidad de convocatoria y la sostenibilidad del sistema.

Con respecto al avance de los indicadores del PNRGPDA, esta ST evidencia que en el año 2024 disminuyó el ritmo de implementación del plan, pues no hay avances sustantivos en materia de construcción o rehabilitación de plazas de mercado, tampoco en la construcción o reformulación de los planes departamentales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional. Por consiguiente, se mantienen las cifras reportadas por esta ST en su IG 13, 2023, de 28 planes: 10 provenientes de la línea base, 3 de la vigencia 2019, 4 del año 2020 y 11 del año 2021, que corresponden a 27 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, sin reporte de avance en el año 2024.

En términos de correspondencia con el AF, esta ST anota que el PNRGPDA se encuentra alineado con lo dispuesto en el numeral 1.3.4. de este. Sin embargo, aunque el AF establece una necesaria complementariedad del PNRGPDA con los 14 PNRRRI, para el cumplimiento de los objetivos estratégicos se advierte que solo se desarrollan acciones puntuales de articulación con el PNRRRI en educación rural, salud rural y el plan de comercialización.

Finalmente, se resalta que el PNRGPDA incorpora en su formulación la articulación con las iniciativas del pilar 7 de los PDET, concretamente en la identificación y clasificación de las iniciativas relacionadas con la comercialización, la producción y la adecuación de infraestructura, lo cual constituye un insumo clave que no debe pasarse por alto, por ser fundamental para orientar la intervención sectorial de manera efectiva.

2.3.17. Conclusión

La implementación de los 16 planes analizados en el marco del AF, presenta un cumplimiento parcial con avances y refleja esfuerzos importantes para ejecutar las acciones previstas. Sin embargo, no se han alcanzado en su totalidad las metas establecidas en indicadores clave y en cobertura de territorios priorizados como los PDET. Esto señala desafíos significativos en la ejecución, que afectan la capacidad de los planes para impactar de manera efectiva en las comunidades rurales más vulnerables. Los retrasos en la ejecución han sido una constante que compromete el ritmo de cumplimiento de los objetivos trazados en el AF. Adicionalmente, las limitaciones en recursos, infraestructura y coordinación interinstitucional han dificultado la implementación de los planes de manera ágil y eficiente.

Los planes muestran una correspondencia parcial con los compromisos establecidos en el AF. Aunque conceptualmente están diseñados para responder a los objetivos del AF, persisten brechas en la incorporación de enfoques diferenciales de género y étnico, en la territorialización efectiva de las estrategias y en la articulación interinstitucional entre las entidades responsables. Además, los retos generales identificados incluyen la falta de una estrategia clara de seguimiento financiero a través del Trazador Paz, la débil inclusión de comunidades étnicas y grupos vulnerables en los procesos de planeación y ejecución, así como problemas de seguridad que impactan la operatividad en los territorios. Estos factores limitan la capacidad de los planes para alcanzar los resultados esperados y garantizar la sostenibilidad de los compromisos adquiridos en el AF. Consecuente con estos análisis, la disposición general se califica como ***iniciada con avances y retrasos en su implementación y en correspondencia parcial con el AF.***

3. Enfoques diferenciales

3.1. Enfoque de género

La ANT está trabajando en la definición de conceptos como “titulación individual” y “titulación colectiva”, para establecer una parametrización que facilite el esquema de medición. Este ejercicio ha requerido un esfuerzo institucional significativo, ya que implica revisar los títulos de propiedad de manera individual, para determinar quién o quiénes son los propietarios (MADR et al., 2024). De acuerdo con lo anterior, esta ST reconoce como un avance la clarificación de los datos en las bases de la ANT, lo que permitirá contar con información más precisa sobre la entrega y formalización de tierras a las mujeres rurales, en el marco de la RRI.

En relación con el enfoque de género, la ANT realizó jornadas de oferta institucional y fortalecimiento dirigidas a mujeres y poblaciones diversas, para promover la transversalización de los enfoques diferenciales, de género e interseccionales en el ámbito institucional interno. También fortaleció espacios de participación territorial de organizaciones colectivas de mujeres rurales, juventudes rurales y otros grupos, orientados a visibilizar y sistematizar sus apuestas por la defensa y protección de la tierra y el territorio (ANT, 2024d).

FINAGRO (2024) reportó la entrega de 361 créditos a mujeres para la compra de tierras, de los cuales 99 fueron otorgados en 2024. Estas 99 beneficiarias representan el 33,56 % del total de personas naturales (295) que accedieron a esta línea de crédito entre enero y septiembre de 2024. En consecuencia, el indicador muestra

un cumplimiento del 103,2 %, superando la meta establecida para 2024, que fue del 32,52 % (SIIPO, 2024).

En el tema PDET, en relación con las iniciativas de género incluidas en los PATR, se observa que del total de iniciativas con etiqueta de género y mujer rural (4.606), el 18,6 % ha sido implementado y finalizado, mientras que el 32 % se encuentra en proceso de implementación. Esto indica que el 50 % de las iniciativas asociadas a género y mujer rural han sido movilizadas. Sin embargo, es importante destacar que, como se mencionó previamente, el número de etiquetas asociadas a género se incrementará significativamente tras la revisión y actualización de los PATR. Al respecto, esta ST considera importante reconocer, como fruto de la revisión de los PATR, la proporción de iniciativas que están orientadas a la atención de la población diversa.

El informe de la Instancia Especial de Mujeres (IEM) señala avances significativos en la implementación de los PNRRI, especialmente en la incorporación de enfoques diferenciales y de género en algunos de los programas. Las mujeres rurales, aunque enfrentan dificultades históricas, han comenzado a recibir atención mediante políticas específicas que reconocen su rol en el desarrollo rural. El Fondo de Tierras, por ejemplo, ha logrado avances parciales en la adjudicación de tierras, y se han registrado esfuerzos para fortalecer la participación de las mujeres en los PDET. Estas iniciativas han creado escenarios de inclusión que, aunque incipientes, son un paso hacia la equidad territorial y de género (IEM, 2023).

A pesar de los avances, el informe de la IEM resalta áreas críticas que requieren atención inmediata. La asignación de recursos financieros y humanos debe ser más eficiente, para garantizar la implementación efectiva de los programas. Es crucial establecer mecanismos que eliminen las barreras administrativas para el acceso a tierras, con enfoque especial en las mujeres y comunidades étnicas. Asimismo, es necesario fortalecer la capacidad técnica de los actores locales y mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación, para medir el impacto real de las intervenciones. La articulación interinstitucional y la inclusión de enfoques diferenciales y de género deben ser priorizadas, para que los PNRRI cumplan con los compromisos establecidos en el AF.

3.2. Enfoque étnico

En 2024, la ANT implementó acciones significativas en el enfoque étnico. Asignó derechos de propiedad rural a comunidades étnicas, en un total de 30 predios, para un total de 11.316 hectáreas y avanzó en el reconocimiento de derechos de propiedad para estas comunidades, mediante procedimientos administrativos especiales. Caracterizó territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente, fortaleciendo la protección de sus derechos. En cuanto a la delimitación y demarcación de

territorios tradicionales, atendió múltiples solicitudes, destacando su compromiso con la seguridad jurídica y la preservación de los derechos territoriales de estas comunidades (ANT, 2024d).

El contador de tierras del MADR reportó como gestión del gobierno Petro, con corte al 18 de noviembre de 2024, la compra de 78.313 ha para comunidades étnicas, equivalentes al 29 % de las compras a nivel nacional, y la formalización de 701.114 ha a comunidades étnicas, equivalentes al 74 % de la formalización nacional (MADR, 2024a).

La ANT reportó el ingreso al FT de 11.316 ha para comunidades indígenas y la formalización de territorios indígenas con la constitución de 11 resguardos en el tercer trimestre de 2024, los cuales representan 82.503 hectáreas, sumando un total de 30 constituciones en el año, que abarcan 225.008 ha. Asimismo, se ampliaron 6 resguardos en el tercer trimestre, alcanzando 16 ampliaciones en el año, asociadas a 169.380 ha (ANT, 2024d).

Respecto a las comunidades afrodescendientes, la ANT reportó que, con corte al 30 de septiembre de 2024, se incluyeron en el FT un total de 584 hectáreas para dichas comunidades. Estos predios se suman a 24 procesos de titulación colectiva de territorios ancestrales, equivalentes a 74.850 ha, de las cuales el 70 % fueron tituladas en municipios PDET (ANT, 2024d).

Para el pueblo Rom no se registraron avances significativos en materia de acceso y formalización de tierras, debido a (i) la ausencia de normatividad específica que garantice sus derechos territoriales, (ii) la carencia de diagnósticos que identifiquen sus necesidades particulares y (iii) la falta de priorización en los planes e indicadores del FT, lo cual deja a este grupo étnico en desventaja frente a otras comunidades priorizadas (ANT, 2024d).

El estado del catastro multipropósito en Colombia, particularmente en relación con los territorios y territorialidades indígenas, presenta desafíos significativos. A pesar de los avances en los acuerdos y procesos de consulta previa, ya han transcurrido 11 meses a la espera de la expedición de un decreto específico para este instrumento, que fue concertado con el Gobierno de Gustavo Petro. La comunidad indígena enfatiza que los acuerdos obtenidos mediante la consulta previa son mandatos de cumplimiento obligatorio, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional.

En este contexto, se resalta la necesidad de que el Gobierno del Cambio cumpla con su palabra y sus obligaciones tanto legales como morales hacia los pueblos indígenas, y demuestre su compromiso real con los derechos fundamentales de estas comunidades. La urgencia de la situación subraya la importancia de la expedición de este decreto, para que las promesas se traduzcan en acciones concretas que fortalezcan la relación del Estado con las comunidades y garanticen la protección de sus territorios y derechos ancestrales (Quigua, 2024).

El IGAC informó que, en el marco del catastro multipropósito, se han realizado consultas previas con comunidades indígenas y negras, afrocolombianas, rai-zales y palenqueras (NARP), para garantizar la implementación de la política catastral en estos territorios. Las consultas con pueblos indígenas ya concluyeron y están en curso las de las comunidades NARP. Estas consultas buscan concertar instrumentos normativos y operativos específicos que permitan la incorporación del enfoque diferencial y la participación activa de estas comunidades en la gestión catastral. Además, la Ley 2294 de 2023 establece que los operadores catastrales en estos territorios deberán pertenecer a las comunidades étnicas intervenidas, lo que incluye la posibilidad de contratación directa para garantizar el respeto a sus derechos y autonomía. La operación en territorios indígenas y afrodescendientes depende de la expedición de un instrumento normativo especial que regule estos procesos (IGAC, 2024).

Respecto al tema PDET en las iniciativas relacionadas con el componente étnico, hay que señalar que, de las 10.615 iniciativas étnicas, 2.682 están catalogadas como *común étnica*³⁶ y 6.890 como *propia étnica*³⁷. La implementación evidencia que solo el 12,8 % del total de iniciativas *propia étnica* han finalizado y el 26 % se encuentra en proceso de implementación. Esto indica que, del total de iniciativas *propia étnica*, se ha movilizado el 38 % (2.618) y queda por implementar un 62 % (4.188).

En cuanto a las iniciativas *común étnicas*, esta ST evidenció un error en la información allegada por la ART, pues informa que 1.755 ya fueron implementadas y finalizadas, y 2.612 se encuentran en ejecución por medio de proyectos. Sin embargo, al corroborar el número total de iniciativas formuladas con etiqueta *común étnica*, se observa que estas son 2.682, es decir, hay inconsistencia.

El III Informe sobre la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz de la IEANPE, resalta algunos avances importantes en los PNRRI. Entre ellos, se subraya la inclusión del enfoque diferencial étnico en las estrategias formuladas, lo que ha permitido un marco normativo más sensible a las realidades culturales y territoriales de estas comunidades. También se ha registrado un incremento en su participación en procesos de consulta previa y concertación, lo cual garantiza que las políticas públicas incluyan elementos relevantes para su contexto. Además, algunos planes han incorporado herramientas que reconocen y valoran la diversidad cultural en las actividades de planeación y ejecución, lo que evidencia una mayor sensibilidad hacia los territorios étnicos (IEANPE, 2023).

A pesar de los avances, el informe identifica áreas críticas de mejora para los PNRRI: se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional para avanzar en la

³⁶ Provenientes de los intereses generales de las comunidades (CPEC, 2020).

³⁷ Propuestas autónomamente por las autoridades propias (CPEC, 2020).

implementación de los compromisos con enfoque étnico, cerrando brechas de información y estandarizando conceptos relacionados con las salvaguardas de género y etnicidad para evitar interpretaciones subjetivas; es esencial priorizar y garantizar procesos efectivos de consulta previa y concertación con comunidades étnicas en todas las fases de implementación; es necesario incluir indicadores específicos y medibles que reflejen el impacto real de las políticas en estas comunidades, asegurando que los beneficios lleguen a quienes más lo necesitan; es fundamental mejorar los procesos de recolección de datos; y establecer una periodicidad coherente en el monitoreo contribuirá a una gestión más transparente y efectiva de los PNRRI en los territorios étnicos (IEANPE, 2023).

3.3. Enfoque ambiental

El AF establece compromisos ambientales en el marco de la RRI, relacionados con el acceso a tierras. Tales compromisos incluyen la delimitación y sustracción de ZRF bajo criterios de sostenibilidad, para beneficiar a campesinos y comunidades étnicas. Estas acciones buscan integrar el acceso a tierras con la protección ambiental, promoviendo un ordenamiento territorial sostenible que permita a las comunidades gestionar los territorios asignados, en armonía con los ecosistemas estratégicos y en cumplimiento de los objetivos del AF.

Esta ST identificó que, hasta el tercer trimestre de 2024, el componente ambiental en la implementación del punto 1 del AF, a cargo de la ANT, incluyó la gestión de tierras en ZRF bajo la Ley 2 de 1959. La ANT reportó avances en 91 expedientes de sustracción, que abarcaron 113.481 hectáreas, de las cuales 76.645 se ubicaron en el Caribe. Su objetivo es facilitar el acceso a tierras a la población campesina y étnica, conforme a las disposiciones ambientales y sociales del AF (ANT, 2024d).

Asimismo, se revisaron 33 solicitudes presentadas a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para intervenciones en áreas de reserva forestal y se evaluó su viabilidad técnica y cumplimiento ambiental. Sin embargo, se identificaron desafíos en la coordinación interinstitucional y en la resolución oportuna de estas solicitudes, lo que limitó el avance en las metas ambientales del AF (ANT, 2024d).

4. Oportunidades de mejora

Actualización de indicadores asociados al FT en PMI y PNFMPR

- Garantizar una actualización rigurosa de las cifras sobre el ingreso de tierras al FT y su entrega a través de dicho fondo, de modo que los

indicadores en el SIPO y los reportes de la ANT reflejen únicamente el ingreso y la entrega de tierras desocupadas a familias rurales sin tierra o con tierra insuficiente, eliminando definitivamente del conteo aquellos baldíos ocupados, adjudicados a sujetos de reforma agraria, producto de la formalización.

Ingreso de tierras al Fondo de Tierras

- Diseñar estrategias de financiamiento y planificación a largo plazo, diversificando las fuentes de recursos mediante alianzas público-privadas u otros mecanismos innovadores, y estableciendo planes de adquisiciones escalonadas y priorizadas que se adecuen a la disponibilidad presupuestal, con el fin de mitigar el impacto del recorte previsto para 2025 en el sector agro, y garantizar la continuidad y eficiencia en la compra de tierras.
- Fortalecer e incentivar la implementación de procedimientos administrativos agrarios, incluyendo la clarificación de la situación jurídica de los baldíos, a fin de robustecer el FT, promoviendo así estrategias más amplias que trasciendan la compra directa, incorporen la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y contribuyan a un uso más equitativo y eficiente del suelo.
- Habilitar y agilizar el funcionamiento de la JAR, impulsando la promulgación de una ley que reglamente su estructura y competencias, la designación de jueces especializados en asuntos agrarios, la capacitación del personal y la implementación de procedimientos más expeditos, con el propósito de reducir la complejidad asociada a procesos administrativos agrarios y a la recuperación de baldíos.

100

Entrega de tierras a través del Fondo de Tierras

- Fortalecer las condiciones de seguridad y protección a través de planes de acción conjuntos con la fuerza pública y la Defensoría del Pueblo, para la prevención, reporte y atención rápida de amenazas o riesgos; implementar sistemas de alerta temprana; y brindar capacitación en protocolos de seguridad a funcionarios y beneficiarios de la entrega de tierras.
- Implementar un enfoque integral en la adjudicación de tierras, articulando la entrega de predios con la intervención de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y otras entidades especializadas, de manera que se ofrezca asistencia técnica permanente, insumos productivos, capacitación en prácticas agroecológicas, acceso a crédito y asesoría comercial. Asimismo, garantizar la provisión de servicios básicos como agua, vías de acceso,

energía y educación, junto con el acompañamiento continuo de personal técnico y social.

PATRI

- Es importante que los resultados de la estrategia de incidencia en nuevos mandatarios y el consolidado de información de las iniciativas que quedaron incluidas de manera concreta en el PDT y los PDD, sean accesibles para las comunidades y puedan ser difundidas entre las distintas instancias de participación de los PDET. Para ello, esta ST considera importante que esta información sea alojada en la central de información PDET³⁸, como una forma expedita de hacer seguimiento a los compromisos de los PDET en los PDT.
- Teniendo en cuenta el ejercicio de revisión de los PATR, esta ST considera importante darle prioridad a la movilización del 17 % de las iniciativas que las comunidades identificaron como prioritarias. Sobre esto resulta adecuado realizar un ejercicio de articulación entre este porcentaje de iniciativas prioritarias y las iniciativas subregionales que, según identificó la ART, se activan por medio de los PNRRI.
- Priorizar, en la formulación de los pactos territoriales de cada subregión PDET, las iniciativas de los PATR de carácter subregional que se activan mediante la ruta de los PNRRI.

101

PNRRI

- Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PFMPR): es imprescindible mejorar la coordinación entre la ANT y las entidades territoriales, para garantizar la calidad y actualización de los datos catastrales. Se debe priorizar la formación de personal técnico especializado en levantamientos prediales y gestión catastral en regiones remotas, reforzando su permanencia a través de incentivos laborales. También se requiere ampliar las acciones dirigidas a mujeres y comunidades étnicas, incluyendo metodologías que aborden las tensiones entre derechos colectivos e individuales. Finalmente, es esencial acelerar la inclusión de predios en el FT, especialmente en territorios PDET, superando las demoras asociadas a la sustracción de ZRF y a problemas jurídicos.
- Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR): se deben establecer metas territoriales más detalladas para los modos carretero, fluvial y aéreo, priorizando corredores estratégicos que conecten las zonas rurales más aisladas con los mercados y servicios básicos. Es necesario

³⁸ <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>

diseñar mecanismos de participación específicos para comunidades étnicas y mujeres, que aseguren su inclusión en las decisiones sobre las intervenciones. La evaluación socioambiental debe fortalecerse mediante la incorporación de variables de sostenibilidad y monitoreo comunitario. También se recomienda integrar estrategias para expandir la red vial en municipios PDET y reforzar la articulación con instrumentos de planeación como los POT y los PATR.

- Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER): es fundamental implementar un enfoque más detallado para la territorialización de proyectos, priorizando municipios con mayores brechas de acceso energético y vinculándolos con los PNIS y los PISDA. Se deben crear indicadores específicos para medir el impacto de los enfoques de género y étnicos, asegurando la participación activa de las comunidades beneficiarias. Además, se requiere fortalecer las capacidades logísticas, para superar los desafíos en zonas no interconectadas y promover soluciones sostenibles con FNCER. El monitoreo debe incluir variables de eficiencia energética y sostenibilidad, que permitan ajustes operativos en tiempo real.
- Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR): es prioritario establecer mecanismos para acelerar la ejecución de proyectos en municipios PDET y fortalecer la asignación de recursos para cumplir con las metas propuestas. Las estrategias deben incluir metas operativas claras para la construcción y mejoramiento de vivienda, considerando las particularidades culturales y regionales. Se requiere optimizar los procesos administrativos que garanticen la transparencia en la contratación y la supervisión de proyectos, al tiempo que se promueva una participación comunitaria efectiva. Finalmente, el monitoreo debe ser más riguroso, asegurando que los indicadores diferenciales de género y étnicos reflejen avances en equidad y sostenibilidad.
- Plan Nacional de Salud Rural (PNSR): la primera prioridad es completar las fichas técnicas faltantes y garantizar la coherencia en las metas de los indicadores, lo cual permitirá un monitoreo más preciso del avance. Deben diseñarse estrategias específicas para cerrar las brechas de aseguramiento en municipios críticos como Magüí Payán y La Macarena. Asimismo, es crucial garantizar la participación activa de mujeres y comunidades étnicas en la planificación y ejecución de los proyectos, estableciendo mecanismos operativos claros. El fortalecimiento de los sistemas de monitoreo, con reportes oportunos y detallados, debe ser un eje central para ajustar estrategias en tiempo real y mejorar la implementación. Finalmente, es necesario abordar los desafíos logísticos en zonas

rurales dispersas, asegurando recursos suficientes y personal técnico capacitado para atender estas áreas.

- Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNgi_ECFC): completar las fichas técnicas de indicadores como el A.83 y el A.83P, asegurando metas específicas y medibles para la distribución de capital semilla no reembolsable, así como desarrollar mecanismos efectivos para los seguros de cosecha subsidiados en los indicadores A.86, A.420 y A.420P. Además, se debe fortalecer la focalización territorial en municipios PDET, garantizando la inclusión de enfoques diferenciales de género y étnicos, y de juventud en acciones concretas. Es fundamental promover la participación activa de las comunidades beneficiarias, con énfasis en mujeres rurales y asociaciones campesinas, respaldada por estrategias claras de capacitación y seguimiento. Asimismo, es necesario reducir la burocracia mediante la simplificación de procesos administrativos, agilizar la ejecución de los proyectos y establecer sistemas de monitoreo que permitan evaluar resultados y realizar ajustes en tiempo real.
- Plan Nacional Progresivo de Protección Social y Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (PNPSR): fortalecer los enfoques diferenciales de género y étnico, estableciendo rutas claras que integren a mujeres y comunidades étnicas en áreas como economía del cuidado y formalización laboral. También es necesario incrementar la cobertura de inspecciones laborales móviles para alcanzar municipios rurales dispersos y garantizar la protección de derechos laborales. Los programas de protección social como BEPS y Colombia Mayor deben ampliar su alcance mediante estrategias que incorporen más beneficiarios y refuercen alianzas locales y sectoriales. Una mejor articulación con planes locales como los PATR y PNIS permitiría una implementación territorial más alineada con las necesidades locales y los compromisos del AF.
- Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT): fortalecer la territorialización efectiva de sus estrategias, priorizando la ampliación de cobertura en municipios PDET y garantizando la inclusión activa de mujeres y comunidades étnicas mediante medidas afirmativas específicas. Es fundamental desarrollar variables de medición claras para monitorear el impacto de los enfoques diferenciales, así como establecer mecanismos de articulación robustos con instrumentos de planeación territorial como el PIRC, los PISDA y los Planes de Retorno y Reubicación. Además, es necesario agilizar la implementación de los servicios de extensión rural, asegurar la capacitación

técnica en territorios priorizados y fortalecer la articulación interinstitucional para garantizar el cumplimiento de metas en los tiempos establecidos.

- Plan de Zonificación Ambiental (PZA): es muy importante que las entidades responsables de la implementación de los PNRRI reporten periódicamente sus avances en el SIPO, como garantía para la verificación y el seguimiento. También es importante incorporar las bases técnicas del PZA en los procesos de toma de decisión y estructuración de proyectos relacionados con las iniciativas PATR.
- Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PAASB): se requiere un mayor énfasis en las soluciones tecnológicas apropiadas para el abastecimiento de agua y buenas prácticas de uso.
- Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR): ampliar su alcance y sus metas para poder gestionar la infraestructura de conectividad de alta velocidad en zonas como los territorios PNIS, las ZRC y los territorios étnicos; e incluir el enfoque étnico y sus salvaguardas, para garantizar que las comunidades y pueblos étnicos se beneficien de la cobertura de conectividad a Internet de alta velocidad y logren una efectiva participación en los escenarios de priorización, planeación y ejecución de este plan en sus territorios.
- Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (SNGPDA): incluir las iniciativas asociadas al pilar 7 de los PATR en las gestiones de construcción y reformulación de los planes departamentales o municipales de seguridad alimentaria y nutricional, así como en la CIDHA como instancia de concertación. La ADR, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social y las alcaldías municipales deben articularse para implementar las diferentes iniciativas aprobadas del pilar 7, para garantizar el derecho a la alimentación en los municipios intervenidos, a través de las medidas de mejoramiento de la producción agroalimentaria, la comercialización y la construcción y mejoramiento de infraestructura física y social. Es necesario que la CIDHA promueva efectivamente la articulación espacial y temporal de las entidades responsables de implementar acciones en el marco del SGPDA, evitando dispersión en sus intervenciones.

5. Bibliografía

- Acto legislativo 04 de 2017 [Congreso de la República]. Por el cual se adiciona el Artículo 361 de la Constitución política. Septiembre 8 de 2017. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83403>
- Agencia de Desarrollo Rural [ADR]. (2023). *Informe de gestión 2023. Avances y logros de la semilla del cambio*. Autor.
- Agencia de Desarrollo Rural. (2024a). *Área con distritos de riego de pequeña escala existentes rehabilitados, complementados o modernizados. Avance cuantitativo julio de 2024. Soporte SINERGIA*. Autor.
- Agencia de Desarrollo Rural. (2024b). *Área con distritos de riego de pequeña escala existentes rehabilitados, complementados o modernizados. Avance cuantitativo noviembre de 2024. Soporte SINERGIA*.
- Agencia de Desarrollo Rural. (2024c). *Informe cualitativo avance del plan nacional sectorial de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria. Soporte SIIPO*. Autor.
- Agencia de Renovación del Territorio [ART]. (s.f.). *Obras por impuestos. Balance cualitativo y cuantitativo de su implementación*. <https://centralpdet.renovacionterrito-rio.gov.co/documentos/obras-por-impuestos-balance-cuantitativo-y-cualitativo-de-su-imple-mentacion/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024a). Base de proyectos OXL Obras por Impuestos. Respuesta a solicitud de información de la STCIV. Rad. No 20241300134141.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024b). Iniciativas en PDT 2024-2027. Respuesta a solicitud de información de la STCIV. Rad. No 20241300134141.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024c). Iniciativas PATR - PNS. Respuesta a solicitud de información de la STCIV. Rad. No 20241300134141.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024d). Respuesta a solicitud de información de la STCIV. Rad. No 20241300134141.
- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (31 de octubre de 2024a). Resolución 2024410058771706. Por medio de la cual se procede a dar apertura de la Convocatoria de oferta de predios rurales, para la verificación de cumplimiento de requisitos e ingreso en el Registro de Inmuebles Rurales- RIR, para ser adquiridos por los potenciales beneficiarios mediante el Subsidio Integral de Acceso a Tierras -SIAT. Subdirección de Acceso A Tierras en Zonas Focalizadas.
- Agencia Nacional de Tierras. (2024b). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades de la ANT en el marco de la implementación de algunas disposiciones del punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Decimoquinto informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. No. radicados ANT ###
- Agencia Nacional de Tierras. (2024c). Insumos. Reunión de trabajo STCIV-ANT. Facilitado en USB por directo de la SPO.

- Agencia Nacional de Tierras. (2024d). *Informe cualitativo de avance del Plan Nacional Sectorial de Formalización Masiva de la Propiedad Rural: Tercer trimestre 2024*. Autor.
- Agencia Nacional de Tierras. (2024e). Respuesta a preguntas presentadas en reunión de trabajo STCIV-ANT del 8 de mayo de 2024. Correo de UI, remitido por el área de Planeación de la ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. (2024f). *Plan de Acción 2024 del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural*. Autor.
- Agencia Nacional de Tierras. (2024g). *Plan de Acción de 2024 de la Agencia Nacional de Tierras*. Autor.
- Agencia Nacional de Tierras. (2024h). Respuesta al oficio con radicado No. 202462006568942 del 2 de octubre de 2024 en cumplimiento del memorando de traslado con radicado No. 202410300411133 del 25 de octubre de 2024. Bogotá, Colombia.
- Agencia Nacional de Tierras y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (6 de agosto de 2024). Presentación gestión de tierras. Reunión del 1 de agosto de 2024.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Primer informe de avances de la implementación del capítulo étnico del Plan Marco de implementación. <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-AVANCES-CAPITULO-ETNICO-PMI.pdf>
- Decreto 0684 de 2024. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA), el Programa Hambre Cero, el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación del Hambre y la Malnutrición (SNSMSHM) y el Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición ODAN y se transforma la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). Junio 04 de 2024. Presidencia de la República de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). *Metodología de Cierre de Brechas. Documento complementario 2 del Anexo. Guía Metodológica para la priorización de las inversiones susceptibles de financiación con cargo a la Asignación para la Inversión Local del Sistema General de Regalías, desde un enfoque de cierre de brechas territoriales*. Autor.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Resolución 1860 de 2023. Anexo 1 plan de convocatorias asignación para la paz del sistema general de regalías bienio 2023–2024. Obtenido de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1qzh-nDda8c%3d&tabid=453>
- Departamento Nacional de Planeación. (25 de octubre de 2024). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades de la ANT en el marco de la implementación de algunas disposiciones del punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Decimoquinto informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Rad. No. radicado DNP 20245921245971.
- Departamento Nacional de Planeación y Agencia de Renovación del Territorio. (2023). *Metodología para la priorización de proyectos de inversión a ser financiados con la Asignación Paz y desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades*

- Territoriales – FONPET Bienio 2023-2024 del Sistema General de Regalías.*
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Anexo%20Metodolog%C3%ADa%20para%20la%20priorizaci%C3%B3n%20de%20proyectos.pdf>
Departamento Nacional de Planeación y Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz. (2024). *Proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Autor.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2024). *Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino.* Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales.
- El Espectador.* (13 de diciembre de 2024a). *La Zona de Reserva Campesina del Alto Sinú ya es una realidad.* <https://www.elespectador.com/especiales/la-zona-de-reserva-campesina-del-alto-sinu-ya-es-una-realidad/>
- El Espectador.* (11 de diciembre de 2024b). *Jurisdicción Agraria: Organizaciones campesinas y grupos académicos responden a críticas.* <https://www.elespectador.com/ambiente/jurisdiccion-agraria-organizaciones-campesinas-y-grupos-academicos-responden-a-criticas/>
- Finagro. (10 de octubre de 2024). Respuesta a solicitud de información sobre las responsabilidades de la ANT en el marco de la implementación de algunas disposiciones del punto 1 de Reforma Rural Integral para la construcción Decimoquinto informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Rad. No. radicados FINAGRO WWGYF71685
- Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (25 de septiembre de 2023). *¿Hacia dónde va el Acuerdo de Paz? Las cifras de la implementación a un año del gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz. Del Capitolio al Territorio.* <https://delcapitolioalterritorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>
- Instancia Especial de Alto Nivel Pueblos Étnicos [IEANPE]. (2023). *III Informe sobre la implementación del capítulo étnico del Acuerdo Final de Paz: A siete años de la firma del Acuerdo Final de Paz.* Autor.
- Instancia Especial de Mujeres [IEM]. (2023). *Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: Voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios.* Autor.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2022). *Plan Nacional de Garantía progresiva al Derecho a la alimentación.* Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC]. (2024). Respuesta a solicitud de información para la construcción del Decimoquinto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz [Radicado N°: 1100OAP-2024-0000098-EE]. Enviado a María Alejandra Vergara Guerrero, Investigadora Responsable punto 1 RRI, Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. Bogotá, D.C., Colombia.
- Ley 2279 de 2022. Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024. Diciembre 21 de 2022. DO. N° 52255.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200110>

- Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida. Mayo 19 de 2023. DO. N° 52400.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (2019). *Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria*: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020a). *Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020b). *Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNgi_ECFC)*. Resolución 000209 de 2020. Autor.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). *Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación*. Resolución 00132 de 2022. Autor.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2023). Anexo 5: Municipios de los núcleos territoriales MADR. Documento interno del Procedimiento de Mantenimiento de Equipos.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024a). El contador oficial de la Reforma Agraria.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024b). Informe II Trimestre Plan de Acción 2024 del PNgi_ECFC: Plan Nacional para la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Autor.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2024c). Acta N. 02 de la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral. Autor.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural y Departamento Nacional de Planeación. (21 de noviembre de 2024). Reunión de la STCIV con funcionarios de los subsistemas 1, 2, 3, 7 y 8 del Sistema Nacional de Reforma Agraria [Grabación de audio]. Autores.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS]. (2021). *Plan Nacional de Zonificación Ambiental*. Autor.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024a). *Gobierno otorga concesiones forestales para garantizar derechos territoriales en la Amazonía*. Recuperado el 18 de octubre de 2024 de <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-otorga-concesiones-forestales-para-garantizar-derechos-territoriales-en-la-amazonia/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024b). *Resolución por la cual se reglamenta el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 relacionado con las concesiones forestales campesinas*. <https://www.minambiente.gov.co/consulta/resolucion-por-la-cual-se-reglamenta-el-articulo-55-de-la-ley-2294-de-2023-relacionado-con-las-concesiones-forestales-campesinas/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024c). *Informe de rendición de cuentas. Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2024/07/Informe-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas_Sector-Ambiente_2023-2024_V2.0-1.pdf

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (27 de diciembre de 2023). *¡Histórico! En el Gobierno del Cambio se aprueba un billón de pesos para el Mecanismo de Obras por Impuestos en 2024*. https://www.minhacienda.gov.co/w/historico-en-el-gobierno-del-cambio-se-aprueba-un-billon-de-pesos-para-el-mecanismo-de-obras-por-impuestos-en-2024?p_l_back_url=%2Fbuscar%3Fq%3D%2B%2Bgobierno%2Bdel%2Bcam-bio&p_l_back_url_title=B%C3%BAsqueda
- Ministerio de Industria y Comercio. (2024). Respuesta a solicitud de información de la STCIV. Rad. No 1-2024-038423.
- Ministerio de Minas y Energía. (2018). *Plan Nacional de Electrificación Rural 2018-2031*. Autor.
- Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Plan de Acción 2024 del Plan Nacional de Electrificación Rural 2018-2031*. Autor.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024, octubre 30). Respuesta a la solicitud de información para la construcción del décimo quinto informe general de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Radicado No. 2024230001152681. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2019). *Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR)*. Autor.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2024). Respuesta a solicitud de información de la STCIV. Rad. 242151934.
- Ministerio de Transporte. (2018). *Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)*. Resolución 0003260 del 3 de agosto de 2018. Autor.
- Ministerio de Transporte. (2024). *Plan de Acción 2024 del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)*. Autor.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [MCVT]. (2021). *Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (PNVISR)*. Resolución 0410 del 2 de agosto de 2021. Autor.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2024). *Plan de Acción 2024 del Plan Nacional de Vivienda de Interés Social Rural*. Autor.
- Ministerio del Interior. (2024). *Plan de choque para acelerar la implementación del Acuerdo Final para la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*. Autor.
- Ministerio del Trabajo. (2020). Plan Progresivo de Protección Social y Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales. Resolución 2951 del 29 de diciembre de 2020. Autor.
- Ministerio del Trabajo. (2024). *Informe cualitativo del Plan Progresivo de Protección Social y Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales: Segundo trimestre de 2024*. Autor.
- Prieto, J. (26 de julio de 2022). *El escándalo de OCAD Paz: En qué consiste, qué evidencia hay y qué huecos tiene*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-escandalo-de-ocad-paz-en-que-consiste-que-evidencia-hay-y-que-huecos-tiene/>
- Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2023). *Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Autor.

- Quigua, Norey Maku. [@NoreyMakuQuigua]. (10 de noviembre 2024). *Decreto de Catastro Multipropósito para Territorios y Territorialidades Indígenas YA!* [Tweet]. X. <https://x.com/NoreyMakuQuigua/status/1855003246424658249>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV]. (2024). *Décimo tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Autor.
- Sistema Integrado de Información para el Posconflicto [SIIPO]. (2024). *Punto 1. Reforma Rural Integral*. <https://siipo.dnp.gov.co/buscarindicador>
- Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados [SINERGIA]. (2024). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias [UAEOS]. (2020). *Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural*. Ministerio del Trabajo.
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. (2024). Informe de gestión Unidad Solidaria 2023-2024. <https://www.unidadsolidaria.gov.co/sites/default/files/archivos/Informe%20de%20gestion%20Unidad%20Solidaria%202023-2024%20%20vf.pdf>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP]. (4 de diciembre de 2024). *Matriz diagnóstica PNRRRI (corte dic 2024)*. [Archivo Excel]. Autor

6. Anexos

Anexo 1.

Subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria			
Subsistema	Coordinado por	Integrado por	PNRRI que articula
De adquisición, adjudicación de tierras, garantía de derechos territoriales de los campesinos, pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	ANT	Min Interior, MADR, MADS, ADR, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, URT, Unidad para la implementación del Acuerdo de Paz, ARN, ART y FINAGRO.	Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.
De delimitación, constitución y consolidación de zonas de reserva campesina; delimitación, uso y manejo de playones y sabanas comunales; y de organización y capacitación campesina.	MADR	MADS, ANT, ADR, ART, AUNAP, APC, SENA, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.	Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, Plan de Zonificación Ambiental.
De ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales para la reforma agraria, respetando el derecho a la objeción cultural de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.	MADR	MinInterior, MADS, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Vivienda, DNP, ART, ANT, UPRA.	Plan de Zonificación Ambiental, Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico.
De acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras.	Por designar en Presidencia de la República.	MADR, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Minas, MinEducación, MinVivienda, MinTransporte, Ministerio de la Igualdad y la Equidad, ADR, APC y ART.	Plan Nacional de Educación Rural, Plan Nacional de Vivienda Rural, Plan Nacional de Salud Rural, Plan Nacional de Electrificación Rural, Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, Plan Nacional de Protección Social, Plan Nacional de Riego y Drenaje, Plan Nacional del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

De investigación, asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos.	MinCiencias	MADR, AGROSAVIA, ICA, FINAGRO, VECOL, INVIMA y ADR, SENA.	Plan Nacional de Asistencia Técnica.
De estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria; de las economías propias indígenas y de las economías de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; comercialización y fomento agroindustrial.	MinComercio	MinInterior, MADR, MADS, MinTrabajo, ADR, ART, Banco Agrario, RENAF, UAEOS, SENA, APC.	Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
De crédito agropecuario y gestión de riesgos.	MADR.	MinHacienda, Banco Agrario, FINAGRO, FIN-DETER, DNP.	Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
De delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; delimitación, uso, manejo y goce de estos, y fortalecimiento de la formación desde los saberes propios.	MADR.	MADS, ANT, ADR, ART, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, AGROSAVIA y SENA.	Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

Anexo 2. Metodología y resultados del mecanismo para la distribución equitativa de los recursos entre subregiones PDET

Es importante señalar que, con la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2024, que desarrolla el actual PND, se modificó la metodología de asignación de recursos para el OCAD Paz. En adelante, los proyectos de inversión que pueden ser financiados con los recursos de la Asignación para la Paz, serán definidos a través de convocatorias públicas, en el marco de la implementación de las iniciativas incluidas en los PATR. El objetivo es garantizar una distribución equitativa de los recursos entre las 16 subregiones PDET. Para ello, el DNP y la ART ejecutarán un plan de convocatorias, en el que los municipios competirán solo con otros de su misma subregión, en lugar de hacerlo con todos los 170 municipios, como ocurría antes.

Sobre esto, en la sesión 69 del OCAD Paz, se aprobó una nueva metodología de asignación de recursos, que fue ratificada mediante la Resolución 1860 de 2023

del DNP³⁹, de acuerdo con la cual los proyectos se priorizarán con base en criterios de cierre de brechas socioeconómicas. La metodología presentada incluye:

- **Convocatorias públicas:** garantizan la distribución equitativa y la priorización, según indicadores como pobreza, conflicto armado, cultivos ilícitos, desempeño institucional y población étnica.
- **Componente de equidad territorial:**
 - **Subcomponente Criterios de Focalización:** mide las condiciones socioeconómicas y ambientales que deben tenerse en cuenta para priorizar territorios más vulnerables.
 - **Subcomponente Recursos Movilizados:** considera la asignación histórica de recursos y la participación en asignaciones directas del SGR.
- **Fórmula de asignación:** combina los puntajes de equidad territorial con el número de municipios PDET en cada subregión, para definir bolsas de recursos.

Aspecto	Descripción	Ponderación
Criterios de focalización (70 %)	Pobreza, desempeño institucional, conflicto armado, presencia étnica, cultivos ilícitos y áreas de interés ambiental.	70 %
Recursos movilizados (30 %)	Asignación histórica de recursos y participación en las asignaciones directas del SGR.	30 %
Fórmula	Combina el puntaje de equidad territorial (90 %) y el número de municipios en cada subregión (10 %) para definir las bolsas regionales de financiamiento.	
Resultados propuestos	Los \$1,95 billones disponibles para el bienio 2023-2024 serán distribuidos entre las 16 subregiones PDET, priorizando territorios más vulnerables y con menor acceso.	100 %

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del DNP, 2023.

³⁹ Disponible en <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1qzh-nDda8c%3d&tabid=453>

Anexo 3.

Zonas de Reserva Campesina constituídas						
#	Nombre	Departamento	Municipio	Área (ha)	Acto administrativo de delimitación y constitución	No. habitantes/ familias
1	Guaviare	Guaviare	Calamar, El Retorno, San José del Guaviare	473.027,10	Resolución 054 de 1997	24.884 habitantes
2	Cuenca de río Pato y valle del Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	71.891,70	Resolución 055 de 1997, modificado por el Acuerdo 389 de 2024	6.278 habitantes
3	Arenales – Morales	Bolívar	Arenal- Morales	28.059,20	Resolución 054 de 1999	10.000 habitantes
4	Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	42.574,10	Resolución 046 de 2000	5.377 habitantes
5	Perla Amazónica	Putumayo	Puerto Asís	36.675	Resolución 069 de 2000	2.727 habitantes
6	Valle del río Cimitarra	Antioquia, Bolívar	Yondó, Cantagallo, San Pablo	196.258,60	Resolución 028 de 2002	29.000 habitantes
7	Montes de María II	Bolívar	Córdoba, El Guamo, Zambrano, San Juan de Nepomuceno (corregimiento de San Agustín, departamento de Bolívar)	44.447	Acuerdo 57 de 2018	Sin información actualizada
8	Sumapaz	Cundinamarca	Bogotá, localidad 20	22.765,30	Acuerdo 252 de 2022	575 familias
9	Güéjar-Cafre	Meta	Puerto Rico	33.614,50	Acuerdo 253 de 2022	579 familias
10	La Tuna	Cauca	Santa Rosa	176.195,10	Acuerdo 243 de 2022	1.346 familias

1 1	Losada-Guayabero	Meta	La Macarena, Uribe	163.735,90	Acuerdo 261 de 2023	1.912 familias
1 2	Paraíso Escondido	Boyacá	Togüi	6.949,10	Acuerdo 306 del 2023	500 familias
1 3	Venecia, parte alta	Cundinamarca	Venecia	8.473,50	Acuerdo 339 de 2023	600 habitantes
1 4	Tuluá	Valle del Cauca	Tuluá	33.293,10	Acuerdo 369 de 2024	5.164 habitantes
1 5	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	8.545,40	El Proyecto de Acuerdo fue aprobado por el Consejo Directivo de la ANT en sesión No. 99 del 30 de octubre de 2024. El acto administrativo de constitución se encuentra en proceso de firma y numeración, para su posterior notificación, comunicación y publicación en el Diario Oficial.	480 familias
1 6	Tarazá	Antioquia	Tarazá	42.973,10	Aprobada en el Consejo Directivo del 30 de octubre. El Proyecto de Acuerdo fue aprobado por el Consejo Directivo de la ANT, en sesión No. 99 del 30 de octubre de 2024. El acto administrativo de constitución se encuentra en proceso de firma y numeración,	811 familias

					para su posterior notificación, comunicación y publicación en el Diario Oficial.	
17	San José de Apartadó	Antioquia	Apartado	29.403,70	El Proyecto de Acuerdo fue aprobado por el Consejo Directivo de la ANT, en sesión No. 99 del 30 de octubre de 2024. El acto administrativo de constitución se encuentra en proceso de firma y numeración, para su posterior notificación, comunicación y publicación en el Diario Oficial.	1.300 familias
18	Santa Isabel-Anzoátegui	Tolima	Santa Isabel-Anzoátegui	23.671,80	El Proyecto de Acuerdo fue aprobado por el Consejo Directivo de la ANT, en sesión No. 99 del 30 de octubre de 2024. El acto administrativo de constitución se encuentra en proceso de firma y numeración, para su posterior notificación, comunicación y publicación en el Diario Oficial.	1.385 familias

1 9	Alto Sinú	Córdoba	Tierralta	8.376,98	Resolución de inicio 2023430005972 6 de 12 de mayo de 2023. En la sesión 103 del consejo directivo de la ANT, se aprobó el Proyecto de Acuerdo que delimita y constituye la Zona de Reserva Campesina del Alto Sinú.	10.000 habitantes, o 3.500 familias
--------	-----------	---------	-----------	----------	--	-------------------------------------

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la ANT (2024h) y *El Espectador* (2024a).

PUNTO

2

Participación Política

Informe sobre la implementación del punto 2: “participación política: apertura democrática para construir la paz”

1. Presentación

El punto dos del Acuerdo Final (AF) busca erradicar la violencia de la política, a través de la promoción de garantías de seguridad; de una mayor participación electoral y social; del fomento de la pluralidad de voces e ideas en el debate público con plenas garantías para la participación, especialmente de las comunidades históricamente excluidas; y la adopción transversal de enfoques territoriales, de género y étnico.

Para avanzar en esta materia, establece una serie de ajustes institucionales en torno a tres temas generales:

- *Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y para los nuevos movimientos que surjan después de la firma del Acuerdo Final (AF 2.1.).* Incluye un estatuto para la oposición (AF 2.1.1.) y garantías de seguridad para el ejercicio de la política, la labor de líderes sociales y de movimientos sociales, y defensores y defensoras de derechos humanos (AF 2.1.2.).
- *Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas (AF 2.2.).* Incluye una variedad de acciones de garantía para la participación de movimientos y organizaciones sociales (AF 2.2.1.); el ejercicio de la protesta (AF 2.2.2.); el acceso a medios de comunicación comunitarios e institucionales (AF 2.2.3.); la promoción de la reconciliación, convivencia y no estigmatización (AF 2.2.4.); el control social (AF 2.2.5); y la planeación participativa (AF 2.2.6.).
- *Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (AF 2.3.1.).* Contempla acciones para impulsar el pluralismo político (AF 2.3.1.), la participación electoral (AF 2.3.2.), la transparencia en los procesos electorales (AF 2.3.3.), la reforma del régimen y de la organización electoral (AF 2.3.4.), la promoción de una cultura política democrática (AF 2.3.5.), una mejor representación política para las poblaciones más afectadas por el conflicto armado (AF 2.3.6.) y una mayor participación de la mujer (AF 2.3.7.).

En el presente informe, esta Secretaría Técnica (ST) da cuenta de los avances, los retos y los desafíos de la implementación del AF en estos tres temas, durante el segundo semestre de 2024. El análisis que se presenta a continuación se enmarca en un contexto en el que se destacan dos asuntos cruciales. El primero corresponde a la expedición, por parte del Gobierno nacional, de un Plan de Choque para avanzar en la implementación del AF. Este plan incluye algunas disposiciones del punto dos, relativas a la revisión y reestructuración del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y a un nuevo impulso a una reforma política, advirtiendo que se trata de uno de los compromisos pendientes de la agenda legislativa para la implementación del AF. El segundo tiene que ver con la persistencia de la violencia política, pese a la voluntad del Gobierno nacional de sacar adelante nueve procesos de diálogo con diferentes grupos armados no estatales, en el marco de su Política de Paz Total.

De acuerdo con la base de datos del Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos⁴⁰ del Sistema Integral para la Paz, de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre enero y noviembre de 2024 se reportaron 219 enfrentamientos entre los grupos armados ilegales y las fuerzas de seguridad del Estado, lo que representa un incremento del 46.98 % en comparación con el mismo período del año anterior.

Según datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, citados en el último informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2024), entre el 1 de enero y el 31 de agosto de este año, 137.200 personas fueron desplazadas, de las cuales 42.500 corresponden a desplazamientos masivos y 79.585 a desplazamientos individuales. Se registraron, además, 94.700 personas en situación de confinamiento en 62 municipios de 13 departamentos, según esta misma fuente.

Finalmente, conforme a distintas fuentes, si bien se ha reportado una disminución relativa, las cifras de asesinatos de liderazgos sociales y de firmantes de paz continúan siendo preocupantes. Entre julio y octubre de este año, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) registró el asesinato de 64 líderes sociales, alcanzando un total de 162 liderazgos asesinados, con corte a noviembre de 2024, lo que representa 10 casos menos que en el mismo periodo de 2023. Por su parte, de acuerdo con información del Consejo Nacional de Reincorporación del componente Comunes (CNR-Comunes), entre julio y noviembre se reportaron 8 homicidios de firmantes del AF, acumulando un total de 28 casos en lo que va de 2024, lo cual muestra una disminución de 18 casos respecto al mismo período del año anterior.

Teniendo en cuenta los anteriores elementos de contexto, que incluyen tanto el nuevo impulso que toman algunas disposiciones del punto dos en el Plan de Choque como la persistencia de los riesgos asociados a la actividad política, en este

⁴⁰ Disponible en https://www.jep.gov.co/uiia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx

informe, si bien se hace un monitoreo de los avances de todas las disposiciones del punto dos del AF, se prioriza el análisis a profundidad de tres subtemas específicos: el SISEP (AF 2.1.2.), el control social y las veedurías ciudadanas (AF 2.2.5.) y la reforma del régimen y de la organización electoral (AF 2.3.4.).

Esta priorización obedece a los tres criterios que esta ST ha definido en su metodología de trabajo en materia de urgencia, pertinencia y oportunidad.

La priorización del SISEP (AF 2.1.2.) es un asunto *urgente*, debido a la persistencia de los riesgos asociados a la actividad política en el marco de muy diversos conflictos armados que a nivel territorial continúan activos. Su *pertinencia* responde a que las garantías efectivas para la participación política, en condiciones plenas de seguridad, es un asunto transversal a todo el AF, cuya no resolución afecta la implementación de muchos otros compromisos y disposiciones incluidas en él. Se trata, además, de un subtema *oportuno*, ya que el Plan de Choque ha puesto uno de sus énfasis en el fortalecimiento del SISEP, apuntando a superar los problemas de coordinación y articulación que, hasta el momento, como lo ha advertido esta ST en informes anteriores (STCIV, 2024b, 2024a), han impedido que efectivamente funcione como un sistema, en los términos definidos en el AF.

En cuanto a la priorización del subtema control social y veedurías ciudadanas (AF 2.2.5.), esta ST señala que resulta *urgente*, por cuanto ya son de conocimiento general algunos hechos de corrupción en el manejo de recursos públicos destinados para la implementación del AF, como ocurrió, según algunas denuncias, con el posible desfaldo de 12 billones de pesos del Sistema General de Regalías, que tenían como destinación financiar múltiples proyectos de paz en 273 municipios PDET (RTVC, 2024). La *pertinencia* resulta, precisamente, de entender que avanzar en la implementación de los compromisos de este subtema ayudaría a mitigar este tipo de riesgos de corrupción y contribuiría a una mayor legitimidad del AF. Y es un subtema *oportuno* de cara a la coyuntura actual, toda vez que el Plan de Choque, liderado por el Ministerio del Interior, busca acelerar transformaciones territoriales por medio de pactos con las comunidades y la implementación de proyectos de inversión estratégicos en el marco del AF, que necesitan el impulso y acompañamiento de veedurías ciudadanas que garanticen el uso responsable de estos recursos.

Por último, la priorización del subtema reforma del régimen y de la organización electoral (AF 2.3.4.), resulta *urgente* toda vez que varios hechos recientes han vuelto a poner en duda la independencia del Consejo Nacional Electoral, debido a la orientación partidista de sus magistrados y magistradas, así como la necesidad de cambiar el mecanismo político por medio del cual se selecciona a sus miembros (Uprimny, 2024). En materia de *pertinencia*, la priorización responde a la necesidad de avanzar en cambios normativos e institucionales del régimen político, que aseguren unas elecciones legítimas y transparentes de cara al certamen electoral del

2026, que se anticipa será altamente competitivo. Y es *oportuno*, debido a que el Ministerio del Interior, en el marco del Plan de Choque, revivió la relevancia de este compromiso del AF, lo que genera condiciones propicias para avanzar en esta reforma.

2. Análisis de temas

2.1. Derechos y garantías para el ejercicio de la política en general, incluyendo las garantías de seguridad (AF 2.1.)

Durante el período que cubre el presente informe, esta ST observó avances en los dos subtemas que hacen parte de las garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

En lo relativo al Estatuto de la Oposición (AF 2.1.1.), se destacan los siguientes eventos:

El 20 de julio, después del discurso del presidente de la República en la instalación del Congreso, la oposición ejerció el derecho a presentar sus observaciones, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 14 del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018). En esta ocasión intervinieron, sin ningún contratiempo, los representantes Óscar Campo, Marelén Castillo, Daniel Carvalho y Miguel Polo Polo, así como los senadores Miguel Uribe y David Luna (Cámara de Representantes, 2024).

El 4 de noviembre fue aprobado en primer debate, en el Senado de la República, el Proyecto de Ley 031-24 “mediante el cual se otorgan derechos adicionales a las organizaciones declaradas en independencia”. Este proyecto busca ampliar algunos de los derechos con los que cuentan las organizaciones declaradas en oposición y apunta al fortalecimiento del debate político en el marco de la democracia, uno de los ejes centrales del Estatuto y del AF.

En lo que corresponde a las garantías de seguridad para el ejercicio de la política (AF 2.1.2.), se destacan los siguientes eventos relativos a la implementación:

El 1 de junio de 2024, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior llevó a cabo una segunda convocatoria para la postulación y priorización de organizaciones, en el marco del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en Territorios, establecido por el Decreto 660 de 2018. De acuerdo con información proporcionada por dicha Dirección, entre 2018 y 2022 se priorizaron 43 organizaciones, en 2023 esta cifra aumentó a 61 y a noviembre de 2024 se alcanzó un total de 237 organizaciones priorizadas, lo que refleja un

avance significativo en el número de beneficiarios del programa, como resultado de las convocatorias realizadas.

El 26 de agosto sesionó el Comité Técnico de los componentes 1 (medidas integrales de prevención, seguridad y protección) y 3 (protocolo de protección para territorios rurales), del programa objeto del Decreto 660 de 2018. Durante esta sesión, en coordinación con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), se priorizaron todos los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) en el marco del programa. En septiembre se formularon los Planes Integrales de Prevención (PIP) de tres AETCR, se reformuló el PIP de un AETCR y se elaboraron tres PIP para organizaciones de firmantes de paz. En octubre, se formularon los PIP de nueve AETCR adicionales. En total, con corte a noviembre de 2024, se han formulado un total de 128 PIP, así: 18 entre 2018 y 2022, 40 en 2023 y 70 en 2024 (Ministerio del Interior, 2024a).

El 28 de octubre sesionó el Comité de los componentes 2 (promotores y promotoras de paz y convivencia) y 4 (apoyo a la actividad de denuncia) de este mismo programa. Según la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, durante esta sesión se avanzó en la reglamentación de los requisitos y procedimientos para la acreditación de los potenciales promotores y promotoras de paz y convivencia; se autorizó la firma de un convenio con la Universidad de Antioquia para dictar el diplomado “Construcción de paz, derechos humanos, justicia comunitaria, garantías para defensores/as de derechos humanos, y prevención y autoprotección”, dirigido a 5.000 personas, incluyendo promotores, promotoras e integrantes de organizaciones sociales, con el objetivo de ampliar sus conocimientos en estos temas, fomentar sinergias entre los distintos componentes del programa y asegurar un funcionamiento integral en los ámbitos de prevención, denuncia y protección para las comunidades priorizadas (comunicación personal con funcionarios Ministerio del Interior, 2024).

Así mismo, el 10 de diciembre, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en alianza con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, abrió la convocatoria para financiar 659 proyectos (Ministerio del Interior, 2024b) que tienen como objetivo reforzar los mecanismos de protección y autoprotección de individuos, grupos y comunidades, y asegurar el pleno ejercicio de sus derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad. Esta convocatoria cuenta con una asignación presupuestal de 39.528 millones. La anterior convocatoria del Banco de Proyectos que abrió dicha Dirección, durante el primer semestre de 2024, comprendió 103 asistencias técnicas a organizaciones para que pudieran aplicar a ella, 88 proyectos presentados y 55 proyectos aprobados (Ministerio del Interior, 2024a).

El 24 de julio, la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) se reunió con delegados de la sociedad civil integrantes de la Comisión Nacional de

Garantías de Seguridad (CNGS) y el vicefiscal de la nación, con el fin de fortalecer las relaciones institucionales en el marco del SISEP. La UIAP propuso modificar la resolución que define el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones, de la Fiscalía General de la Nación (FGN), para alinearla con el SISEP, conforme a lo dispuesto en el AF. La propuesta no fue acogida por la FNG, con lo cual, a juicio de los promotores de esta iniciativa de articulación, no solo se limita la posibilidad de hacerle seguimiento a los avances que reporta este Comité, sino que, bajo el argumento de la independencia de la FGN, se reduce la posibilidad de una mayor participación de otras instituciones del Estado y de la sociedad civil (comunicación personal funcionarios UIAP, 2024).

En materia de investigación de los crímenes cometidos en contra de liderazgos sociales y firmantes de paz, la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la FGN, durante este periodo fortaleció sus capacidades mediante el aumento del número de fiscales que hacen parte de ella. Mediante el Decreto Ley 898 de 2017 se le habían asignado 16 fiscales y la entidad reportó haber incrementado, en el segundo semestre de 2024, el número a 36, distribuidos en las cinco regiones⁴¹ de trabajo donde la UEI ha identificado dinámicas de macrocriminalidad, y haber creado una nueva región que comprende los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Caldas, Risaralda, Quindío, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas y San Andrés y Providencia (Unidad Especial de Investigación, 2024).

El 8 de agosto se realizó una sesión extraordinaria de la Instancia de Alto Nivel (IAN) del SISEP y el 6 de noviembre la IAN sesionó nuevamente, esta vez de forma ordinaria. Durante esta sesión se aprobaron el reglamento interno de dicha instancia y el documento de lineamientos para la expedición del decreto que crea la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP (comunicación personal funcionarios UIAP, 2024).

El 22 de agosto se llevó a cabo una sesión conjunta de la CNGS y la IAN del SISEP, presidida por el presidente de la República, durante la cual se tomaron decisiones importantes respecto a la implementación de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, entre ellas la priorización de 11 subregiones y 71 municipios; la puesta en marcha de dos proyectos piloto en las subregiones de Magdalena Medio y norte del Cauca, con un cubrimiento total de 15 municipios; y la creación de una Comisión Técnica conformada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa y la FGN, para coordinar la implementación territorial de dicha política (Unidad Especial de Investigación, 2024).

⁴¹ i) Región Norte: Atlántico, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Sucre y Magdalena Medio; ii) Región Oriental: Arauca, Norte de Santander y Santander; iii) Región Noroccidental: Antioquia, Chocó y Córdoba; iv) Región de la Orinoquía: Caquetá, Casanare, Guaviare, Meta y Putumayo; v) Región Pacífico Sur Occidente: Cauca, Huila, Nariño y Valle del Cauca.

Aunado a lo anterior, el Comité Operativo de Mujer y Género de la IAN sesionó el 27 de diciembre y estableció la agenda de trabajo para los primeros cuatro meses de 2025.

Finalmente, entre julio y noviembre de 2024, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de las funciones relativas al Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida (Decreto 2124 de 2017), promulgó 10 alertas tempranas, con lo cual alcanzó un total de 26 durante 2024, discriminadas así: 16 de riesgo inminente y 10 estructurales. Al interior de estas 26 alertas tempranas se identificaron riesgos en 9 comunidades afro, 12 comunidades indígenas, 4 organizaciones LGBTIQ+ y 17 asociaciones de mujeres.

Análisis de las Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (AF 2.1.2.)

En este primer subtema priorizado, esta ST analiza en mayor profundidad los avances reportados en el funcionamiento del SISEP, según los cuatro componentes definidos tanto en el AF como en el Decreto 895 de 2017 que lo reglamenta: adecuación normativa e institucional, prevención, protección, y evaluación y seguimiento.

En lo correspondiente a la *adecuación normativa e institucional*, se analizan los siguientes compromisos contemplados en el AF: (a) creación de una Instancia de Alto Nivel (IAN) que dinamice y coordine el funcionamiento del SISEP; y, (b) fortalecimiento de las capacidades de judicialización e investigación de quienes atentan contra de liderazgos sociales, firmantes de paz y personas defensoras de derechos humanos.

a) Creación de una Instancia de Alto Nivel (IAN)

Respecto de la IAN, esta ST destaca que, gracias a los esfuerzos de la UIAP en su rol como delegada presidencial en el SISEP, se logró la aprobación de su reglamento interno (comunicación personal funcionarios UIAP, 2024), donde se definen con claridad las modalidades de las sesiones —plenarias, ordinarias y extraordinarias—, la creación de subcomisiones transitorias técnicas para la discusión de planes y productos, las funciones de la Secretaría Técnica y los roles de sus integrantes.

Sumado a la aprobación de este reglamento, hay que resaltar el hecho de que la IAN haya sesionado con mayor frecuencia durante el período de análisis de este informe, puesto que constituye un paso en la dirección indicada para que las diferentes instituciones y entidades que hacen parte del Sistema logren coordinarse y articularse más efectivamente, y construyan un horizonte colectivo compartido más allá de las responsabilidades puntuales que se les han asignado.

b) Fortalecimiento de capacidades de judicialización e investigación

En este aspecto se destacan los esfuerzos de la FGN por aumentar el número de fiscales que hacen parte de la UEI y la decisión de ampliar su cubrimiento a un mayor número de regiones. En cuanto a los avances en materia de investigaciones, según el más reciente informe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas (2024), “solo se han dictado 98 condenas en los 546 casos de los que se está ocupando en total la Unidad, de las cuales solo cinco se refieren a autores intelectuales”. Una cifra sin duda muy baja, que expresa con nitidez que la gran mayoría de crímenes en contra de liderazgos sociales, firmantes de paz y personas defensoras de derechos humanos continúan en la impunidad.

En igual sentido y para el período de análisis de este informe, esta ST observó que no existe consenso entre la UIAP y la FGN alrededor del funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones, pues a la propuesta de la UIAP de ajustar la resolución por la cual se crea este Comité, a fin de abrir la posibilidad de que la sociedad civil y otras instituciones del Estado puedan hacer recomendaciones y seguimiento a las metodologías de investigación que aplica la FGN para atender casos de delitos en contra de liderazgos sociales, esta entidad respondió que la encuentra improcedente, toda vez que, como parte de la Rama Judicial, tiene total autonomía para definir la manera en que realiza su trabajo.

A propósito de su propuesta de ajuste, la UIAP reportó en el SIIPO que:

El 22 de agosto, se recibió un correo de la Fiscalía en el que expresaron sus preocupaciones, señalando: “En relación con los lineamientos y directrices para el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones de delitos contra quienes ejercen la política, que serán presentados para aprobación ante la Instancia de Alto Nivel, de la cual la FGN no hace parte, de manera general puedo decir que los encontramos contradictorios y con riesgo de afectación a la autonomía de la Fiscalía General de la Nación.

En lo que se refiere al *componente de prevención* del SISEP, en el que se establece todo lo relacionado con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, esta ST destaca que la Defensoría del Pueblo continuó ejerciendo sus labores durante el segundo semestre de 2024, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2024 de 2017. En este lapso, la Defensoría emitió un total de 26 alertas tempranas en las que se describen tanto los riesgos posibles como una serie de recomendaciones a diferentes instituciones para su mitigación.

No obstante, esta ST destaca lo señalado en su primer informe especial (STCIV, 2024b), donde afirma que la falta de conocimiento, interés o capacidad de los Gobiernos territoriales, constituye uno de los principales cuellos de botella para responder a los riesgos señalados en las alertas tempranas. Esta situación se agravó en 2024, porque según el funcionario de la Defensoría del Pueblo consultado

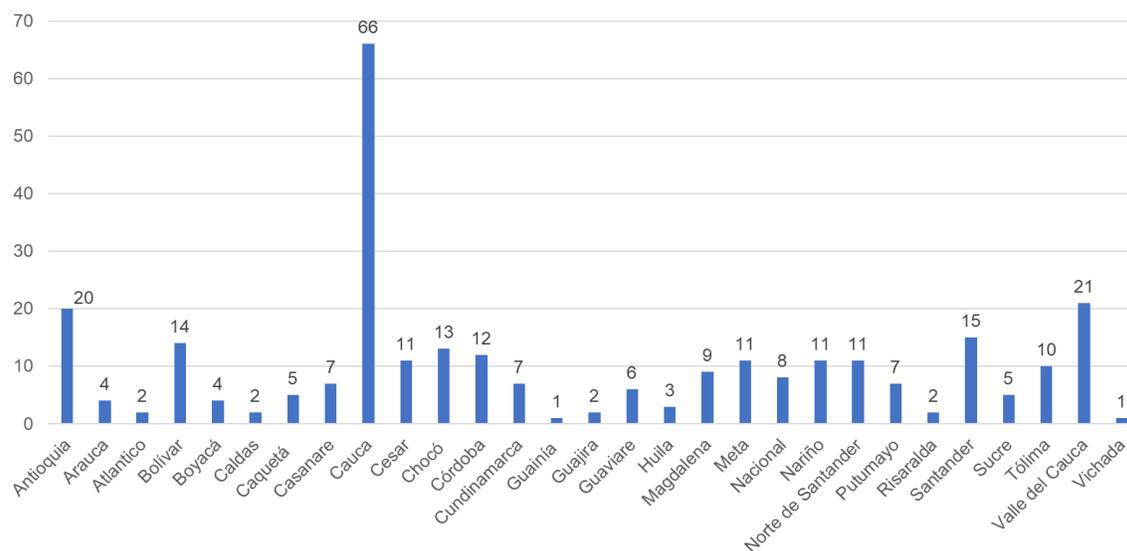
para este informe, la mayoría de los mandatarios que asumieron el liderazgo de los Gobiernos subnacionales en enero de este año, desconocen las responsabilidades que tienen como primeros respondientes ante las situaciones de riesgo identificadas por esta entidad.

En cuanto al *componente de protección del SISEP*, que contempla una serie de instancias, programas y planes orientados a la protección individual y colectiva de las personas y comunidades que enfrentan riesgos asociados a las actividades políticas que desarrollan, incluida la defensa de los derechos humanos, esta ST destaca el impulso dado a la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. El liderazgo asumido por el presidente de la República en la sesión de esta Comisión, elevó el perfil político tanto de la Comisión como de la política en cuestión. Además, le dio más peso político a la decisión de avanzar con dos planes piloto en subregiones fuertemente afectadas por las acciones de grupos armados no estatales. Estos planes piloto representan una oportunidad muy importante para monitorear y evaluar la efectividad que esta política puede tener a nivel regional, por cuanto señalan potenciales ajustes y caminos para otras regiones donde se vaya a implementar en un futuro cercano.

Así mismo, esta ST valora positivamente varios de los avances logrados en la implementación del Decreto 660 de 2018, que reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Estos avances incluyen: la creación y consolidación de un equipo dentro de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el cual, a pesar de contar con recursos humanos limitados frente a la magnitud del trabajo que debe asumir, ha dinamizado la implementación del Programa y facilitado el relacionamiento con otras instituciones del Estado. Gracias a estos esfuerzos, los comités de cada uno de los cuatro componentes del programa han sesionado exitosamente, logrando avances en aspectos clave.

Según la información proporcionada por dicha Dirección a esta ST, con corte a noviembre de 2024, las acciones desarrolladas en el marco del programa han producido resultados significativos: 290 organizaciones sociales, de 29 departamentos, han participado en actividades de fortalecimiento y apoyo contempladas en el Decreto 660, la mayoría ubicadas en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Antioquia y Santander.

Gráfica 1. Número de organizaciones sociales, por departamento, vinculadas al Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios



Fuente: Ministerio del Interior, 2024a.

Durante el período 2018-2022 y el año 2023, en los cuales se formularon 18 y 40 PIP, respectivamente, la Dirección de Derechos Humanos, a noviembre de 2024, había consolidado 70 planes adicionales, alcanzando un total de 126 PIP formulados. De manera similar, aunque en menor escala, viene avanzando en la formulación de protocolos de protección para territorios rurales: en el periodo 2018-2022 formularon 2, en 2023 subieron a 18 y en el 2024 llegaron a 25, para un total acumulado de 45 (Ministerio del Interior, 2024a).

Finalmente, el *componente de evaluación y seguimiento del SISEP* contempla la creación de un Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, y de una Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de todo el sistema. Al respecto, esta ST constató que, aunque ninguno de los dos ha sido implementado, se han logrado avances significativos. Ejemplo de ello es la aprobación, en una de las sesiones de la IAN, del borrador de lineamientos para la creación del Sistema y de la Comisión.

Estos elementos no solo son fundamentales para el funcionamiento integral del SISEP, para el monitoreo del desempeño de cada uno de los componentes y para evaluar el impacto de los múltiples planes y programas implementados, sino para poder sugerir los ajustes necesarios en las medidas de prevención y protección, con base en información técnica y política. Por ello, mientras no se constituya este componente, será difícil que el SISEP opere efectivamente como un sistema.

Entre los aspectos más relevantes que contiene el borrador de lineamientos, esta ST llama la atención sobre la composición que tendría la Comisión y el hecho de que la sociedad civil podría conocer tanto su trabajo como la orientación del Sistema de Información en el que se fundamentaría.

En cuanto a la composición, el documento establece que la Comisión incluiría las Secretarías Técnicas de las instancias del SISEP, las oficinas de Planeación de las entidades que lideran dichas Secretarías Técnicas, y las oficinas de planeación del sector público que participen en el SISEP. También contaría con una persona delegada del Departamento Nacional de Planeación (DNP), dos delegados de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), dos delegados del partido Comunes y dos delegados de cada partido o movimiento político con personería jurídica, incluyendo los de oposición.

En cuanto a la participación de la sociedad civil y la comunidad internacional, la Comisión contaría con el acompañamiento permanente de la Misión de Verificación de Naciones Unidas y de tres delegados de plataformas de derechos humanos, incluyendo a una persona experta en enfoques diferenciales de género y étnico.

Sobre la orientación del Sistema de Información que soportaría las recomendaciones de esta Comisión, los lineamientos establecen que recogería datos para una evaluación anual en dos niveles: uno institucional, para analizar el desempeño de las instancias del SISEP y procesal, y otro para observar el funcionamiento integral del sistema e identificar oportunidades de mejora.

Conclusiones

Teniendo en cuenta lo anterior, esta ST considera que, en lo que corresponde al funcionamiento del SISEP, según lo dispuesto en el AF, este se califica como iniciado con avances, retrasos y en correspondencia parcial con el AF.

Los avances reportados en este segundo semestre son relevantes, si se tienen en cuenta los rezagos acumulados en materia de implementación. El hecho de que la IAN haya sesionado con mayor frecuencia y cuente con un reglamento aprobado, evidencia que hay interés real en consolidarla como una instancia clave para asegurar el funcionamiento coordinado de todo el SISEP. En este mismo sentido, esta Secretaría valora que ya exista un plan claro y aprobado para crear tanto la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño como el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo.

Pese a la importancia de estos avances, persisten *retrasos* en la medida en que aún no se ha oficializado la creación de la Comisión y del sistema que la soporta, ni se ha expedido el Programa de Protección para Organizaciones Políticas Declaradas en Oposición.

Por último, se califica en correspondencia parcial, debido a que, como ha señalado esta ST en sus informes previos (2024a, 2024b), existe un funcionamiento

desigual de los componentes del SISEP y la IAN no ha logrado convertirse en el espacio de articulación y coordinación definido en el AF y en el Decreto 895 de 2017.

2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas (AF 2.2.)

Durante el periodo de análisis, esta ST identificó los siguientes eventos asociados a la implementación de los mecanismos democráticos de participación.

En materia de garantías para la movilización y la protesta pacífica (AF 2.2.2.), el 5 de agosto de 2024 fue presentado en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria 166 de 2024 “Por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones”. Este proyecto, fruto del trabajo de organizaciones sociales y de un proceso de concertación entre las bancadas progresista y conservadora, planteaba avances en materia de diálogo, prohibición del uso de armas letales en las manifestaciones, rendición de cuentas, y verdad y garantías de no repetición, entre otros asuntos que se alineaban con el AF y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El 18 de septiembre se publicó en la Gaceta del Congreso la ponencia para primer debate. Lamentablemente fue hundido en el Congreso de la República.

En complemento de lo anterior, el 3 de octubre se promulgó el Decreto 1231 de 2024 “por medio del cual se reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional”, que representa un avance normativo en cuanto a garantizar el derecho a la protesta pacífica en el país y un ejemplo, por el proceso de diálogo que se llevó a cabo entre el Ministerio de Defensa, organizaciones sociales de la Mesa de Trabajo por la Reforma Policial y la Policía Nacional para su formulación. El Decreto 1231 promueve una mayor supervisión al accionar policial en el marco de las manifestaciones públicas y enfatiza en el uso de la fuerza como último recurso. Al tiempo, establece de manera clara las responsabilidades de mando para la debida verificación y evaluación del servicio policial, en salvaguarda de los derechos humanos.

En lo que respecta a las garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización (AF 2.2.4.), el 15 de agosto la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz (FICONPAZ) lideró el Encuentro Nacional de Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), en colaboración con el Consejo Nacional de Paz (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP], 2024b). En este espacio, más de 100 representantes de los CTPRC compartieron experiencias sobre la construcción de paz desde un enfoque diferencial y territorial,

y dialogaron con representantes de las instituciones encargadas de implementar el AF sobre cómo fortalecer los Consejos y promover la participación de la sociedad civil.

Uno de los insumos clave para el desarrollo de este encuentro nacional fue el documento *Diagnóstico de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia*, producto de una consultoría contratada por la Consejería Comisionada de Paz⁴². Según este diagnóstico, 698 municipios cuentan con CTPRC, el 56 % de ellos están inactivos, el 52 % de los activos tienen un plan de acción y el 47 % cuenta con recursos asignados; en cuanto a su composición, señala que los CTPRC presentan una representación de la población LGBTIQ del 4 %, un 55 % de hombres y un 42 % de mujeres, y el 38.2 % de estos no desagregan sus integrantes por género. Entre los retos identificados en la consultoría, se destaca la necesidad de fortalecer el apoyo financiero y técnico a los CTPRC, y mejorar su coordinación con la Consejería Comisionada de Paz. Esta última recomendación fue planteada por consejeros y consejeras en Cúcuta, Apartadó y Buenaventura, quienes señalaron que no tienen clara la estructura de la Consejería Comisionada para la Paz frente al apoyo técnico a los CTPRC (entrevista 1, 2024; entrevista 2, 2024; entrevista 3, 2024).

En cuanto al compromiso de control y veeduría ciudadana (AF 2.5.5.) referente al Plan Nacional de Formación de Veedores, esta ST encontró que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) continúa implementando el plan diseñado en 2022, con los 19 módulos que lo componen. En el marco de este plan, entre julio y septiembre realizó 3 cursos virtuales sobre veedurías ciudadanas, centrados en la evaluación de la gestión pública con enfoque de derechos humanos, así como un taller sobre control social con el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y otro relacionado con control social dirigido a sindicatos. En total, el DAFP reporta la formación de 34 comunidades: 14 indígenas, 5 negras, 7 afro, 6 raizales, 1 palenquera y 1 Rrom.

Asimismo, el 5 y 6 de julio la UIAP, en articulación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el DAFP y el DNP, lanzó el diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz, en la región del Catatumbo. Esta actividad, que culminó en diciembre, buscó fortalecer las veedurías ciudadanas en materia de vigilancia, control y seguimiento a las iniciativas de paz, así como los recursos destinados a la implementación del AF con enfoques de género y étnico en Norte de Santander, Arauca, Chocó y Nariño. En total, en el diplomado participaron 222 personas entre firmantes de paz, víctimas, consejeros y consejeras territoriales de paz, jóvenes, mujeres y población LGBTIQ+ (UAP, 2024a, entrevista). La iniciativa

⁴² Los distintos insumos del contrato, incluido el diagnóstico de los CTPRC, están disponibles en <https://despensadelapazficonpaz.com/recursos-clave-del-encuentro-nacional-de-consejos-de-paz-para-fortalecer-la-labor-de-tu-ctprc/>

del diplomado se reforzó con las capacitaciones en control social realizadas por la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV), que según reporta el DAFP, entre julio y septiembre beneficiaron a 3.267 ciudadanos (anexo 1). Así mismo, el DAFP informa que, durante el segundo semestre del año, ha avanzado en la revisión del módulo de formación “El cuidado de lo público para la protección de derechos de las personas LGBTIQ+”.

Análisis del subtema control y veeduría ciudadana (AF 2.2.5.)

El AF reconoce que el control ciudadano y las veedurías son fundamentales en el proceso de implementación de las disposiciones del AF. Por ello, incluyó como compromisos la formulación de un plan de apoyo para la creación y promoción de veedurías ciudadanas, la creación de un observatorio de transparencia, el impulso al control ciudadano en instituciones educativas públicas y el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas sobre la implementación del AF, entre otras iniciativas.

A lo largo de estos ocho años de implementación del AF, este subtema ha registrado avances relevantes. En el 2020 el DAFP conformó el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP), que a junio de 2024 reportó un consolidado de 175 informes solo en la vigencia 2023, entre entidades del nivel nacional y territorial. El SIRCAP permite que la ciudadanía haga seguimiento a la implementación del AF y evalúe el desempeño de las entidades responsables de los planes y programas. La RIAV ha mantenido un ejercicio constante de apoyo a las veedurías y de vigilancia a la gestión pública, en articulación con la ESAP. Por su parte, el Ministerio del Interior, en el marco del Programa Ciudadanos al Control, ha desarrollado de manera continua talleres para la conformación de veedurías, ha brindado asistencia técnica a autoridades locales y ha abierto espacios de capacitación, a través de la Escuela de Liderazgo y Participación Ciudadana.

En cuanto al diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz, esta ST resalta que, además de promover la conformación de veedurías, busca fomentar redes ciudadanas que se articulen y ejerzan control social en torno a temas de paz, desde una perspectiva integral. En particular, apunta al fortalecimiento organizativo en los territorios, promoviendo una participación más activa y estructurada. A juicio de esta ST, uno de los principales valores agregados de esta iniciativa es su enfoque en el acompañamiento continuo a los participantes, orientado a facilitar y consolidar su labor como ciudadanos activos en el control social. Paralelamente, el diplomado busca involucrar a las instituciones locales, para respaldar y fortalecer las acciones de control social, y promover una relación colaborativa entre ciudadanía e institucionalidad en la construcción de paz.

Si bien se han logrado avances, esta ST identificó obstáculos que limitan el alcance de los esfuerzos realizados. Por ejemplo, persisten grandes brechas en

materia de formación virtual en territorios con baja o nula conectividad, donde las poblaciones enfrentan, además, dificultades para desplazarse a zonas urbanas para conectarse (conversación personal con funcionarios de la RIAV, la UIAP y el Ministerio del Interior, 2024). Esta situación afecta particularmente a comunidades rurales y urbanas marginadas, donde los recursos asignados no son suficientes para garantizar visitas presenciales que promuevan una formación más inclusiva.

Frente a esta problemática, esta ST valora los esfuerzos realizados por la RIAV, en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic), para que los Centros de Estudios Técnicos en Administración Pública y las aulas virtuales de la ESAP tengan un mayor despliegue a nivel territorial, con el fin de facilitar el acceso de las comunidades (conversación personal con funcionarios de la RIAV, la UIAP y el Ministerio del Interior, 2024).

Aunque los espacios virtuales han sido fundamentales para avanzar en estas iniciativas, cualitativamente la presencialidad sigue siendo esencial, ya que permite evaluar con mayor precisión los aprendizajes de los participantes y medir el impacto real en las comunidades. Además, la interacción directa favorece el reconocimiento de las necesidades locales y facilita la retroalimentación, aspectos que la distancia y la virtualidad dificultan considerablemente. Por esta razón, es fundamental impulsar la articulación interinstitucional en torno a iniciativas como el diplomado, por ejemplo.

Adicionalmente, para la labor de fortalecimiento de veedurías que adelanta el Ministerio del Interior, esta ST identificó que las Personerías representan un desafío clave para impulsar la participación ciudadana, pues muchas de ellas listan veedurías ciudadanas que no figuran en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), lo que dificulta obtener información completa y precisa sobre las veedurías activas. Esta discrepancia limita la posibilidad de brindarles asistencia técnica y fortalecer sus capacidades. En consecuencia, resulta esencial establecer mecanismos de articulación entre las Personerías y las autoridades competentes, para garantizar la actualización y armonización de los registros, así como a nivel interinstitucional en general, para lograr el fortalecimiento del control ciudadano y de las veedurías, y una mayor incidencia e impacto de estos instrumentos. Aunque el Ministerio del Interior cumple un rol importante en el marco del plan de acción de la RIAV y participa activamente a través del acompañamiento técnico, no se registra una articulación efectiva entre su escuela virtual y los talleres de control social que se dictan en la RIAV. Tampoco se encuentra articulado al diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz, a pesar de su responsabilidad explícita en el apoyo a las veedurías.

Finalmente, respecto al compromiso de crear un observatorio de transparencia, esta ST no evidencia avances durante este periodo, por lo que sigue siendo una tarea pendiente que requiere atención prioritaria para avanzar en los compromisos del AF.

Conclusiones

Teniendo en cuenta lo anterior, esta ST califica el subtema control y veedurías ciudadanas como iniciado a tiempo, con avances y en correspondencia con el AF.

Los avances se reflejan en el funcionamiento del SIRCAP, la realización de talleres, las asistencias técnicas, la actualización de los módulos de formación del RIAV y el diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz promovido por la UIAP. Estos avances son consistentes con los objetivos del AF, ya que buscan fomentar y fortalecer el control social y las veedurías ciudadanas frente a la ejecución de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo. Además, abordan este objetivo desde una perspectiva integral de construcción de paz.

No obstante, sigue siendo un compromiso pendiente la creación del observatorio de transparencia y los reportes que la Procuraduría General de la Nación debe realizar, en cumplimiento del compromiso de conformar un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción.

2.3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (AF 2.3.)

Con base en el monitoreo realizado a la implementación de este tema en todos los niveles territoriales, esta ST identificó los siguientes eventos:

En lo que respecta a la promoción de la participación electoral (AF 2.3.2.), particularmente en lo relacionado con el acceso a los puestos de votación en zonas dispersas y alejadas, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) informa a través del SIPO, con corte a agosto de 2024, que inició el cargue de información de los puestos de votación ubicados en áreas rurales. Este proceso se desarrolla en cumplimiento del Memorando 001 del 25 de abril de 2024, que establece el procedimiento para la creación de puestos de votación de cara a las elecciones presidenciales y legislativas de 2026.

En el marco del Plan de Choque, se abrió la discusión en el Congreso de la República y en la academia sobre la reforma del régimen y de la organización electoral (AF 2.3.4.). El 24 de septiembre, el Ministerio del Interior presentó el Proyecto de Acto Legislativo 336/2024C, que proponía una reforma política y electoral, con el objetivo inicial de fortalecer la transparencia y la equidad en el sistema político, reducir la influencia del financiamiento privado en las campañas, aumentar el apoyo estatal y promover la igualdad de género en la representación política, ejes que tocan aspectos transversales a la propuesta de reforma y fortalecimiento del sistema político acordada en el AF. La ponencia para cuarto debate fue publicada el 9 de diciembre y en ella esta ST observó que se desdibujaban las medidas que apuntaban a la adquisición progresiva de derechos y la democracia interna. El 16 de

diciembre la reforma se hundió en el Congreso por falta de quórum decisorio, lo cual muestra la falta de voluntad política para cumplir este compromiso del AF.

Análisis Reforma del régimen y la organización electoral (AF 2.3.4.)

Para fomentar la apertura democrática, el subtema 2.3.4. del AF contempla asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, y modernizar y hacer más transparente el sistema, para lo cual acordó la creación de una Misión Electoral Especial (MEE), conformada por siete expertos de alto nivel, uno en representación de la Misión de Observación Electoral (MOE) y seis seleccionados por el Centro Carter, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista.

La MEE se instaló el 16 de enero de 2017 y tuvo cuatro meses para formular recomendaciones dirigidas a: (i) reforzar la independencia del órgano electoral; (ii) mejorar su transparencia y actualizar su funcionamiento; y (iii) asegurar mayores garantías de participación política en igualdad de condiciones. La reforma sugerida por esta instancia plantaba aspectos centrales como la organización electoral, el sistema electoral, la representación política de las mujeres y el financiamiento de las campañas (MEE, 2017).

En materia de organización electoral recomendó modificar la estructura institucional vigente, compuesta por la RNEC, responsable de la organización electoral y el registro civil, y el CNE, encargado de la supervisión, control e inspección electoral. Propuso un diseño de tres instancias que incluyera: un Consejo Electoral Colombiano, como órgano de supervisión y control; una Corte Electoral para la jurisdicción electoral; y la RNEC, entidad que conservaría únicamente las funciones de registro e identificación. Esta reestructuración buscaba mejorar la eficiencia organizativa y superar la concentración de poder en la RNEC, la falta de imparcialidad en el CNE y las demoras en los procedimientos judiciales de la jurisdicción electoral, actualmente a cargo de la Sección Quinta del Consejo de Estado (MEE, 2017).

En cuanto al sistema electoral, las principales sugerencias de la MEE incluyeron: (i) adoptar listas únicas y cerradas tipo cremallera por partido, alternando hombre y mujer, con el fin de garantizar una representación paritaria, fortalecer los partidos, reducir el clientelismo y facilitar el control y reducción de los gastos de campaña; (ii) Implementar procesos de selección de candidatos, limitados a la militancia de cada partido, con participación paritaria de mujeres, jóvenes y sectores excluidos, para fortalecer la democracia interna; (iii) Aumentar las curules en la Cámara de Representantes y establecer distritos uninominales para asignar algunas de estas curules, asegurando que ningún departamento cuente con menos de tres representantes; (iv) Mantener un umbral electoral del 3 %, para evitar la

fragmentación de los partidos; y (v) Establecer el voto obligatorio como medida para aumentar la participación electoral (MEE, 2017).

Respecto a la financiación electoral, la MEE propuso conservar el sistema mixto actual, pero redistribuyendo los recursos públicos y privados, priorizando los primeros y fortaleciendo los controles sobre los segundos. Esto aseguraba una distribución más justa de los recursos públicos, teniendo en cuenta que la asignación vigente favorece a los partidos mayoritarios, en detrimento de nuevas organizaciones y partidos minoritarios.

Pese a que desde 2017 se cuenta con todas estas recomendaciones de la MEE, no ha sido posible sacar adelante una reforma política y electoral para implementarlas y ampliar la democracia en el país. A la fecha, la reforma del régimen y de la organización electoral (AF 2.3.4.) constituyen uno de los principales pendientes en la implementación del punto dos del AF, a pesar de que se han presentado varios proyectos en el Congreso de la República, todos hundidos por falta de voluntad política (Pérez Guevara et al., 2021).

El hundimiento del Proyecto de Acto Legislativo 336/2024C ilustra, además, la incapacidad del sistema político para reformarse a sí mismo. Durante el trámite legislativo se fueron desdibujando varios de los objetivos centrales de esta iniciativa reformista. En su versión original, por ejemplo, el artículo 2 planteaba el reconocimiento de personería jurídica a los movimientos políticos cuyas organizaciones demostraran tener una base de afiliados compuesta por, al menos, el 0.2 % del censo electoral nacional. Con ello se buscaba desligar la obtención y permanencia de la personería jurídica del umbral electoral, para facilitar la consolidación de organizaciones y movimientos sociales en partidos o movimientos políticos, tal como lo establece el AF (2.3.1.1.), y promover el acceso al sistema político. Sin embargo, en la última ponencia, antes de que se hundiera la reforma, se cambió esta fórmula para mantener el régimen actual en el que la personería jurídica se obtiene a través de la superación del umbral en las votaciones.

Así mismo, aunque el proyecto en el artículo 6 buscaba reformar el artículo 264 de la Constitución para dotar de autonomía presupuestal, administrativa, financiera y organizativa al CNE, el proceso de elección de magistrados, que se estableció en la última ponencia, cambió esta pretensión organizativa para no alterar el mecanismo de selección actual, que como diferentes expertos y la misma MEE han señalado, hace que el CNE no pueda ser imparcial.

Sin embargo, paralelo al hundimiento del proyecto de reforma en comento, continuó el trámite de otra iniciativa legislativa que va en contravía de lo establecido en el AF. Se trata del proyecto que promueve la libertad política o “proyecto de transfuguismo” (Cámara de Representantes, 2024b) que habilita, por una única vez, la posibilidad de que los y las congresistas puedan cambiar de partido cuatro meses antes de las elecciones, sin tener que renunciar a su cargo, lo cual, como han

señalado varias organizaciones especializadas en temas electorales, debilita la disciplina interna de los partidos y puede terminar fortaleciendo prácticas clientelistas, de cara a las elecciones nacionales de 2026

Conclusiones

De acuerdo con los eventos de implementación monitoreados y el análisis de la nuevamente fallida iniciativa de reforma política, esta ST considera que, en el subtema de reforma del régimen y de la organización electoral (AF 2.3.4.), hay avances con retrasos y en correspondencia parcial con lo establecido en el AF.

En cuanto a los avances, se destacan la conformación y las recomendaciones de la MEE, así como las múltiples iniciativas que se han presentado al Congreso de la República para sacar adelante una reforma política que consolide las instituciones democráticas en el país. Los retrasos y la correspondencia parcial obedecen a que, a la fecha, la reforma pactada en el AF no ha encontrado ni el espacio ni la voluntad política en el Congreso.

2.4. Enfoques transversales

2.4.1. Enfoque étnico

En materia de participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales (AF. 2.2.3.), en el SIIPO se reporta que, entre julio y septiembre de 2024, RTVC dedicó 23 espacios a divulgar contenidos que visibilizan el trabajo de los siguientes pueblos étnicos: Arhuaco, Arzario, Kichwa, Awá, Tule, Nasa, Uitoto-Muru, Inga, Coreguaje, Pasto, Siona, Senú, Wayú, Kamëntsa, Jiw, Jaiba, Pijao y afro.

Así mismo, el MinTic solicitó, el 5 de septiembre, ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones, espacio para transmitir un producto de la Comisión Nacional de Comunicación de los Pueblos Indígenas y dar a conocer la importancia de la participación de las comunidades indígenas de la Amazonía en el cuidado del medio ambiente y el territorio.

Además, con el Convenio Interadministrativo N.º 1234 de 2024, celebrado entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Canal Regional de Televisión Canal Trece, el MinTic concluyó el proceso de selección cerrada para asignar estímulos a 13 emisoras comunitarias.

En materia de control y veeduría ciudadana (AF 2.2.5.), el DAFP reporta un total de 171 personas formadas en control social, entre enero y septiembre de 2024, y para el periodo de análisis, la formación de 32 comunidades así: 14 indígenas, 5 negras, 7 pueblos afro, 6 raizales, 1 palenquera y 1 rom.

De manera general, en la implementación de este enfoque, esta ST registra limitados avances y considera fundamental que, desde las diferentes carteras con

responsabilidades en este, se promueva su apropiación transversal en la implementación.

2.4.2. Enfoque de género

En materia de garantías de seguridad, en el mes de julio el Ministerio del Interior, en conjunto con la Red Nacional de Mujeres y ONU Mujeres, entre otras organizaciones, realizó el lanzamiento del Plan de Acción 2024-2028, del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos. El mencionado plan incluye acciones dirigidas a fortalecer el liderazgo de las mujeres y ampliar sus oportunidades para participar y tomar decisiones en distintos espacios. En el lanzamiento del plan, las 29 entidades involucradas firmaron un pacto en el que se comprometen a realizar cada una de las acciones en él adoptadas.

Aunado a lo anterior, la adopción del reglamento interno del SISEP y la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento, Evaluación y Monitoreo, representan un avance por cuanto, por un lado, la dinamización del SISEP es fundamental para la efectiva transversalización de las medidas de género en las diferentes instancias y programas de manera coordinada y, por otro lado, el inicio del trabajo de evaluación y monitoreo por parte de dicha Comisión contribuye a que se comprendan los marcos de acción y se tengan en cuenta las condiciones específicas de prevención y protección que plantea el enfoque de género.

En línea con lo anterior, la reactivación del Comité Operativo de Mujer y Género de la IAN, representa un avance importante no solo porque permitió establecer el plan de trabajo para 2025, sino porque ayudará a que parte de las recomendaciones formuladas por esta ST en los diferentes informes de seguimiento al AF se atiendan, en beneficio de las mujeres y poblaciones diversas.

En materia de garantías para la movilización y la protesta pacífica (AF 2.2.2.), el Proyecto de Ley 166 de 2024 incorpora de manera transversal en su articulado medidas específicas de acuerdo con el género.

En cuanto a garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización (AF 2.2.4.), sobresale el análisis diagnóstico sobre los CTPRC, estudio que mostró que el 38.2 % de estos no desagrega sus integrantes por género, lo que limita valorar la subrepresentación de las identidades diversas y de las mujeres en estos espacios. No obstante, resalta el hecho que solo el 4 % de las personas que los conforman pertenecen a la comunidad LGBTIQ+. Estos datos dan cuenta de la importancia del acompañamiento desde la Oficina de la Consejería Comisionada para la Paz, con el fin de promover el registro desagregado y prácticas que propendan por representaciones de género inclusivas.

En materia de control y veeduría ciudadana (AF 2.2.5.), se destaca el acompañamiento desde el diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz, a una veeduría de mujeres y población LGBTIQ+ en Catatumbo, así como la proyección,

producción editorial y revisión, en el marco de la RIAV, del nuevo módulo de formación “El cuidado de lo público para la protección de derechos de las personas LGBTIQ+”.

Por último, en materia de reforma del régimen y de la organización electoral (AF 2.3.4), la caída del Proyecto de Acto Legislativo 336/2024C implica de nuevo un retroceso en la conformación de listas cerradas y paritarias.

2.5. Oportunidades de mejora

En materia de garantías de seguridad (AF 2.1.2.), la implementación y el funcionamiento integral del SISEP ha representado un gran desafío y una gran oportunidad para la superación de la fragmentación normativa e institucional, identificada como uno de los principales retos para garantizar la protección y la seguridad en el ejercicio político. Para que esta instancia cumpla efectivamente con su propósito, es necesario reforzar su capacidad de liderazgo político y consolidar su función de coordinación estratégica, tal como lo establece el Decreto 895 de 2017. En este contexto, surgen importantes oportunidades:

- **Definición de responsabilidades claras dentro de la IAN.** Con el reglamento de la IAN ya aprobado, resulta esencial que las diferentes carteras que la integran establezcan y asuman responsabilidades claras en el marco de sus funciones propias. Este paso es crucial para garantizar el compromiso y la voluntad institucional, necesarios para promover la profesionalización de los equipos burocráticos y el aprendizaje continuo sobre la operatividad del sistema.
- **Plan de Choque para fortalecer el SISEP.** La implementación del Plan de Choque, junto con su enfoque en la evaluación y el fortalecimiento del rol político y técnico del SISEP, ofrecen una oportunidad única para reforzar las capacidades humanas y técnicas del equipo de la UIAP, Unidad que lidera la articulación del sistema. Este plan, impulsado desde el Ministerio del Interior, puede abrir espacios que contribuyan a resolver uno de los principales cuellos de botella actuales: la falta de articulación efectiva entre el Comité de Impulso a las Investigaciones y la IAN del SISEP.

En lo relativo a control social y veedurías ciudadanas (AF 2.2.5.), se muestran como oportunidades:

- **Mayor articulación interinstitucional en las agendas formativas.** El diplomado Cuidar lo Público para Construir la Paz, realizado por la UIAP en coordinación con la ESAP, el DAFP y el DNP, emerge como oportunidad para una mayor articulación con el Grupo de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior y con el MinTic, y, por tanto, para ampliar el margen de alcance de las diferentes agendas formativas, teniendo en cuenta que

las principales limitantes para el acceso a la oferta formativa han sido la falta de recursos financieros y de conectividad.

- **Fortalecimiento de la articulación entre Personerías y RUES.** Establecer un mecanismo de articulación efectivo entre las Personerías y las autoridades competentes, con el objetivo de garantizar la actualización y armonización de los registros de veedurías ciudadanas en el RUES. Esto permitirá superar la discrepancia entre las veedurías registradas en las Personerías y las que figuran en el RUES, y facilitar el acceso a información completa y precisa sobre las veedurías activas. Al contar con un panorama claro de estas organizaciones en el territorio, se podrán diseñar estrategias de fortalecimiento más efectivas, que promuevan su adecuado funcionamiento y su capacidad de incidencia en los procesos de control social, mejorando así la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

En cuanto a la reforma política y electoral:

- **Reconocimiento de los aportes de la sociedad civil y de la academia.** La apertura del debate en torno a la reforma política y el órgano electoral ha generado diversos espacios de discusión y análisis técnico sobre la propuesta de reforma. Es fundamental que, desde el Ministerio del Interior, se fomenten mecanismos que permitan recoger las recomendaciones de las distintas organizaciones y sectores en relación con el articulado, y estén disponibles al momento de estructurar una nueva propuesta de reforma. Además, es clave promover acciones de pedagogía que faciliten una mayor cualificación del debate en el Congreso de la República.

3. Bibliografía

Cámara de Representantes. (22 de julio de 2024a). *Oposición respondió al discurso del presidente Gustavo Petro*. <https://www.camara.gov.co/oposicion-respondio-al-discurso-del-presidente-gustavo-petro>

Cámara de Representantes. (16 de diciembre de 2024b). *Sigue con vida el proyecto de transfuguismo: Superó la Plenaria de Cámara*. <https://www.camara.gov.co/sigue-con-vida-el-proyecto-de-transfuguismo-supero-la-plenaria-de-camara>

Decreto 660 de 2018 [Ministerio del Interior]. Por el cual se adiciona el [Capítulo 7](#), del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y se dictan otras disposiciones. Abril 17 de 2018.

- Ministerio del Interior. (10 de diciembre de 2024). *Con una inversión de más de \$39.500 millones, el Ministerio del Interior lanza la convocatoria del Banco de Iniciativas de la Dirección de Derechos Humanos*. Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/con-una-inversion-de-mas-de-39-500-millones-el-ministerio-del-interior-lanza-la-convocatoria-del-banco-de-iniciativas-de-la-direccion-de-derechos-humanos/>
- Misión de Verificación ONU. (2024). *Informe trimestral del secretario general sobre la Misión de Verificación en Colombia S/2024/694*. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_del_secretario_generala_de_la_onu_sobre_mision_de_verificacion_de_las_naciones_unidas_en_colombia_s2024694_-_esp.pdf
- Misión Electoral Especial [MEE]. (Abril de 2017). *Informe final: Propuesta de Reforma Política y Electoral*. <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>
- Pérez Guevara, N., Uribe Mendoza, C. y Acuña Villarraga, F. (2021). Reforma electoral y posconflicto en Colombia. Tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020). *Revista Elecciones*, 20(21), 101-130. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n21.05>
- Radio Televisión Nacional de Colombia [RTVC]. (26 de agosto de 2024). *12 billones perdidos en OCAD-Paz: “un escándalo de corrupción sin precedentes*. <https://www.rtvnoticias.com/corrupcion-ocad-paz-12-billones-regalias>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional [STCIV]. (2024a). *Décimo tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz/Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Decimotercer_informe_ST_FINAL3.pdf
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2024b). *Informe Especial de Verificación: Oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial*. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz/Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. <https://cinep.org.co/informe-especial/>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz [UIAP]. (6 de julio de 2024a). *Se lanzó el diplomado “Cuidar lo público para alcanzar la paz”*. <https://portalparalapaz.gov.co/se-lanzo-el-diplomado-cuidar-lo-publico-para-alcanzar-la-paz/06/>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (16 de agosto de 2024b). *Encuentro Nacional de Consejos Territoriales de Paz* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Fed97jVdhcE&ab_channel=UnidaddeImplementaci%C3%B3ndelAcuerdodePaz
- Unidad Especial de Investigación. (2024). *Insumos reunión 8 de noviembre de 2024. Avances y proyecciones en la implementación del Acuerdo Final para la Paz: Informe de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación*.
- Uprimny, R. (13 de octubre de 2024). *Precisiones sobre el CNE y el fuero presidencial*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/precisiones-sobre-el-cne-y-el-fuero-presidencial/>

4. Anexos

Anexo 1. Actividades de formación en control social

Mes	Espacio de formación	Número de personas formadas en control social
Julio	Taller Control social para cuidar lo público. Participantes: veedores y otras ciudadanías de Guasca.	22
	Encuentro Regional Centro Oriente. Entidad responsable: RIAV. Modalidad: presencial. Participantes: RIAV departamentales de Santander.	26
	Curso virtual veedurías ciudadanas: ¿Cómo evaluar la gestión pública con enfoque de derechos humanos?	82
Agosto	Diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz - módulo 2 presencial.	46
	RIAV Encuentro región eje cafetero -virtual.	17
	RIAV Encuentro región caribe -virtual.	9
	Taller de codiseño, formar sobre control social. ICBF.	65
	Diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz - modulo 2 presencial.	37
	Curso virtual Veedurías en Acción. Supersalud.	38
	Curso virtual veedurías ciudadanas: ¿Cómo evaluar la gestión pública con enfoque de derechos humanos?	57
Septiembre	Cuidado de lo público Quibdó-presencial. DAFP.	56
	Taller Control Social Sindicatos 1. DAFP.	3
	Taller Control Social Sindicatos 1. DAFP.	12

	Cuidado lo público. Tumaco. Pre-sencial. DAFP.	42
	Taller en control social con enfoque étnico y de derechos humanos a 106 estudiantes de la ESAP postulados a contralores estudiantiles.	106
	Taller de Control Social en el Municipio de Mistrató, Risaralda.	14
	Curso virtual Control social a la gestión de riesgos de desastres. ESAP-DAFP.	632
	Curso virtual Control social a la gestión pública. ESAP-DAFP.	178
	Curso virtual Control social a la gestión pública: fundamentación. ESAP-DAFP.	295
	Curso virtual Control social al licenciamiento ambiental de proyectos, obras y actividades de competencia de la ANLA. ESAP-DAFP.	476
	Curso virtual Control social al servicio a la ciudadanía. ESAP -DAFP.	25
	Curso virtual Control social y veeduría ciudadana. ESAP-DAFP.	497
	Curso virtual Control social y veedurías. ESAP-DAFP.	47
	Curso virtual Diálogo social para el control social y su articulación con el sistema de control interno institucional. ESAP-DAFP.	180
	Curso virtual Las mujeres rurales cuidan lo público. ESAP-DAFP.	209
	Curso virtual veedurías ciudadanas: ¿Cómo evaluar la gestión pública con enfoque de derechos humanos?	58
	Taller Control Social líderes comunales Boyacá. DAFP.	38
	Total	3267

PUNTO

5

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

Informe sobre la implementación del punto 5: “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”

Presentación

El Acuerdo Final (AF) contempla en el punto 5: *Víctimas*, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) (AF 5.1.), del cual forman parte: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) (AF 5.1.1.1.), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (AF 5.1.1.2.), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (AF 5.1.2.), las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado (AF 5.1.3.) y los compromisos y garantías en derechos humanos (AF 5.2.). La implementación del punto 5 del AF presentó avances entre los meses de julio y diciembre de 2024, pese a los continuos retos que enfrentaron las entidades encargadas de su materialización.

Esta Secretaría Técnica (ST) destaca la inclusión de nuevos indicadores en el Plan Marco de Implementación (PMI), dirigidos a monitorear los cuatro temas que conforman el punto 5 del AF. En total se modificaron 3 indicadores ya existentes y se incluyeron 23 nuevos, lo que representa un avance que contribuye a las tareas de monitoreo de la implementación del acuerdo sobre las víctimas. Los asuntos abordados en la actualización del punto 5 incluyen mediciones sobre la definición de la situación jurídica de los comparecientes, proyectos respecto a medidas de contribución a la reparación y de sanción propia, restitución de tierras en municipios beneficiarios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), disposición de activos para la reparación, iniciativas artísticas y culturales para la difusión de las recomendaciones de la CEV e implementación de los enfoques étnico y de género (DNP, 2024).

En el componente *verdad*, se presentan los resultados del monitoreo general al legado de la CEV, relacionados con las iniciativas educativas y culturales para la difusión del informe final y el trabajo del Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a la implementación de las recomendaciones de la mencionada Comisión. Para este informe, esta ST ha priorizado el análisis de los compromisos contenidos en el punto 5.1.1.1.4. del AF, relacionados con la conservación del archivo documental construido por la CEV, dada la oportunidad que representa el desarrollo de la política de archivos para la conservación y difusión de su fondo documental. En relación con la

UBPD, se presentan los resultados del monitoreo a la implementación del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Búsqueda, así como de las medidas adoptadas para garantizar la participación. Para este periodo se priorizó el análisis de lo pactado en el AF respecto a la articulación interinstitucional para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, a partir de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda.

Respecto al componente *justicia* se presenta un balance de la situación en materia de amnistías e indultos, condiciones de seguridad, reconocimiento de verdad y de responsabilidad, régimen de condicionalidad y los avances en las investigaciones asociadas a macrocasos. Ante la relevancia del inicio del primer juicio adversarial por parte de la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SAR) de la JEP, se ha priorizado el análisis del diseño y puesta en marcha de la ruta adversarial, como desarrollo del punto 5.1.2. del AF.

En cuanto al componente *reparación integral*, los temas tratados en este informe incluyen: rehabilitación psicosocial a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), y avances normativos en cuanto a rehabilitación comunitaria; procesos colectivos de retorno y reubicación; reparación a víctimas en el exterior; adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas, incluyendo la Ley 2421 de 2024; y la reparación colectiva. Además, dada su importancia para garantizar los derechos de las víctimas, durante este periodo se priorizó el análisis de los avances y desafíos relacionados con las medidas de restitución de tierras.

En relación con las *garantías en DD. HH.* se abordan los avances y retos de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ), el funcionamiento del Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDH) y la consolidación del Plan Operativo 2025-2026 del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH). Se le dio prioridad al análisis del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADDHH), tomando en cuenta los esfuerzos institucionales para su elaboración.

La priorización por parte de esta ST del análisis del punto cinco responde a tres criterios: urgencia, pertinencia y oportunidad. *Urgencia*, debido a la necesidad de impulsar su implementación en un corto periodo de tiempo. *Pertinencia*, por cuanto algunos de los temas priorizados han ocupado un rol central en la agenda pública y han sido foco de intensas discusiones. *Oportunidad*, en la medida que los avances ponderan el grado de desarrollo de algunos temas o advierten la necesidad de realizar ajustes en aquellos faltos de desarrollo. Con base en estos criterios, esta ST priorizó: a) la política de archivos de derechos humanos, en el marco de la conservación y difusión del fondo documental de la CEV; b) la articulación interinstitucional para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, a partir de la puesta

en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda; c) la ruta adversarial; d) las medidas de restitución de tierras; y e) el PNADDHH.

Así las cosas, en este informe, primero se describen los avances y obstáculos en la implementación de los componentes del punto 5 del AF, tomando en cuenta los enfoques de género y étnico; luego se analizan en detalle los aspectos priorizados; y, finalmente, se presentan las principales conclusiones y oportunidades de mejora identificadas.

1. Análisis de temas

1.1. Tema 1: Verdad

1.1.1. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV) (AF 5.1.1.1.)

Tras finalizar el mandato de la CEV, las actividades de monitoreo por parte de esta ST se han concentrado en el seguimiento a las obligaciones que recaen en cabeza del Gobierno nacional. El punto 5.1.1.1.4. del AF definió dos de estos compromisos: (i) garantizar la máxima difusión y acceso al informe final, por medio de iniciativas culturales y educativas; y (ii) asegurar la preservación del archivo que contiene la información recolectada por la CEV. En esa misma línea, el punto 5.1.1.1.10. del AF sumó un tercer compromiso, al disponer (iii) la creación de un Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión. Estos compromisos conformaron la estrategia definida por la CEV para difundir su “legado”⁴³ (CEV, 2022).

A continuación, se presenta un balance general sobre los avances y los obstáculos identificados en cuanto a la función del CSM respecto a la implementación de las recomendaciones de la CEV, así como de las iniciativas culturales y educativas desplegadas para la difusión de su legado, señalando que se ha priorizado el análisis de las medidas adoptadas para la preservación del archivo, en el marco de la política de archivos de derechos humanos, considerando su centralidad en la garantía del ejercicio de los derechos de las víctimas, establecida en el punto 5.1.1.1.4. del AF.

1.1.1.1. Avances (monitoreo general)

i. Comité de Seguimiento y Monitoreo. En junio de 2024, el CSM publicó su segundo informe sobre el proceso de implementación de las recomendaciones

⁴³ Construido con base en el art. 13. núm. 8 del Decreto 588 de 2017.

formuladas por la CEV, abarcando el período de junio de 2022 a marzo de 2024. Este informe detalla la metodología adoptada hasta la fecha, aunque la definición de indicadores para el monitoreo y seguimiento aún está en desarrollo. Se destaca por abordar dos dimensiones clave: una descriptiva, que analiza el universo de recomendaciones, y otra analítica, centrada en el contexto nacional de la implementación. La base del informe es el proceso previo de sistematización, analizado en el informe XIV [ST-CIV, 2024](#), producto del cual se consolidaron 220 recomendaciones objeto de seguimiento y monitoreo. A partir de estas recomendaciones se desarrolló un diálogo técnico para la adecuación del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y la selección, por parte del Gobierno nacional, de 104 recomendaciones que deberían ser implementadas en el periodo 2022-2026. Sin embargo, el CSM continúa monitoreando las 116 recomendaciones no seleccionadas.

El informe se estructura siguiendo los nueve temas en que la CEV agrupó sus recomendaciones: legado, construcción de paz, reparación integral a víctimas, democracia amplia, narcotráfico y política de drogas, impunidad y justicia, seguridad, paz territorial y cultura de paz. Dentro de los avances señalados por el CSM se destacan: el compromiso del Gobierno de cumplir el AF, manifiesto en 164 disposiciones incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026; la creación del Sistema Nacional de Búsqueda; la reforma a la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas; el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional; el nuevo enfoque de la política contra las drogas; y los avances en el desarrollo de la jurisdicción agraria, la justicia transicional y la investigación macrocriminal en derechos humanos ([CODHES, 2024](#)). Dentro de las principales conclusiones del CSM se destaca la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las políticas, programas, proyectos y acciones que promueven un cambio de paradigma en la sociedad colombiana, así como fortalecer los indicadores que permitan conocer su impacto (CSM, 2024, p. 270).

Durante el periodo del presente informe, se registró un atentado contra la vida de Armando Wouriyu Valbuena, integrante del CSM, secretario general de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE) y Maestro Indígena de la Sabiduría ([CRIC, 2024](#)). El hecho, ocurrido el 19 de junio de 2024 en una vía del departamento del César, fue objeto de rechazo por parte de la IEANPE, instancia que exigió

a la Unidad Nacional de Protección reforzar las medidas de seguridad y adelantar las investigaciones que identifiquen a los autores intelectuales y materiales, así como adoptar medidas inmediatas y efectivas para garantizar la protección del Mayor Armando Wouriyú, de nuestros líderes y comunidades, y la vida de quienes trabajamos por la paz y el respeto de los derechos de los pueblos étnicos en Colombia. ([IEANPE, 2024](#)).

Dentro de las iniciativas promovidas desde la sociedad civil para impulsar la implementación de las recomendaciones formuladas por la CEV, se destaca la realización, en agosto de 2024, del congreso “Reflexiones indispensables: una mirada a las memorias, las recomendaciones de la CEV y la construcción de paz”, evento organizado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con el objetivo de generar un espacio público de reflexión sobre el contexto en el que se implementan las recomendaciones de la Comisión ([Seremos, 2024](#)).

ii. Iniciativas pedagógicas y culturales. Considerando el mandato derivado del punto 5.1.1.1.4. del AF, desarrollado en el numeral 8, artículo 13, del Decreto 588 de 2017⁴⁴, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) es responsable de implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación, para dar cuenta, en este momento, de la difusión del informe final de la CEV. Al respecto, esta ST reitera que la inexistencia física del museo dificulta tanto la difusión del informe como las exposiciones. A pesar de esto, esta ST resalta lo afirmado por el CNMH:

A inicios de 2024 la ANIM [Agencia Nacional Inmobiliaria ‘Virgilio Barco’] logró liberar los recursos no ejecutados del contrato de obra, con los cuales se dará inicio a una nueva fase de obras, cuya ejecución se está planeando por parte de la ANIM. Actualmente, se están ejecutando dos contratos: uno para el suministro de pisos técnicos y otro para la protección de la estructura, que incluye impermeabilizaciones y drenajes. (CNMH, 2024).

149

Por otra parte, se destaca el desarrollo de la estrategia “La educación abraza la paz”, ejecutada actualmente por el Ministerio de Educación Nacional y el Programa Nacional de Educación para la Paz (Educapaz), que realizó múltiples actividades vinculadas con la Semana por la Paz. Esta estrategia es desplegada en articulación con las Secretarías de Educación departamentales y municipales, así como por las comunidades educativas, especialmente docentes, presentes en los territorios. El 9 de septiembre se realizó el acto “La educación abraza la justicia y la restauración”, durante el cual docentes y estudiantes de 4.000 instituciones educativas del país reflexionaron sobre el Sistema Integral de Paz (SIP). De acuerdo con Educapaz (2024),

⁴⁴ Que señala como función del CNMH: “8. Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación para dar cuenta, durante su funcionamiento, de los avances y desarrollos en el cumplimiento de todas las funciones de la CEV, y asegurar la mayor participación posible. El informe final, en particular, tendrá la más amplia y accesible difusión, incluyendo el desarrollo de iniciativas culturales y educativas, como, por ejemplo, la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pensum educativo. En todo caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria” (Decreto 588 de 2017).

en primaria el énfasis estará puesto en la reparación de los daños y las afectaciones de los conflictos cotidianos. En bachillerato el diálogo estará centrado en los diferentes modelos de justicia, y en un primer acercamiento a la justicia transicional con enfoque restaurativo.

Adicionalmente, se destaca el desarrollo de iniciativas pedagógicas y culturales promovidas por organizaciones sociales e instituciones públicas, para la difusión del legado de la CEV. Uno de los avances más representativos durante el presente periodo ha sido la consolidación de la exposición Hay Futuro si Hay Verdad. De la Colombia Herida a la Colombia Posible, cuyo seguimiento fue priorizado en el informe XIV (ST-CIV, 2024). Al 15 de octubre de 2024, la exposición había recibido la visita de 42.203 asistentes y había realizado 479 visitas guiadas y 55 activaciones culturales para promover el *hashtag* #UnaConversaciónPermanenteDePaís (Hay futuro si hay verdad, 2024). La centralidad de esta iniciativa le ha merecido el apoyo del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (Ministerio de Cultura) y del Museo Nacional, para garantizar la adaptación museográfica y la itinerancia regional de la exposición; el establecimiento de una red de trabajo con los aliados de la CEV para el desarrollo de la agenda cultural y su visibilización; y la construcción de redes sociales que soportarán el ejercicio de itinerancia en el 2025 (Hay futuro si hay verdad, 2024).

Adicionalmente, la versión 2024 de la Semana por la Paz contó con una amplia agenda, en la cual la difusión del legado de la CEV estuvo presente mediante escenarios como el taller “Narrativas del conflicto. Exposición del legado de la Comisión de la Verdad”, espacio organizado en el marco de la articulación entre la Escuela Superior de Administración Pública y los organizadores de la exposición Hay futuro si hay Verdad (Semana por la Paz, 2024). Se destaca, así mismo, la ejecución del proyecto Difusión Informe Final y Legado de la Comisión de la Verdad, financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, que buscó fortalecer la red de aliados de la CEV, mediante el impulso de pilotos para consolidar el legado y para su desarrollo entre 2023 y 2024, para lo cual dispuso un total de U\$1.500.000 ([PNUD, 2024](#)).

Dentro de las iniciativas impulsadas por las organizaciones sociales en Colombia se destacan: la estrategia multimedia Romper El Silencio, que tiene como objetivo “llevar las conversaciones sobre el conflicto armado y la garantía de no repetición a los hogares, las aulas, las organizaciones sociales, los espacios públicos, los medios y las redes sociales” ([Seremos, 20024](#)) y el trabajo de la organización Caribe Afirmativo en la realización de encuentros y acciones simbólicas para contribuir a la preservación del legado, que contaron con la participación de líderes y organizaciones sociales, funcionarios públicos, la academia y agencias de cooperación internacional ([Seremos, 20024](#)).

1.1.1.2. Priorización. Política de archivos de derechos humanos (AF 5.1.1.1.4.)

1.1.1.2.1. Hallazgos generales

Terminado el mandato de la CEV, el archivo utilizado para la construcción del informe final fue entregado a la JEP y al Archivo General de la Nación (AGN), como titulares de su custodia y administración ([JEP, Acuerdo AOG 05 de 2022](#)). Tanto la JEP como el AGN y la CEV acordaron sacar una copia, la cual fue entregada, en mayo de 2023, a la Confederación Suiza, para su custodia ([Melodía, 2023](#)). Mediante Resolución 420 de 2023, el AGN incluyó el fondo documental de la CEV en el listado indicativo de candidatos a bienes de interés cultural de carácter archivístico del ámbito nacional y público ([AGN, 2023a](#)) y a finales de 2023, el fondo documental y el Informe Final de la CEV se incluyeron en el Programa Memoria del Mundo de la UNESCO, lo cual marcó un hito para la conservación y difusión del legado, al ubicarlos como patrimonio histórico ([AGN, 2023b](#)).

Mediante Acuerdo 01 de 2024, el AGN estableció el Acuerdo Único de la Función Archivística y definió los criterios técnicos y jurídicos para su implementación en Colombia. Este instrumento desarrolla en su título 9° el tratamiento a los archivos de DD. HH. y derecho internacional humanitario (DIH), y define los criterios para su clasificación⁴⁵.

Por otra parte, bajo el liderazgo del AGN, se registran avances en: la actualización de la política de archivos en perspectiva de derechos humanos e implementación del Programa Archivos en Paz; la revisión de los protocolos de acceso a la información e instrumentos archivísticos del fondo documental de la CEV; y la construcción de una estrategia de acceso y divulgación (respuesta a derecho de petición AGN, 2024b). En la actualidad, el AGN se encuentra desarrollando los programas Archivos para la Paz y Archivos, Memorias y Reparación Histórica, que serán ejecutados en 2025, ambas iniciativas enfocadas en el “reconocimiento público de los procesos de archivo, memorias y gestión de la información que protagonizan organizaciones de la sociedad civil, gestores de memorias, organizaciones comunitarias en municipios PDET y en las zonas más afectadas por el conflicto” (respuesta de derecho de petición AGN, 2024b, p. 2). Adicionalmente, estas iniciativas buscan

⁴⁵ Dentro de los criterios allí definidos se destaca: “Artículo 9.1.2.1. Los sujetos obligados deben efectuar los procesos de identificación de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, a partir de los criterios y características establecidas en el ‘Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos, e infracciones al derecho internacional humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado’ emitido por el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado y el Centro Nacional de Memoria Histórica, en el marco de lo ordenado por la Ley 1448 de 2011” ([AGN, 2024](#)).

fortalecer los vínculos entre el Sistema Nacional de Archivos, las organizaciones sociales y las instituciones educativas.

En cuanto a la revisión de los protocolos de acceso a la información recolectada por la CEV, resalta la realización de mesas técnicas entre la JEP y el AGN, dirigidas a la construcción del plan de divulgación y acceso al archivo, ya que en la actualidad se encuentra restringido: “Para promover el acceso a este repositorio, de la mano de la JEP, se está diseñando un micrositio para facilitar y contextualizar el Fondo y permitir el acceso. Se espera que esto esté listo durante el primer semestre de 2025” (respuesta a derecho de petición AGN, 2024b, p. 8).

De igual forma, esta ST destaca la realización del curso autogestionable “Criterios para la identificación y la valoración de los archivos de derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado interno”, desarrollado por el AGN durante el segundo semestre de 2024. Este curso busca promover el cumplimiento de la Ley General de Archivos (Ley 594 de 2000), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 712 de 2014) y la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011).

Asimismo, la Biblioteca Luis Ángel Arango (BLAA), del Banco de la República, anunció en junio de 2024 la consolidación de más de 900 recursos bibliográficos dispuestos para consulta del público en general, en el marco de la Colección sobre el Conflicto Armado en Colombia, que fueron recolectados por la CEV a lo largo de su mandato entre 2019 y 2022, y describen las afectaciones derivadas de la violencia empleada por los diferentes actores involucrados en el conflicto, así como las estrategias de diálogo, convivencia y construcción de paz llevadas a cabo por las víctimas en el país. De acuerdo con la BLAA (entrevista 2024):

Esta curaduría facilita a investigadores, estudiantes y miembros de la sociedad civil acceder a documentos, testimonios y otros archivos que posibilitan la comprensión de los impactos y afectaciones del conflicto armado, así como herramientas para socializar el Informe Final, el diálogo social y la construcción de paz en el país.

Se destacan también los esfuerzos de la BLAA en el marco de la conjunción entre la Biblioteca Virtual y el proyecto La Paz se Toma la Palabra, que dieron a la luz el proyecto La Biblioteca Abraza la Verdad. Desde estos escenarios se han puesto en marcha diferentes acciones dirigidas a dar a conocer el legado de la CEV en las 29 ciudades en las que el Banco de la República tiene incidencia. En esta misma dirección, se resalta la puesta a disposición de una selección curada de la transmedia de la CEV, que cuenta con más de 1.100 recursos, entre ellos, testimonios e imágenes contenidas en archivos de audio y video. Estos recursos han sido categorizados en cuatro partes: capítulos del Informe Final; impactos y afectaciones del conflicto armado; diálogo, convivencia y construcción de paz; y metodología de la CEV ([BLAA, 2024](#)).

En dirección similar, el CNMH informó a esta ST que, entre 2023 y 2024, la Dirección de Archivo de Derechos Humanos ha desarrollado un mecanismo de protección de la información, en caso de que la plataforma del Archivo de Esclarecimiento y otras funciones de la página web de la CEV dejen de funcionar por motivos técnicos o presupuestales. Adicionalmente, se han incorporado en la Biblioteca Especializada en Derechos Humanos, los tomos del Informe Final de la Comisión de la Verdad (respuesta a derecho de petición CNMH, 2024). El CNMH, por su parte, suscribió el Acuerdo Interadministrativo 502 de 2023, con el objetivo de “aunar esfuerzos técnicos y administrativos entre la JEP y el CNMH para el intercambio de información”. En desarrollo de este acuerdo se creó un grupo de trabajo específico, encargado de identificar posibles agrupaciones documentales, para realizar el acopio y procesamiento técnico que facilite la consulta y protección del legado documental de la CEV (respuesta a derecho de petición CNMH, 2024).

1.1.1.2.2. Análisis

Respecto del informe anterior y, especialmente, en lo que tiene que ver con el desarrollo de la política de archivos de derechos humanos, se evidencian importantes avances, uno de ellos el reconocimiento del fondo documental de la CEV como patrimonio de la nación, los cuales han exigido superar algunos desafíos como la adaptación de los procesos y de las capacidades institucionales de las entidades responsables de estas tareas. Para el AGN, por ejemplo, la recepción del fondo documental de la CEV ha requerido la revisión de los instrumentos archivísticos de la entidad (índices, inventarios, etc.) y de los protocolos de acceso y consulta. En esa dirección, ha desplegado una estrategia de articulación externa que involucra los laboratorios de fuentes históricas de algunas universidades públicas del nivel departamental y de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas (respuesta a derecho de petición AGN, 2024b, p. 10)⁴⁶.

De acuerdo con el AGN, el 80 % del fondo documental de la CEV se encuentra en formato digital, proceso que requirió una inversión en infraestructura tecnológica para garantizar la estabilidad del repositorio. Sea del caso señalar que el tamaño del fondo supera los 40Tb y que allí reposan más de 1 millón de documentos. En esa dirección, se ha desplegado una estrategia de trabajo conjunto de revisión con la JEP como titular del fondo, para determinar la protección de información sensible. En términos operativos, el plan de difusión y acceso implica la revisión de

⁴⁶ De acuerdo con el AGN: “Las articulaciones externas se están desarrollando con los laboratorios de fuentes históricas de diferentes universidades como la Universidad del Atlántico, la Universidad del Magdalena, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Cauca, entre otras. Se espera que los laboratorios sean lugares de consulta in situ de la parte pública del Fondo, con acompañamiento especializado para las personas que soliciten conocer los documentos. Así mismo, se proyecta contactar a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, para garantizar la presencia de una copia del Fondo en cada municipio del país. Finalmente se prevé realizar el primer piloto de territorialización a partir del trabajo de las organizaciones sociales participantes en el Programa Archivos para la Paz”. (Respuesta a derecho de petición AGN, 2024b).

los instrumentos archivísticos y de los protocolos de acceso y consulta, en consideración de los principios de facilitación y divulgación proactiva.

Dentro de los retos evidenciados destacan aquellos relacionados con la conservación y acceso de los archivos de inteligencia y contrainteligencia, y el cumplimiento de los compromisos relacionados con la adopción de un protocolo de gestión documental de archivos de derechos humanos. A esto se suma la expectativa frente al trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 236 de 2023c, por la cual se reforma la Ley 1621 de 2013, que procura derogar el término de 30 años para la conservación de la reserva de la información relacionada con este tipo de archivos (Cámara de Representantes, 2024).

Para el CNMH, los mayores obstáculos en la conservación del archivo del fondo documental de la CEV se relacionan con situaciones como: la inexistencia del inventario de la totalidad del archivo; el que los instrumentos de tablas de retención documental solo permiten conocer el contenido general de las series y subseries, pero no la búsqueda de información específica; el que los investigadores del CNMH no han tenido acceso total a la información; el que el uso de la transmedia resulta complejo y los datos allí contenidos pierden vigencia, porque no han sido actualizados desde la entrega del informe; y el que no es claro el acceso al catálogo de fuentes primarias gestionadas por la CEV (CNMH, 2024). Por otro lado, la anonimización de la información deriva en la imposibilidad de acceder, por ejemplo, a las bases de datos construidas conjuntamente por la JEP, la CEV y Human Rights Data Analysis Group, en el marco del proyecto de integración de datos y estimación estadística (CNMH, 2024).

1.1.2. Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) (AF 5.1.1.2.)

Como parte de la función de monitoreo que cumple esta ST, a continuación, se presentan los avances alcanzados por la UBPD, en observancia del mandato derivado del punto 5.1.1.2. del AF. En cuanto al desarrollo del proceso de búsqueda, entre enero y septiembre la UBPD recibió 7.911 nuevas solicitudes de búsqueda, lo que representa un aumento del 28 %; se realizaron 2.554 tomas de muestras biológicas; se recuperaron 745 cuerpos y fueron entregados 98 cuerpos (respuesta a derecho de petición, UBPD, 2024b). Los resultados del monitoreo general realizado para este periodo se han organizado en cuatro ejes temáticos: ejecución presupuestal; Plan Nacional de Búsqueda (PNB); Planes Regionales de Búsqueda; y participación. Adicionalmente, esta ST ha priorizado el análisis de los avances, obstáculos y retos en la implementación del Sistema Nacional de Búsqueda.

1.1.2.1. Avances (monitoreo general)

Como antesala al desarrollo de los ejes temáticos en los que se han organizado los resultados del monitoreo general a la UBPD, es preciso destacar, por un lado, que las actividades de gestión de la información e interoperabilidad para la búsqueda registraron avances en el acceso al Sistema de Información de Justicia y Paz de la FGN; el plan de fortalecimiento de la calidad de los instrumentos para la generación de la información; la inclusión de nuevos indicadores en el PMI, dirigidos a monitorear el número de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, que fueron encontradas, identificadas y entregadas dignamente; el porcentaje de personas o familiares, especialmente mujeres buscadoras de personas dadas por desaparecidas, con acompañamiento integral y con enfoque de género; y el porcentaje de lugares de interés forense intervenidos. Con la inclusión de los nuevos indicadores el Gobierno nacional y, especialmente, el Departamento Nacional de Planeación, avanzan en la consolidación de mecanismos para monitorear el seguimiento a la ejecución de esfuerzos dirigidos a la búsqueda.

i. Ejecución presupuestal. La destinación de recursos para el funcionamiento de la UBPD alcanzó, en el periodo 2018-2024, los \$ 464.995 millones del presupuesto general de la nación, mientras los recursos de inversión llegaron a \$ 361.278 millones⁴⁷. Al respecto, la UBPD advierte que solo en 2024,

el presupuesto solicitado ascendía a \$188.675 millones, de los cuales \$87.411,5 millones estaban destinados a inversión. Sin embargo, la apropiación definitiva para esta vigencia se ubicó en \$183.781 millones, \$107.387 (58,4 %) destinados a funcionamiento y \$76,394,2 millones (41,6 %) a inversión, lo que implica que la reducción total para esta vigencia, en comparación con lo solicitado, fue de un 13 % para las inversiones proyectadas en 2024.

En consecuencia, la UBPD anota que los recursos para la descentralización institucional resultan insuficientes, especialmente ante el reto de incrementar la capacidad técnica, investigativa y forense en las regiones, por lo cual ha priorizado el mantenimiento y funcionamiento de las sedes regionales, más que la ampliación de cobertura territorial. En materia de inversión para la búsqueda, aclara que el déficit de la entidad alcanza los \$ 9.000 millones, lo que ha representado el aplazamiento de labores clave para la garantía del derecho a la búsqueda, hasta tanto se

⁴⁷ Sin embargo, anota la UBPD: “En los anteproyectos de inversión desde 2019, la UBPD ha recibido menos recursos de los solicitados. Si se suman los déficits frente al presupuesto de inversión solicitado y otorgado a la UBPD desde su entrada en operación, el panorama es aún más grave, pues conforme a las necesidades proyectadas se han dejado de financiar actividades para la búsqueda de personas desaparecidas por valor de \$101.217 millones de pesos, que corresponde al déficit acumulado de inversión entre 2019 y 2024” (respuesta a derecho de petición UBPD, 2024b, p. 3).

materialicen otras opciones de fuentes de recursos. En la vigencia actual, estaría operando por debajo de su punto de equilibrio, con un déficit de \$ 11.017 millones (respuesta a derecho de petición UBPD, 2024b, p. 4).

ii. *Plan Nacional de Búsqueda.* Este plan contiene la metodología para el desarrollo del mandato humanitario y extrajudicial de la UBPD de dirigir y coordinar la búsqueda. La segunda fase del plan se enfoca en la priorización de territorios y la determinación de los resultados estratégicos en el corto y en el mediano plazo. El SIP asumió la labor de organizar, planificar y priorizar la búsqueda, en cabeza de la UBPD, para “agilizar las respuestas y abordar de forma sistemática los contextos territoriales, comunitarios, culturales y espirituales en donde tiene lugar la búsqueda y la participación de quienes buscan y contribuyen a la misma” ([UBPD, 2022, p. 10](#)).

A lo largo del periodo objeto de este análisis, se registraron avances en la implementación del PNB, que se relacionan con el apoyo de la comunidad internacional y la generación de articulaciones entre las entidades del SIP, dirigidas a acelerar los resultados de la búsqueda. Como resultado, en julio de 2024 se inició el programa “Paz, justicia e instituciones sólidas, a través del fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz en Colombia”, financiado por la embajada de Suecia en Colombia y por la Organización Internacional para la Migraciones (OIM)⁴⁸. Busca contribuir a la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado, favoreciendo su recuperación y resiliencia para la estabilización y la construcción de la paz.

Por otra parte, esta ST da cuenta de diferentes órdenes emanadas de la SAR de la JEP, dirigidas a la construcción de metodologías conjuntas por parte de las entidades y organizaciones involucradas en el desarrollo del PNB. Asimismo, se destaca el establecimiento de diferentes protocolos dirigidos a fortalecer el proceso de búsqueda⁴⁹ ([JEP, 2024a](#)). En cuanto a la articulación del PNB con las medidas cautelares definidas por la JEP, se han realizado más de 1.354 exhumaciones, se han identificado 128 desaparecidos y se han entregado alrededor de 80 personas localizadas en lugares protegidos⁵⁰.

⁴⁸ La inversión estimada del Programa es de 20 millones de coronas suecas (cerca de 7.500 millones de pesos colombianos) y su ejecución se extenderá hasta 2027. El objetivo es “contribuir a la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano de todos los géneros, edades, capacidades y otras diversidades, favoreciendo su recuperación y resiliencia para la estabilización y la construcción de la paz” ([UBPD, 2024a](#)). En su ejecución se encuentran involucradas la UBPD, la JEP y el CSM, así como organizaciones de víctimas, excombatientes y sociedad civil.

⁴⁹ Dentro de estos se encuentran: el Protocolo de Entregas Dignas; el Protocolo Arqueológico Forense para el Apoyo de la Búsqueda de Personas Desaparecidas, con Enfoque Diferencial, Étnico y de Género; los lineamientos para la elaboración de protocolos para la salvaguarda y protección de cuerpos de presuntas víctimas del conflicto armado colombiano en proyectos de infraestructura de transporte; el “Plan de acción para superar la impunidad en la región del Canal del Dique”; los lineamientos para la búsqueda, recuperación, identificación y entrega culturalmente pertinente; la Guía de osarios; el “Plan Estratégico Integral del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; y los Estándares mínimos para la búsqueda de personas desaparecidas.

⁵⁰ De acuerdo con la JEP: “El paquete de medidas adoptadas por la Sección incluye la convocatoria para iniciar un diálogo interinstitucional entre entidades nacionales y territoriales el próximo 3 y 10 de julio. Además, se ha ordenado a las entidades del Estado de más alto nivel conformar tres

En materia de articulación para el desarrollo del PNB, la UBPD se encuentra trabajando con instituciones nacionales y territoriales, Congreso de la República, organismos de cooperación internacional y sector privado, en el texto del plan institucional de relacionamiento, articulación e incidencia⁵¹.

Finalmente, en septiembre de 2024, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), la JEP y la UBPD anunciaron la implementación de la estrategia de búsqueda inversa, orientada a localizar a los familiares y allegados de las víctimas de desaparición forzada en Colombia, que han sido identificadas, pero no reclamadas. Para ello, las entidades involucradas han construido una plataforma digital que busca convocar a la sociedad colombiana para la localización de familiares sobrevivientes de las personas ya identificadas. La directora de la UBPD manifestó: “Quisiéramos encontrarlos a todos y muy rápido, más cuando las familias llevan, casi que solas, buscando por 20 o 30 años. Pero hoy tenemos 63 personas desaparecidas que están buscando a sus familias y creemos que podrían ser 7.000 los casos” ([El Espectador, 2024](#)).

iii. *Planes Regionales de Búsqueda.* Actualmente, la UBPD reporta la existencia de 92 Planes Regionales de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Estos planes involucran a 33 departamentos, 1.122 municipios y alrededor de 98.262 personas dadas por desaparecidas que se encuentran asociadas a ellos ([UBPD, 2024b](#)). Dentro de los principales avances monitoreados se encuentra la intervención a la fosa común La Escombrera, ubicada en la Comuna 13 de Medellín ([El Espectador, 2024a](#)). En diciembre del 2024 se presentaron los primeros resultados de esta intervención, tras el hallazgo de los primeros restos humanos en el lugar ([El Tiempo, 2024d](#)). Se destaca la realización de diferentes visitas, por parte de los funcionarios de la UBPD, a municipios de departamentos como el Caquetá, con el objetivo de tomar muestras de ADN a las personas buscadoras asociadas a solicitudes de búsqueda de los planes regionales ([UBPD, 2024c](#)), así como la apertura de una nueva sede territorial de la UBPD en el departamento de Boyacá⁵².

iv. *Participación.* En junio de 2024 la UBPD lanzó el programa “Red de apoyo operativo a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas”, con el objetivo de fortalecer las capacidades de personas y organizaciones sociales que contribuyen a la búsqueda, intercambiar experiencias que fortalezcan los procesos de

mesas técnicas que desarrollarán estrategias para la búsqueda de personas desaparecidas. Entre ellas, se contempla diseñar un plan nacional para la toma masiva de muestras biológicas que permita agilizar su recolección” ([JEP, 2024b](#)).

⁵¹ “En el marco de esta estrategia, con corte a julio de 2024, se han realizado 760 acciones de relacionamiento e incidencia con nuevos mandatarios correspondientes a 20 Gobernaciones y 542 Alcaldías. Estas acciones se han enfocado en sensibilización y pedagogía (231), acuerdos y planes de trabajo conjuntos (56) e incidencia en planes de desarrollo territorial (473). Actualmente se está valorando, en conjunto con el DNP, el total de acciones de búsqueda incluidas en los Planes de Desarrollo Territorial” (respuesta a derecho de petición, 2024, pp. 7-8).

⁵² “Estábamos en deuda de llegar a Boyacá con este despliegue territorial que tenemos en 28 departamentos de Colombia” expresó la directora de la UBPD ([UBPD, 2024a](#)).

la Unidad y estimular el desarrollo de iniciativas territoriales que permitan ampliar la investigación ([UBPD, 2024d](#)). Tras finalizar el periodo de la convocatoria se seleccionaron 26 propuestas, la mayoría presentadas por individuos y solo 4 de carácter colectivo, correspondientes a la Fundación 180 Grados Colombia (Caldas), Fundación Casa Altaria (Caldas), Fundación Desaparecidos Colombia Huellas de Cristal (Santander) y Fundación Impactando Territorios (Tolima) ([UBPD, 2024e](#))⁵³.

Por otra parte, según información compartida por la UBPD, a 30 de septiembre de 2024, la estrategia de contacto permanente permitió el acercamiento de 5.363 personas al trabajo de la entidad, y en desarrollo de la estrategia de fortalecimiento presencial en los territorios dispuso enlaces de tejido y diálogo para fortalecer el contacto con personas buscadoras en las 8 regionales, 24 Grupos Internos de Trabajo Territorial (GITT) y 3 satélites, además de la presencia en el corredor amazónico, conformado por los departamentos de Amazonas, Vichada, Vaupés y Guainía (respuesta a derecho de petición UBPD, 2024b).

1.1.2.2. Priorización. Sistema Nacional de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas (AF 5.1.1.2)

1.1.2.2.1. Hallazgos generales

En mayo de 2024, la UBPD anunció la puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado. Con este anuncio, tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho como la UBPD avanzaron en la superación de uno de los principales rezagos en la implementación del punto 5.1.1.2. del AF, respondieron a la demanda de las víctimas por la constitución del sistema y desarrollaron un compromiso del PND ([UBPD, 2024f](#); [Ley 2294, art. 198](#))⁵⁴. Para la UBPD, “el Sistema Nacional de Búsqueda

⁵³ De acuerdo con el director del Área de Participación de la Unidad: “El programa Red de Apoyo Operativo para la Búsqueda se convierte en un intercambio de experiencias y saberes que nos permitirá fortalecer nuestros procesos de búsqueda. Además, brindaremos herramientas para que estos conocimientos se conviertan en iniciativas territoriales que amplíen la investigación y búsqueda de personas” ([UBPD, 2024d](#)).

⁵⁴ “Créese el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, incluyendo a las víctimas de desaparición forzada, con la finalidad de materializar la articulación, coordinación y cooperación entre las diferentes ramas del poder público, instancias de articulación en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y niveles de gobierno para implementar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y formular una política pública integral, en la materia, en el cumplimiento del deber estatal de prevención y de brindar a las personas que buscan a sus seres queridos desaparecidos, respuestas integrales, oportunas, y respetuosas sobre la suerte y el paradero de sus familiares, aliviar el sufrimiento de las víctimas, en atención al principio de centralidad de las víctimas. Este sistema estará liderado por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, contará con la participación de la sociedad civil, en especial de las mujeres y personas buscadoras y se articulará con el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, la composición, funciones, procedimientos,

permitirá impulsar los diferentes procesos orientados a dar las respuestas que necesitan más de 104 mil familias víctimas de la desaparición, que llevan décadas esperando saber qué pasó con sus seres queridos” ([UBPD, 2023](#)).

De acuerdo con el Decreto 532 de 2024, el Sistema cuenta con 4 grupos de trabajo cuyas funciones y composición se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Composición del SNB

Grupo de trabajo	Funciones	Composición
Comisión Intersectorial	Máxima instancia de articulación, coordinación y toma de decisiones	Presidencia de la República, quien la presidirá; Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho, quien ejercerá la Secretaría Técnica, por medio de la Dirección de Justicia transicional; UBPD, Fiscalía General de la Nación; Jurisdicción Especial para la Paz, Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y Defensoría del Pueblo. Podrán asistir como invitados permanentes los representantes en Colombia de: el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos.
Comisión Asesora	Guía las acciones de articulación necesarias para la implementación de las medidas adoptadas.	Mediante Resolución 0793 del 5 de junio de 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho nombró a los nueve integrantes de la Comisión Asesora: Yanette Bautista, Carlos Martín Beristain, Ángela María Buitrago, Pablo Cala, Aura Esther Camargo, Javier Giraldo Moreno, Daniela Andrea Mostacilla, Marcela Sánchez Buitrago y Liliana Marcela Uribe (<i>El Espectador</i> , 2024).
Comités Técnicos	Equipos de trabajo interinstitucionales que actúan bajo las directrices de la Comisión Intersectorial, para apoyar técnicamente el diseño, análisis,	Comité Técnico para la Prevención y no Repetición; Comité técnico para la Atención; Comité Técnico para la Búsqueda, Identificación, Reencuentro y Entrega Digna de Cuerpos; y Comité Técnico para el Acceso e Intercambio de Información.

alcances, metas trazadoras, órganos o entidades a las cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación y ejecución del Sistema, entre otros aspectos que faciliten su funcionamiento”.

	asesoría, coordinación, articulación, impulso y seguimiento de las acciones relacionadas con la atención, prevención, búsqueda e identificación.	
Comités Territoriales	Instancias de articulación y coordinación territorial para la atención, prevención, búsqueda, identificación, reencontro o entrega digna de los cuerpos.	Su conformación, duración y periodicidad de las sesiones se decidirán mediante acuerdo del Comité Intersectorial. Harán parte entidades del orden nacional y territorial que el Comité estime pertinente. Según las necesidades identificadas, se podrán conformar comités territoriales de carácter departamental, regional o municipal y podrán ser parte de ellos: las Gobernaciones, las Alcaldías, las Personerías, los grupos territoriales de la UBPD, las regionales del INMLCF, las Defensorías regionales del pueblo, las seccionales de la FGN, el Grupo Interno de Trabajo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas (GRUBE), la Policía Nacional, las territoriales de la UARIV, las Casas de Justicia y Centros de Convivencia, y las organizaciones de familiares de víctimas de desaparición forzada.

Fuente: elaboración propia, con base en el Decreto 532 de 2024.

En junio de 2024 se realizó la primera sesión del Comité Intersectorial, en la cual se definió su reglamento ([Acuerdo 001 de 2024](#)); se seleccionaron los Comités Técnicos que agruparán las responsabilidades institucionales ([Acuerdo 02 de 2024; UBPD, 2024g](#))⁵⁵; y se definió la hoja de ruta para la formulación participativa de la política pública integral de atención, prevención, búsqueda e identificación, reencontro o entrega digna, a partir del enfoque de derechos humanos y la inclusión de diferentes actores, cumpliendo así lo dispuesto en el Decreto 532 de 2024, reglamentario del SNB ([UBPD, 2024f](#)).

Con posterioridad, se registró la instalación del Comité Técnico para la Prevención y no Repetición, por parte de la Defensoría del Pueblo, entidad que ejerce

⁵⁵ De acuerdo con Carlos Marín, director (E) de la UBPD: “La conformación de los Comités Técnicos del Sistema Nacional de Búsqueda facilitará el apoyo técnico e interdisciplinario para el diseño, análisis, asesoría, articulación e impulso de diferentes acciones relacionadas con la atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, de ahí la relevancia de que en su conformación se considerara la inclusión de entidades públicas o mixtas del orden nacional y territorial” ([Ministerio de Justicia, 2024](#)).

la secretaría técnica⁵⁶. A noviembre de 2024 se habían completado 2 de las 7 fases de la ruta y se encontraba en desarrollo la fase 3, dirigida a la puesta en marcha de la estrategia de participación (respuesta a derecho de petición. UBPD, 2024b, p. 7).

1.1.2.2.2. Análisis

En la actualidad, la UBPD enfrenta el reto de encontrar a más de 111.640 personas dadas por desaparecidas, tarea que, según sus propias palabras: “Si halláramos al menos un desaparecido cada día, necesitaríamos más de 300 años para encontrarlos” (respuesta a derecho de petición UBPD, 2024b, p. 3). Considerando lo dispuesto en el punto 5.1.1.2. del AF, que determinó la puesta en marcha de la UBPD, el PND le asignó el liderazgo del Sistema Nacional de Búsqueda, para dar cumplimiento al deber estatal de prevención y de respuesta integral, oportuna y respetuosa a las familias buscadoras. Tanto la creación del Sistema como la puesta en funcionamiento del Comité Intersectorial y de los Comités Técnicos, representan un avance en la implementación de lo pactado en el AF. Además, al considerar las funciones de dirección y coordinación asignadas a la UBPD, para la implementación de las acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas, esta ST encuentra la designación de esta entidad como líder del Sistema y la creación de los diferentes comités que lo integran, en concordancia con el mandato contenido en el AF.

Sin embargo, considerando el tiempo transcurrido entre la firma del AF y la creación del Sistema Nacional Búsqueda, esta ST considera que hubo demora en la materialización del mandato. No obstante, como lo ha sostenido en informes anteriores, reconoce que la UBPD ha desplegado diferentes estrategias y actividades de articulación tanto con las demás entidades del Estado como con las familias buscadoras, para desarrollar una búsqueda coordinada. Esto, sumado a la inexistencia explícita de un plazo en el AF para la conformación de un escenario de articulación como el establecido en el PND, impide realizar un análisis sobre la temporalidad y oportunidad en la adopción del Sistema.

Aun así, esta ST debe señalar que, a pesar del avance que representa la puesta en marcha del Sistema, su creación y su diseño no han estado exentos de críticas. Organizaciones como la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfaddes) han planteado que este no solo aumenta la burocracia implicada en las labores de búsqueda, sino que además quedaron excluidos otros escenarios de articulación preexistentes al AF, como la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Estas situaciones, de acuerdo con Asfaddes, conllevan

⁵⁶ Según informó la Defensoría: “Dicho Comité está conformado por representantes de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional de Colombia, la Procuraduría General de la Nación, el Centro Nacional de Memoria Histórica y de RTVC Sistema de medios públicos” (Defensoría del Pueblo, 2024).

el mantenimiento de múltiples escenarios de articulación que, valga la redundancia, no se encuentran articulados y pueden multiplicar el trabajo de los funcionarios que asisten a los diferentes escenarios que están en funcionamiento (entrevista Asfades, 2024).

1.1.3. Conclusión

Para esta ST, la implementación de lo pactado en relación con la difusión y conservación del archivo de la CEV, en el marco de la política de archivos de derechos humanos, se encuentra **iniciada**, dados los avances en la declaración del fondo documental como patrimonio de la nación y la inclusión tanto de este como del Informe Final de la CEV en el Programa Memoria del Mundo de la Unesco. Las acciones realizadas por el Gobierno nacional, por tanto, se encuentran en **correspondencia con lo pactado**.

En relación con lo convenido en el AF respecto a la articulación interinstitucional para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, esta ST pone de manifiesto que los resultados de la UBPD en materia de identificación, reencuentro y entrega continúan sin presentar mayores adelantos. A pesar de lo anterior, destaca los **avances** derivados de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda, del Comité Intersectorial y la expedición de su reglamento, así como la conformación de los Comités Técnicos, progresos que considera **en correspondencia** con lo pactado en el AF.

1.2. Tema 2. Justicia

En este tema, esta ST destaca el desarrollo del primer juicio adversarial por parte de la SAR de la JEP, en contra del coronel (r) Publio Mejía. Por esta razón, ha priorizado su análisis como desarrollo del punto 5.1.2. del AF. Frente al monitoreo general, se presenta un balance de la situación en materia de amnistías e indultos, condiciones de seguridad, Sistema Restaurativo, avances en las investigaciones asociadas a los macrocasos y la definición de situaciones jurídicas. Por otra parte, a lo largo del periodo que cubre este informe, se ha registrado la continuidad en las tensiones entre los representantes del partido Comunes, el Gobierno nacional y la JEP, en torno a la financiación de las sanciones impuestas por dicha Jurisdicción y las posibilidades de modificar su mandato para que asuma competencia frente a los actores del conflicto con los que se avanza en conversaciones de paz.

1.2.1. Subtema 1. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (AF 5.1.2.)

En el periodo bajo análisis se evidenciaron tres cambios relevantes en la estructura de la JEP. En primer lugar, ante el fallecimiento de la magistrada Heidy Baldosea Perea, en el mes de septiembre fue designado como magistrado de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) el magistrado Carlos Alberto Suárez López

([JEP, 2024c](#)). En segundo lugar, en el mes de octubre el magistrado Roberto Vidal, presidente de la JEP, como uno de sus últimos actos en este cargo, rindió cuentas sobre los avances en el desarrollo del Plan Estratégico Cuatrienal y resaltó los retos derivados de la consecución de recursos adicionales para cumplir con los objetivos allí planteados ([JEP, 2024d](#))⁵⁷. En tercer lugar, durante sesión de la sala plena del 15 de octubre de 2024, el magistrado de la SAR, Alejandro Ramelli Arteaga, fue elegido presidente de la JEP para el periodo 2024-2026 y el magistrado de la SDSJ, José Miller Hormiga, como vicepresidente ([JEP, 2024e](#)).

Durante la presentación del informe de gestión de la JEP (2022-2024), en octubre de 2024, el magistrado Vidal señaló como avances más significativos, el que más del 90 % de los comparecientes que pertenecieron a la fuerza pública y el 100 % de los antiguos miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), hayan aceptado su responsabilidad; la formulación de 165 imputaciones atribuidas a 159 personas⁵⁸; la acreditación de 353.085 víctimas; y la realización de 4.047 diligencias judiciales ([JEP, 2024d](#)). Por su parte, esta ST destaca la admisión como comparecientes ante la JEP, de 14.398 personas y la asesoría jurídica brindada a más de 32 mil personas, 15.218 de ellas víctimas del conflicto armado⁵⁹. Respecto de los cinco ejes que conforman el Plan Estratégico Cuatrienal aprobado en 2022, la JEP presentó los siguientes resultados:

- Fortalecimiento interno para la labor judicial: ampliación de su planta de personal en un 39 % e incremento de su presupuesto en un 74,52 %.
- Incidencia y búsqueda de recursos financieros complementarios. Obtención de \$ 52.361'180.684 de diversas fuentes de cooperación internacional, dirigidos a la actividad judicial de investigación, juzgamiento e imposición de sanciones.
- Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y creación de una agenda de trabajo con el sector privado para el avance del Sistema Restaurativo.

⁵⁷ La asignación presupuestal de la JEP para 2024 superó los 690 mil millones de pesos, distribuidos entre gastos de funcionamiento (\$ 500.691.768.189) y de inversión (\$ 189.400.007.093). (Véase Informe XIV ST-CIV, 2024).

⁵⁸ Esto, por cuanto algunos comparecientes han sido imputados en más de un hecho. En el Informe XIV de esta ST, se destacó que la emisión de múltiples resoluciones de conclusiones a los comparecientes ha sido considerada violatoria del AF por parte de los firmantes (ST-CIV, 2024, p. 134).

⁵⁹ De acuerdo con la JEP y según lo registró la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNMV), “al 6 de septiembre había 14.346 personas sometidas a ella, en su mayoría miembros de las antiguas FARC-EP (9.902) y de la Fuerza Pública (4.260), y un número más pequeño de agentes del Estado y terceros civiles no combatientes (184). Las personas sometidas a la Jurisdicción Especial han prestado más de 1.600 testimonios, y más de 11.000 víctimas individuales han sido representadas en procedimientos judiciales. La Sala Judicial de la Jurisdicción Especial responsable de la fase inicial de investigación ha dictado cuatro resoluciones de conclusiones, que son necesarias para que el Tribunal para la Paz de la Jurisdicción Especial inicie los juicios contra 38 personas que cumplen las condiciones para que se les impongan sanciones propias” ([UNMV, 2024, p. 10](#)).

- Puesta en marcha del Sistema Restaurativo, creación del Comité de Articulación y realización de 41 sesiones de estudio de las necesidades judiciales y administrativas para el desarrollo del Sistema.
- Rediseño de la estrategia de comunicaciones. Contempla la creación de una nueva línea de producción de contenidos, enfocada en divulgar de forma clara, sencilla y directa las decisiones judiciales y los procesos de protección ([JEP, 2024f](#)).

Los resultados del monitoreo general efectuado por esta ST han sido organizados en cuatro ítems: i) definición de situaciones jurídicas, amnistías e indultos; ii) condiciones de seguridad; iii) Sistema Restaurativo; y iv) avances en las investigaciones asociadas a los macrocasos. Posteriormente se analizan de manera prioritaria los avances en la ruta adversarial, en correspondencia con lo dispuesto en el AF, punto 5.1.2. párrafos 45 (2), 46, 48 (f), 51, 52 y 54, desarrollados en las leyes 1820 de 2016, 1922 de 2018 y 1957 de 2019.

1.2.1.1. Avances (monitoreo general)

i. Definición de situaciones jurídicas, amnistías e indultos. Dentro de los mecanismos para la construcción de decisiones complementarias y revisiones dirigidas al fortalecimiento interno para la labor judicial y misional, la JEP incluyó en su Plan Estratégico Cuatrienal (PEC) 2022-2024 el impulso a decisiones de fondo en materia de amnistía e indulto y de renuncia a la persecución penal ([Acuerdo 007 de 2024](#)). Al identificar que la carga de trabajo se concentraba en las Salas de Justicia, en especial en la SDSJ, en el PEC hizo énfasis en la necesidad de acelerar la selección negativa por parte de la SRVR (Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas) y la SDSJ, mediante el apoyo de la Sala de Amnistía o Indulto (SAI), para definir situaciones jurídicas respecto de miembros de la fuerza pública. Esta ST destaca que, en el mes de noviembre, la SDSJ concedió el primer beneficio de renuncia a la persecución penal, a un soldado regular retirado que cumplía con los compromisos exigidos en el régimen de condicionalidad ([JEP, 2024g](#)). A pesar de ello, llama la atención que, tras siete años de funcionamiento, la JEP solo haya emitido una decisión de este tipo, mientras más del 90 % de los comparecientes de la fuerza pública han aceptado verdad y responsabilidad (entrevista. JEP, 2024).

Al respecto, en la tabla 2 se destaca el proceso de caracterización emprendido por la SDSJ, con el fin de diseñar las rutas no sancionatorias de cada compareciente, realizar los procesos de concentración y priorización, y avanzar en los pilotos de cada una de las cinco subsalas existentes al interior de la SDSJ.

Tabla 2. Avances de las subsalas de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas

Subsala	Avances
---------	---------

Primera	546 comparecientes caracterizados. Ruta de sanción determinada para 24 comparecientes. Audiencia con 18 víctimas y 22 comparecientes en el caso Gaula Tolima.
Segunda	578 comparecientes caracterizados. Ruta no sancionatoria iniciada para 273 comparecientes. Priorización de la Región Oriental (municipios de Granada y San Luis). Proyección de tres pilotos para resolver la situación jurídica: <ul style="list-style-type: none"> - Granada: compañías Bombarda y Deriva. - San Luis: compañías Atacador y Cañón del Batallón de Artillería No. 4 "Jorge Eduardo Sánchez" de la IV Brigada del Ejército Nacional. - Oriente antioqueño.
Casanare	Integración de bases de datos de la SDSJ y de la SRVR. Informe sobre responsables no seleccionados que irán por ruta no sancionatoria en el macrocaso 03.
Costa Caribe	234 comparecientes caracterizados. Determinación preliminar de la ruta de sustitución de sanción para 11 comparecientes. 4 audiencias con 20 víctimas y 11 comparecientes.
Catatumbo	102 comparecientes caracterizados. Establecimiento de ruta no sancionatoria para 62 comparecientes. Identificación de 20 hechos con potencialidad de avanzar en la ruta no sancionatoria. Avances en los 4 casos piloto (GAULA Rionegro, caso Palacios Aguilar, caso Doce Apóstoles y Caso Yepes Castañeda), en los que se adelantan audiencias de verdad y seguimiento al régimen de condicionalidad. 6 audiencias que contaron con la participación de 45 comparecientes.

Fuente: elaboración propia, con base en respuesta a derecho de petición (JEP, 2024).

Por otra parte, se registra la realización de una consultoría financiada por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz, por parte del jurista español experto en derechos humanos y derecho penal internacional, Carlos Castresana, cuyo producto central es un documento técnico en el que plantea una ruta participativa para resolver la situación jurídica de alrededor de 6.000 comparecientes que no serían seleccionables por la SRVR como máximos responsables ([JEP, 2024f, p. 31](#)). En su informe cuatrienal, la presidencia de la JEP hizo énfasis en el elevado volumen de solicitudes de amnistía e indulto presentadas ante la SAI y explicó:

Las amnistías *de iure* emitidas por el presidente de la república, que suman 9600, se consignaron en nueve decretos emitidos entre 2017 y 2018. Los jueces penales otorgaron 1409 amnistías y, con corte a 18 de septiembre de 2024, la SAI ha concedido 826 de sala. ([JEP, 2024f, p. 32](#)).

Durante 2024, según información aportada por la JEP, la jurisdicción recibió 580 solicitudes y remisiones relacionadas con el reconocimiento de amnistías, de las cuales 471 se encuentran en ampliación de información y 109 han sido falladas efectivamente (respuesta JEP a derecho de petición, 2024).

El volumen de solicitudes de amnistía e indulto llevó a la SAI a poner en marcha, en septiembre de 2023, en articulación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, un proceso de recopilación de los decretos presidenciales en los que se concede amnistía a firmantes del AF. Estos decretos fueron comunicados en febrero de 2024 a los firmantes y sirvieron de base para la habilitación de una plataforma digital, donde los comparecientes pueden acceder a los certificados de amnistía *de iure*. Adicionalmente, realizaron visitas a terreno, focalizadas en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, para notificar a los comparecientes la medida del Ejecutivo ([JEP, 2024f, p. 32](#)).

Asimismo, se destaca la concesión del beneficio de amnistía por el delito de rebelión, al exmilitante de las FARC-EP, Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda, conocido en la guerra como Simón Trinidad, al determinar que el compareciente cumplía con los requisitos de ley ([JEP, 2024h](#)), así como la posibilidad de concederle una nueva amnistía a Rodrigo Londoño, alias Timochenko, por los hechos ocurridos el 26 de junio de 2002 en los departamentos de Santander y Norte de Santander, consistentes en amenazas a alcaldes, inspectores, jueces, fiscales, diputados y otros funcionarios, con el fin de que renunciaran a sus cargos ([El Tiempo, 2024e](#)).

En contraste, según información aportada por representantes del partido Comunes a esta ST, hasta la fecha un total de 9.906 exintegrantes de las FARC han solicitado su aceptación como comparecientes ante la JEP. De estas, 827 corresponden a amnistías concedidas, 4.238 negadas y más de 50 exintegrantes de las FARC continúan privados de la libertad en establecimientos carcelarios, por hechos cometidos con anterioridad a la firma del AF. En adición, hay preocupación entre los firmantes por lo que consideran un llamamiento excesivo a versiones, que está llevando a la JEP a adentrarse en el análisis hecho por hecho y podría romper el modelo original bajo el cual fue diseñada la Jurisdicción, centrado en los hechos más generales que afectan al conflicto (entrevista Comunes, 2024).

ii. Condiciones de seguridad. En su informe trimestral sobre las condiciones de seguridad para excombatientes (junio-septiembre de 2024), la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (UNMV) advirtió que, desde la firma del Acuerdo, se han presentado 432 asesinatos, 151 tentativas de homicidio y 42 desapariciones. Según el partido Comunes, la cifra total de asesinatos asciende a 442 ([Comunes, 2024](#)). Aun así, la UNMV reconoce una disminución en el número de afectaciones anuales en contra de los firmantes, pues en materia de asesinatos, en 2024 se registraron 24 hechos, frente a 48 en 2023 y 51 en 2022. Para el 2024 Indepaz (2024)

reporta 28, con corte a 1 de diciembre y *El Espectador* (2024) 29 hechos. Estas cifras evidencian, además, una reducción progresiva en el número de casos desde su pico en 2019, cuando se registraron 80 asesinatos. Adicionalmente, advierte la UNMV (2024a) que, frente a los 546 casos de violencia reportados contra esta población, solo se han emitido 98 sentencias, que incluyen la autoría intelectual de 5 personas, y se han reportado 11 arrestos, 9 juicios y 11 condenas.

A pesar de lo anterior, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022, de la Corte Constitucional, ha expresado su preocupación ante la persistencia de riesgos inminentes y extraordinarios para los firmantes del AF, especialmente en el sur del país ([Tirant prime, 2024](#)). En dicha sentencia de unificación, la Corte Constitucional ordenó a diferentes entidades del Gobierno nacional y del Estado colombiano adoptar medidas de prevención, reacción, política criminal y protección, dirigidas a actualizar el monitoreo de la situación en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, y en las Áreas Especiales de Reincorporación; investigar y judicializar los crímenes; e implementar medidas de seguridad adecuadas (Sentencia SU-020, [2022](#)). La implementación de estas medidas ha sido objeto de reuniones entre representantes del Gobierno, en cabeza del Ministerio del Interior, y representantes de los firmantes de paz. En mayo de 2024, en una de estas reuniones se identificaron los seis territorios con mayores riesgos y se avanzó en la creación de una ruta de trabajo para su mitigación, en el marco del Plan Estratégico de Seguridad y Protección para Firmantes ([Ministerio del Interior, 2024](#))⁶⁰.

De acuerdo con la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP), el Plan Estratégico de Seguridad y Protección para Firmantes contempla la creación de 24 rutas de respuesta inmediata, que se implementan en 27 departamentos del país, y se han realizado 62 sesiones territoriales de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección desde un enfoque de seguridad humana. Sin embargo, como lo reconoció Gloria Cuartas, directora de la UIAP,

a pesar de todos estos esfuerzos, desde la firma del Acuerdo Final de Paz han sido asesinados 437 firmantes de paz y 1.386 líderes sociales. A dos años de este gobierno, aún persiste la necesidad de lograr resultados de mayor impacto en la protección de la vida. ([DAPRE, 2024](#)).

En julio de 2024, la JEP ordenó implementar el plan piloto adoptado en febrero del mismo año, para garantizar la vida, la integridad física y la seguridad de los y las firmantes de paz, focalizado en el antiguo ETCR de Miravalle, ubicado en San Vicente del Caguán (Caquetá). La medida se relaciona directamente con la puesta en marcha del Plan Estratégico de Seguridad y Protección para Firmantes y

⁶⁰ Adicionalmente, se priorizaron todos los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación para el desarrollo del Plan Estratégico de Seguridad y Protección a firmantes.

el Programa de Protección Integral para Excombatientes ([JEP, 2024i](#))⁶¹. Sin embargo, advirtió sobre la falta de garantías de seguridad para acceder a zonas en donde los grupos disidentes liderados por “Iván Mordisco” y “Calarcá” ejercen mayor control territorial. Dentro de las principales zonas afectadas se destaca el municipio La Unión Peneya, del Caquetá, lugar en el que la JEP tuvo que ordenar la suspensión de las investigaciones sobre reclutamiento de menores y crímenes sexuales ([El Colombiano, 2024](#)).

Según datos publicados por la JEP, en 2024:

Se han adoptado cerca de 200 medidas de protección dentro de las que hay 33 colectivas. La UIA también les hace seguimiento a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo sobre situaciones de inseguridad en los territorios generadas por grupos al margen de la ley.

Se han registrado 11.141 incidentes de seguridad que afectan territorios y grupos poblaciones [sic] que son de interés para la JEP, y se han presentado 308 boletines de monitoreo de riesgo para las salas de la jurisdicción. ([JEP, 2024j](#)).

iii. Sistema Restaurativo. En el informe 14 de esta ST, se dijo que la consolidación del Sistema Restaurativo representa un escenario favorable para la articulación de las entidades responsables de poner en marcha las instituciones transicionales sancionatorias y no sancionatorias. Como resultado de la sesión del 27 de mayo de 2024, la Instancia de Articulación entre la JEP y el Gobierno nacional avanzaron en la identificación de 53 iniciativas de planes, programas y proyectos con potencial restaurativo, y se analizaron los desafíos de financiación, de la mano del DNP y de la UIAP. Asimismo, se socializaron los criterios de elegibilidad, factibilidad, sostenibilidad y monitoreo para la implementación de medidas sancionatorias y no sancionatorias. Dentro de los logros producto de la articulación se destacan: la reglamentación de pagos por servicios ambientales para la paz y la adopción del documento *Criterios institucionales y diagnóstico para la identificación y priorización de planes, programas y proyectos restaurativos*, proferido en cumplimiento de la Sentencia Interpretativa SENIT No. 5 de 2023 (respuesta a derecho de petición JEP, 2024, pp. 10-11).

Respecto de los tres proyectos piloto, en el Informe especial 2 de 2024 de esta ST, se destacaron avances relacionados con la aprobación de la base empírica de diseño, implementación y valoración, así como con la definición del contenido, sentido y alcance de la participación de las víctimas, comunidades, comparecientes, autoridades públicas y agencias de cooperación. Adicionalmente, según información de la JEP, se definieron los criterios de previsión de recursos y desglose financiero (análisis de costos) de los proyectos restaurativos, se establecieron los

⁶¹ Dicho plan fue adoptado en el mes de febrero, por medio de la Resolución Conjunta 096, en cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz, punto 3.4.7.4.2. ([UIAP, 2024](#)).

mecanismos de seguridad para los sujetos intervinientes y los mecanismos de monitoreo *in situ*⁶².

Adicionalmente, la JEP ha avanzado en la articulación con entidades y demás actores estratégicos, para el diseño de proyectos restaurativos en diferentes territorios. Se destaca el diálogo con más de 20 entidades, dirigido a explorar fuentes de financiación para el desarrollo de proyectos restaurativos en la costa Caribe ([JEP, 2024k](#)) y en el Urabá, por medio del mecanismo Obras por Impuestos ([JEP, 2024l](#)), así como la participación de las víctimas para avanzar en el juicio contra los máximos responsables de ejecuciones extrajudiciales en Dabeiba (Antioquia) ([JEP, 2024m](#)).

La titularidad de la subcuenta Justicia Restaurativa-JEP, creada por el Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz, asignada a la UARIV ([RCN, 2024](#)), fue objeto de discusión. En rueda de prensa, el presidente de la JEP expresó su preocupación por la falta de financiación de las sanciones restaurativas, a pesar de los \$ 450 mil millones destinados inicialmente para este propósito y solicitó el cambio de titular⁶³. Tras analizar la solicitud, el DAPRE y la Secretaría Jurídica de la Presidencia, en principio, concluyeron que la UARIV era la entidad idónea para ejecutar los recursos ([Infobae, 2024](#)). Finalmente, en sesión realizada en el mes de noviembre, el Fondo Colombia en Paz aprobó la creación de una subcuenta a cargo de la ARN, destinada a gestionar los recursos públicos que permitan financiar las sanciones que imponga la JEP ([Infobae, 2024d](#))⁶⁴.

Representantes del partido Comunes y miembros de la defensa técnica de los comparecientes han expresado su preocupación por la sostenibilidad de los proyectos restaurativos y la falta de condiciones para que, alrededor de 2000 comparecientes, se beneficien de dichos proyectos, al menos, por dos años. Además, a pesar de la definición de las líneas restaurativas, no es claro cuál es el aporte de los proyectos restaurativos exploratorios, por lo que invitan a evaluar si el Estado está cumpliendo con su responsabilidad de reparar a las víctimas. Afirmación que se complementa con el presunto fenómeno de desbordamiento institucional y falta de articulación, generado como consecuencia de que cada despacho estaría promoviendo sus propios procesos restaurativos (entrevista partido Comunes, 2024).

⁶² En los tres proyectos exploratorios se aplicaron 3.645 bitácoras de monitoreo integral —seguimiento diario a las actividades individuales de cada compareciente— a 71 comparecientes, que documentan 105 días de acompañamiento y monitoreo *in situ*, los cuales informan sobre 14.767 horas de trabajo —en promedio 230 horas efectivas de labor— invertidas por los comparecientes y verificadas por la Secretaría Ejecutiva (respuesta a derecho de petición JEP, 2024, pp. 12-13).

⁶³ La UARIV emitió un comunicado aclarando que “el Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz aprobó la creación de la ‘Subcuenta Justicia Restaurativa JEP0 en su sesión 52 del 11 de diciembre de 2023. Esta subcuenta tiene como objetivo ‘coordinar y ejecutar acciones interinstitucionales efectivas para la aplicación de justicia restaurativa en procesos judiciales ante la JEP’. En este contexto, se estableció que la JEP sería la entidad ejecutora de los recursos” ([Infobae, 2024](#)).

⁶⁴ El debate estuvo alimentado, además, por las declaraciones de la Ministra de Justicia, quien resaltó la relevancia de los proyectos restaurativos, pero también señaló que las víctimas han afirmado no sentirse restauradas o reparadas ([La Silla Vacía, 2024](#)).

A estas observaciones se suman: el hecho de que la implementación de los proyectos restaurativos estaría generando procesos que no se encuentran en el AF, las dificultades para calcular el nivel de restauración alcanzado y el grado de participación de los comparecientes en los diferentes proyectos. Por otra parte, los firmantes expresan su preocupación, porque la emisión de la Resolución 932 de 2024 por parte de la JEP, en su parecer, estaría en contravía del interés del AF por simplificar los procesos, puesto que la certificación de actividades de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, en el marco de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador, solo sería validada con la presencia de la Secretaría Ejecutiva de la JEP (entrevista partido Comunes, 2024).

iv. Avance investigativo de los macrocasos en curso. La tabla 3 resume los principales avances y desafíos experimentados a lo largo del periodo de este informe, respecto a la investigación de los macrocasos en curso.

Tabla 3. Avances en los macrocasos

Macrocaso	Avances	Desafíos
01. Toma de rehenes, graves privaciones a la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP.	<p>La JEP ordenó a la UARIV revisar la inclusión de 2.721 víctimas de secuestro que han participado en las diligencias del macrocaso 01 (JEP, 2024n).</p> <p>La SRVR imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a 7 exintegrantes del Bloque Noroccidental de las FARC-EP (JEP, 2024o).</p> <p>En julio, luego de 2 años de audiencias y 80 sesiones, terminaron las audiencias de observaciones en las que participaron 795 víctimas (JEP, 2024p).</p>	<p>Manejo de grandes volúmenes de información que generan sobrecarga laboral en los funcionarios.</p> <p>El avance en atemporalidad de la Jurisdicción, advierte la existencia de una inversión desigual de los recursos destinados a la investigación en la JEP entre los diferentes macrocasos.</p>
02. Situación Tumaco, Ricaurte y Barbacoas en Nariño.	No registra.	<p>El avance en atemporalidad de la Jurisdicción, advierte la existencia de una inversión desigual de los recursos destinados a la investigación en la JEP entre los diferentes macrocasos.</p>
03. Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.	<p>Subcaso Costa Caribe. Auto de determinación de hechos y conductas en el que se identificaron los patrones macrocriminales, se seleccionaron comparecientes como máximos responsables y se imputaron los delitos de tortura y persecución en contra de pueblos indígenas (El Tiempo, 2024a).</p> <p>Subcaso Casanare. Desarrollo de la segunda fase del proceso restaurativo, con encuentros privados entre víctimas y</p>	<p>Mientras en algunos casos, como el 03 y el 01 se han emitido varias resoluciones de conclusiones, en otros, como el 02 o el 04 no se tiene claridad sobre aspectos básicos como el universo de hechos y</p>

	comparecientes (respuesta a derecho de petición JEP, 2024).	comparecientes relacionados.
04. Situación Urabá.	No registra.	Dificultad en el acceso a la información y destrucción de archivos, especialmente en unidades militares.
05. Situación norte del Cauca y sur del Valle del Cauca.	Se realizó audiencia de seguimiento a medida cautelar que protege a las víctimas del norte del Cauca y del Sur del Valle del Cauca (JEP, 2024g). Acreditación de 10 territorios indígenas y afrocolombianos como víctimas (respuesta a derecho de petición JEP, 2024).	En el macrocaso 08 se ha registrado filtración de información reservada.
06. Victimización de miembros de la Unión Patriótica.	En el marco de los macrocasos 06 y 08, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, escuchó en audiencia al sargento (r) José Leonairo Dorado, adscrito al arma de inteligencia del Ejército Nacional. Durante las diligencias, el compareciente reconoció la ocurrencia de varios crímenes de Estado en las instalaciones del Batallón de Contrainteligencia, en Bogotá. Miembros del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) y organizaciones defensoras de derechos humanos, realizaron un plantón para exigir a la JEP tomar las medidas necesarias para evitar que los cuerpos inhumados en el batallón desaparezcan nuevamente ⁶⁵ .	Se han reportado riesgos para la seguridad de los comparecientes. Se ha identificado resistencia al reconocimiento de verdad, por parte de algunos comparecientes.
07. Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado.	Acreditación de 962 víctimas individuales y de 5.893 en la ruta colectiva (respuesta a derecho de petición JEP, 2024). Más del 98 % de los comparecientes vinculados al macrocaso han participado en más de 100 versiones voluntarias y se han registrado 1.715 observaciones por parte de las víctimas (respuesta a derecho de petición JEP, 2024).	

⁶⁵ Según afirmó el Movice: “[A]nte las graves declaraciones de [el sargento] Dorado, que evidencian el uso ilegal de las actividades de inteligencia, el Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo (Cajar), como representante de las víctimas y como víctima directa de estas prácticas, reitera el llamado a que por fin se desclasifiquen los archivos de la Brigada XX y que sea posible acceder a la información de quienes fueron víctimas de seguimientos y anotaciones, que condujeron a la comisión de ejecuciones, desapariciones y otras graves acciones criminales por parte de agentes del Estado” ([Movice, 2024](#)). Sea del caso señalar que los testimonios de José Leonairo Dorado han ofrecido detalles sobre la manera en que las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la fuerza pública estuvieron dirigidas a afectar la movilización social en el país. Al respecto, véase [Cambio, 2024](#).

	<p>Imputación a 6 exintegrantes de las FARC-EP por el reclutamiento y la utilización de niños y niñas, así como por otros crímenes de guerra cometidos en su contra, en el contexto de la vida intrafilas, incluidos malos tratos, tortura, homicidio y violencias sexuales, reproductivas y por prejuicio. Al respecto, las víctimas organizadas en la organización Rosa blanca, expresaron su satisfacción con la decisión de la JEP, aunque advirtieron su inconformidad con la aceptación de los hechos a título de omisión.</p>	
<p>08. Crímenes no amnistiables cometidos por la fuerza pública y agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares.</p>	<p>Expertas de la ONU formularon recomendaciones sobre el papel de las empresas en la JEP, al reconocer las violaciones a los derechos humanos en las que estas participaron durante el conflicto armado (JEP, 2024r).</p> <p>Compulsa de copias en contra de un mayor general, un representante a la Cámara, un exdiputado y exgobernador de Casanare, un exsenador, un exalcalde de Tame (Arauca), un empresario de Casanare y un contratista de la Universidad de Cartagena, ante los señalamientos de “Otoniel” en su contra (JEP, 2024s).</p> <p>Subcaso Gran Magdalena. Identificación de patrones macrocriminales y realización de inspecciones judiciales a expedientes de la justicia ordinaria, archivos del Ejército y de la Policía Nacional, y documentación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (respuesta a derecho de petición JEP, 2024). JEP citó a versión a los generales del Ejército Nacional, Mario Montoya y Leonardo Gallago, por los hechos relacionados con la Comuna 13 (JEP, 2024t).</p> <p>Subcaso Ariari-Guayabero. 56 víctimas acreditadas recibieron las versiones de 42 comparecientes de la fuerza pública, recogidas desde agosto de 2023 (JEP, 2024u).</p>	

09. Crímenes contra pueblos y territorios étnicos.	Acreditación del territorio ancestral de la Sierra Nevada de Santa Marta y de los pueblos Iku (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo como víctimas del conflicto armado (JEP, 2024v).	
10. Crímenes no amnistiables cometidos por las FARC-EP.	<p>Acreditación de 31 víctimas de atentados con rockets, ejecutados por las FARC-EP en 2002, durante la posesión de Álvaro Uribe (JEP, 2024x).</p> <p>74 exintegrantes de las FARC-EP fueron convocados a rendir su versión dentro del caso (JEP, 2024y).</p> <p>Acreditación de 68 campesinos, víctimas de desplazamientos provocados por las FARC-EP en el departamento del Caquetá (JEP, 2024z).</p>	
11. Violencias basadas en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio.	<p>Seguimiento a las órdenes del auto de apertura, con jornadas de difusión, pedagogía y acreditación de víctimas (respuesta a derecho de petición JEP, 2024).</p> <p>Consolidación del expediente digital y definición de criterios de anonimización (respuesta a derecho de petición JEP, 2024).</p>	

Fuente: elaboración propia, con base en JEP (2024).

Sobre el desarrollo de las investigaciones adelantadas en los macrocasos, en septiembre de 2024 se presentó una controversia cuando los miembros del antiguo Secretariado de las FARC-EP enviaron un documento a la JEP, en el que anunciaron su decisión de renunciar a la presunción de inocencia sobre todos los delitos cometidos en el marco del conflicto armado y pidieron, en consecuencia, que se emitiera una sola acusación y una única sentencia por todos los delitos cometidos, y que la JEP finalizara cualquier investigación sobre los excombatientes que no fueran considerados máximos responsables ([Caracol radio, 2024](#)). Para los comparecientes ante la JEP, la emisión de múltiples resoluciones de conclusiones en contra de un compareciente genera un fenómeno de “sobre imputación”, que no solo marca una tendencia hacia la investigación caso por caso, sino una sobrecarga que haría imposible el cumplimiento del mandato de la JEP en los tiempos establecidos en el AF (entrevista partido Comunes 2024).

Por otra parte, los firmantes del AF han expresado su preocupación frente al hecho que, a pesar de que el 100 % de los antiguos miembros de las FARC y el 95 % de los exintegrantes de la fuerza pública que comparecen ante la JEP han

reconocido verdad plena⁶⁶, el modelo de investigación por macrocasos no ofrece garantías ni resultados frente a la investigación de la criminalidad de Estado. En ese sentido, plantean los firmantes, en ninguno de los macrocasos existentes se ha abordado la conducta de los miembros de la fuerza pública como parte de políticas de Estado dirigidas, por ejemplo, al exterminio de la oposición política y al debilitamiento de la movilización social en el país (entrevista partido Comunes 2024).

1.2.1.2. Priorización. Ruta adversarial (AF 5.1.2)

Tras siete años de funcionamiento de la JEP, el inicio de las audiencias enmarcadas en el juicio adelantado por parte de la SAR en contra del coronel (r) del Ejército Nacional, Publio Hernán Mejía, ha representado un aumento de la expectativa pública frente a la emisión de las primeras sanciones ordinarias por parte de la JEP⁶⁷. Considerando lo anterior, esta ST ha priorizado el análisis de los avances y los desafíos en la implementación de la ruta adversarial, de acuerdo con lo dispuesto en el AF, punto 5.1.2., párrafos 45 (2), 46, 48 (f), 51, 52 y 54, desarrollado en las leyes 1820 de 2016, 1922 de 2018 y 1957 de 2019.

1.2.1.2.1. Hallazgos generales

Se registran avances de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP en la persecución de crímenes internacionales, a partir de la remisión de expedientes judiciales en los que se encuentran involucrados 15 comparecientes que no reconocieron verdad y responsabilidad por su presunta participación en graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. En desarrollo de las actividades de investigación desplegadas por la UIA, se reporta la identificación de 17 cuerpos que, actualmente, se encuentran en proceso de entrega digna a sus familiares. Adicionalmente, la UIA ha radicado tres escritos de acusación ante la SAR, en contra de:

- El expresidente de la Cámara de Representantes, Luis Fernando Almario Rojas, por el crimen de lesa humanidad en modalidad de persecución, que se configuró tras los asesinatos, secuestros y desplazamientos de los que fueron víctimas 30 líderes, simpatizantes y colaboradores de la organización política denominada Grupo Turbayista del Caquetá.
- El coronel (r) del Ejército Nacional, Publio Hernán Mejía, por 72 hechos de homicidio en persona protegida (asesinato), tortura y/o desaparición

⁶⁶ En concordancia con lo afirmado por el delegado de la presidencia de la JEP (2024), quien aseguró a esta ST que el 100 % de los comparecientes que en el pasado integraron dicha agrupación guerrillera y que han rendido versiones ante la magistratura, han reconocido verdad.

⁶⁷ De acuerdo con el punto 5.1.2. del AF, la JEP administra tres tipos de sanciones: propias, aplicables a quienes reconozcan verdad exhaustiva, detallada y plena en la SRVR; alternativas, aplicables a quienes reconozcan verdad y responsabilidades por primera vez en el proceso contradictorio ante la SAR, antes de dictarse sentencia; y ordinarias, aplicables a quienes no reconozcan verdad y responsabilidad en el proceso contradictorio ante la SAR y resulten declarados culpables por esta (AF, 2016, pp. 171-175).

forzada de civiles, cuando se desempeñó como comandante del Batallón de Artillería No. 2 La Popa, con sede en Valledupar.

- El teniente coronel (r) del Ejército Nacional, Juan Carlos Figueroa Suárez, como presunto responsable de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, cuando se desempeñó como comandante del Batallón de Artillería No. 2 La Popa, con sede en Valledupar.

Así las cosas, para esta ST, el aspecto más relevante en el desarrollo del sistema adversarial durante el periodo bajo estudio fue el inicio del juicio adversarial en contra del coronel en retiro Publio Hernán Mejía. Durante la audiencia preparatoria del 16 de julio de 2024, la magistratura de la JEP anunció las pruebas a practicar durante el juicio. Esto, luego de haber revisado 1.153 documentos y proyectado la práctica de 82 pruebas testimoniales. Las diligencias fueron programadas en cuatro bloques de audiencia realizados entre el 18 y el 20 de septiembre de 2024 en Valledupar (Cesar); el 17, 18, 28 y 29 de octubre; el 12,13,14, 25 y 27 de noviembre; y el 3 y 4 de diciembre de 2024. En el desarrollo del juicio público, la UIA deberá demostrar la responsabilidad del compareciente en las ejecuciones extrajudiciales practicadas por el Ejército Nacional durante el periodo en el que Mejía fue comandante en el Batallón La Popa, esto es, entre los años 2002 y 2004. Según informó la JEP:

De acuerdo con la UIA los crímenes se enmarcan en un patrón de macro victimización consistente en un ataque sistemático y generalizado contra integrantes de la población civil. Especialmente, jóvenes desempleados de bajos recursos, miembros de la comunidad indígena presentes en la región y campesinos del norte de Cesar y el sur de La Guajira. ([JEP, 2024aa](#)).

175

1.2.1.2.2. Análisis

La apertura del juicio contra el coronel (r) del Ejército Nacional, Publio Hernán Mejía, estuvo antecedida de largas controversias procesales, cuya resolución retrasó el inicio del juicio por más de tres años desde la remisión de la SRVR a la UIA ([Observatorio JEP visible, 2021](#)) y por más de un año desde la presentación del escrito de acusación por parte de la UIA ante la SAR (UIA-[JEP, 2023](#)). No obstante, la apertura del juicio en contra del coronel (r) Mejía ha sido percibida por las víctimas como un avance que permitiría superar más de 20 años de lucha contra la impunidad. Para esta ST, aunque el inicio del juicio representa un avance, es preciso declarar que su cumplimiento se ha presentado con retrasos.

Esta audiencia tiene lugar después de casi siete años de procedimiento ante la JEP, en los cuales las y los familiares de las víctimas han puesto sus demandas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición por estos graves hechos, señalando los desafíos frente a (i) la investigación, sanción y juzgamiento de quienes

son considerados los máximos responsables de estos graves crímenes, pero también frente a (ii) las dificultades en torno a la materialización del principio de centralidad de las víctimas que orienta el Sistema Integral para la Paz. ([CCAJAR, 2024](#)).

Sea del caso señalar que, previo a la apertura del juicio, las víctimas promovieron un incidente de verificación del régimen de condicionalidad, con el que se pretendía la expulsión o, en su defecto, la revocatoria de los beneficios otorgados por la JEP al compareciente. Esto, por considerar que Mejía vulneró las garantías de no repetición, al reproducir “afirmaciones estigmatizantes contra los manifestantes, en el marco de las movilizaciones sociales de 2021, que eran similares a las que dieron lugar a la práctica de los ‘falsos positivos’”. En primera instancia, la JEP había resuelto la pérdida de beneficios al compareciente, sin embargo, en segunda instancia dicho fallo fue revocado ([CCAJAR, 2024](#)).

Adicionalmente, la defensa promovió, en septiembre de 2023, la anulación del escrito de acusación e hizo requerimientos relacionados con el descubrimiento probatorio. Dichas solicitudes se fundaron en presuntas irregularidades de la UIA, al describir la conducta reprochada al compareciente en cada uno de los 35 hechos incluidos en la actuación. La acusación fue calificada por el defensor como irregular, omisiva y vaga, lo que atentaba contra los derechos del procesado. A pesar de ello, mediante Auto TP-SA 1663 del 24 de abril de 2024, la Sección de Apelaciones confirmó la decisión de primera instancia adoptada por la SAR, a través del auto SAR-AI-074-2023, proferido el 30 de noviembre de 2023, por considerar que:

La acusación de la F5UIA es fácticamente congruente con la atribución de responsabilidad realizada por la SRVR en el ADHC respecto del señor MEJÍA GUTIÉRREZ y que, en todo caso, en el procedimiento adversarial no se puede discutir lo adelantado y determinado en la fase dialógica principal. ([Auto TP-SA 1663, 2024](#), p. 43).

Superadas las controversias sobre las irregularidades formuladas por las partes, las audiencias programadas han surtido su curso normal.

Dentro de los retos y desafíos presentes en la implementación del sistema adversarial, se destaca la confluencia de regímenes procesales en materia penal (leyes 600 de 2000 y 906 de 2004), que han derivado en el desarrollo de estrategias de integración de estos sistemas. Es preciso recordar que, en Colombia, existen dos regímenes procesales vigentes: uno de carácter mixto adversarial, regulado por la Ley 906 de 2004, en el que prima, por ejemplo, la idea de igualdad de armas entre el procesado y el ente acusador; y otro de tinte inquisitivo, regulado por la Ley 600 de 2000, en el que los jueces cuentan, entre otras, con facultades de investigación, por lo cual la JEP debe enfrentar el desafío de desarrollar su propio régimen procesal, regulado por la Ley 1922 de 2018, en conciliación con los dos regímenes procesales que le anteceden.

En el caso del juicio contra el coronel (r) Publio Mejía, esta situación representa desafíos que se relacionan con la existencia de 1.153 archivos incorporados al expediente, dentro de los que se encuentran los expedientes de la justicia ordinaria, carpetas operacionales, versiones voluntarias y testimonios. Además, la JEP estima que la cifra de testimonios pendientes de evacuación asciende a los 146 (respuesta a derecho de petición JEP, 2024, p. 2). Adicionalmente, es importante señalar que la magistratura se ha visto en la obligación de suspender, en al menos dos oportunidades, las audiencias programadas en el marco de este juicio. Lo anterior, ante la imposibilidad de practicar los testimonios de cargo presentados por la Fiscalía, que se encontraban previamente agendados ([Infobae, 2024c](#)).

De acuerdo con la Jurisdicción, se han adoptado diferentes mecanismos para la participación de las víctimas en el trámite adversarial, tales como jornadas de atención en Bogotá, Florencia, Neiva y Buga; acompañamiento psicológico y jurídico; adopción de medidas para garantizar la dignidad y el respeto a las víctimas en el marco de las audiencias; y acceso a la información sobre el avance del proceso. En el marco de la acusación contra Almarío Rojas, se destaca la participación directa de las víctimas en el alistamiento de las diligencias, por medio de la constitución de vocerías por núcleo familiar. A propósito de la acusación contra Publio Mejía, se resalta la participación de las víctimas tanto en la sala espejo ubicada en Valledupar, como en el recinto de las diligencias, por medio de la rotación de grupos de 10 personas. Y en el caso de Juan Figueroa, el despacho relator ha reconocido la intervención especial de todas las víctimas que la solicitaron (respuesta a derecho de petición JEP, 2024, pp. 1-6).

Pese a lo anterior, considerando el avance del tiempo dispuesto en el AF para que la JEP cumpla su mandato, es preciso señalar que la SRVR cuenta con solo 10 años para emitir las resoluciones de conclusiones que sean pertinentes y que el término para la indagación preliminar por parte de la UIA es de 18 meses⁶⁸. Así las cosas, considerando, además, lo dispuesto en el punto 5.1.2. del AF, desarrollado en las leyes 1820 de 2016, 1922 de 2018 y 1957 de 2019 en lo relacionado con la denominada ruta adversarial, esta ST considera que, en relación con dicha ruta, existe correspondencia entre lo pactado y la metodología implementada por la JEP para el juzgamiento de comparecientes que no han aceptado verdad y responsabilidad ante las conductas endilgadas por la SRVR.

⁶⁸ Esto se suma a los debates que se han presentado entre la JEP y los firmantes a lo largo del año. Durante una entrevista radial a finales de noviembre, el presidente de la JEP afirmó: “Estamos haciendo todo lo posible, pero el tiempo es limitado. Lo que no logremos investigar será devuelto a la justicia ordinaria, y allí las sanciones ya no serán propias, sino de cárcel” (*Blu radio*, 2024). Estas declaraciones fueron recibidas con preocupación por parte de Rodrigo Londoño, firmante del AF, quien afirmó que estas ponen en entredicho los avances logrados en la construcción de paz y afectan la seguridad jurídica de los comparecientes y del proceso. “Y ahora usted, en calidad de presidente de la JEP, declara que no les va a alcanzar el tiempo para dar cierre jurídico al conflicto armado colombiano, a pesar de los más de 2 billones de pesos del erario público y los aportes económicos de la comunidad internacional gastados por su entidad” (*Semana*, 2024).

1.2.2. Conclusión

Lo pactado en los párrafos 45 (2), 46, 48 (f), 51, 52 y 54 del punto 5.1.2. del AF, desarrollados en las leyes 1820 de 2016, 1922 de 2018 y 1957 de 2019, respecto a la realización de juicios adversariales en los casos en que los comparecientes se han negado a reconocer verdad y responsabilidad en la comisión de crímenes de lesa humanidad y graves violaciones al DIH, se encuentra **iniciado con avances**. A pesar de los avances evidenciados en la formulación de tres escritos de acusación y del inicio del juicio en contra del coronel (r) del Ejército Nacional, Publio Hernán Mejía, esta ST advierte la necesidad de avanzar en la formulación de sentencias de fondo. Por tal razón, esta ST considera que los compromisos priorizados presentan **retrasos** en su implementación, pero se encuentran **en correspondencia con el AF**.

1.3. Tema 3. Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (AF 5.1.3.)

El presente informe ofrece un balance general sobre los avances y los obstáculos en la implementación del componente de reparación integral a las víctimas, dispuesto por el AF. Para ello, en un primer momento se presentan los resultados del monitoreo en cuatro aspectos generales: i) rehabilitación psicosocial, ii) Procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, iii) Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas, y iv) reparación colectiva en el fin del conflicto. Considerando el lugar estratégico de las medidas de restitución de tierras para la reparación integral, esta ST, en un segundo momento, ha priorizado el análisis de su avance durante el segundo semestre de 2024.

1.3.1. Avances (monitoreo general)

i. Rehabilitación psicosocial. El Ministerio de Salud y Protección Social continúa avanzando en la implementación del PAPSIVI. Durante la vigencia de 2024 el programa contó con una asignación de \$ 44.356.531.970, que benefició a más de 98.000 personas en 27 departamentos del país. A pesar de los esfuerzos, persisten deficiencias debido a la limitada cobertura del programa en áreas rurales dispersas, lo que pone de manifiesto la falta de articulación y coordinación entre los distintos niveles de Gobierno, así como la insuficiente asignación de recursos para garantizar una atención continua y efectiva (Moreno, 2024).

Por otro lado, el pasado 05 de julio, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 1196 de 2024, por la cual se adopta la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición, cuyo objetivo principal es la

reconstrucción del tejido social afectado, restablecer los derechos de las víctimas y mejorar sus condiciones de vida. La resolución está dirigida a las empresas sociales del Estado ubicadas en municipios PDET, habilitadas para ofrecer servicios de medicina general y psicología de acuerdo con la normativa vigente, y determina los criterios habilitantes y de ponderación para la asignación de recursos: i) Municipios con Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR); ii) Municipios incluidos en el índice de riesgo de victimización (IRV) y; iii) Municipios con alta ruralidad (Consultor Salud, 2024).

ii. Procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior. A partir de la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011 y hasta el 31 de octubre de 2024, en total 28.615 víctimas han sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) y 32.932 siguen residiendo fuera de Colombia (ficha estratégica, oct., 2024). La principal razón de esta diferencia en los datos radica en que algunas víctimas no se acercan a los consulados a reportar hechos, dada la falta de conocimiento o de confianza en las instituciones, debido a su estatus migratorio. Sin embargo, el proceso de caracterización de las víctimas colombianas en el exterior ha cobrado relevancia, como parte de un ejercicio continuo para actualizar los datos sobre su situación actual. Desde julio de 2024, se ha implementado un piloto de entrevistas voluntarias en los consulados de algunos países, entre ellos Canadá, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Venezuela y España⁶⁹. Este proceso busca recopilar información detallada sobre las condiciones de vida, el estatus migratorio, los hechos victimizantes y la posible intención de retorno de las víctimas (UARIV, 2024a). A la fecha, esta ST no conoce más información sobre los avances de este proceso de caracterización.

Sin desconocer lo anterior, esta ST puede afirmar que persisten graves dificultades en la implementación del componente retornos y reubicaciones, especialmente en seguridad, acceso a recursos y continuidad en las acciones (Defensoría del Pueblo, 2024a). La ejecución lenta de los planes y la débil coordinación entre las entidades responsables dificultan el retorno efectivo. Además, la ausencia de rutas claras y la escasa articulación con planes territoriales como los PDET, afectan negativamente la estabilidad socioeconómica de las víctimas. A nivel administrativo, la dependencia de la voluntad política de los mandatarios de turno interrumpe los procesos de retorno y reubicación, pues deja el retorno voluntario fuera de las rutas de atención y beneficios de la UARIV, por ejemplo. El incumplimiento de sentencias sobre restitución de tierras y la falta de recursos y acciones claras en los planes municipales y departamentales dificultan aún más el acceso a derechos fundamentales como vivienda y servicios básicos (CSMLV, 2024).

⁶⁹ De acuerdo con el Boletín de Datos para la Paz, de octubre de 2024, las entrevistas realizadas en cada país son: Ecuador (9.532), Venezuela (4.192), Canadá (3.284), España (3.172) Estados Unidos (2.798), Panamá (1.484), Costa Rica (788), Chile (634), Suecia (572) y Francia (328) son los 10 países donde más víctimas han declarado.

iii. *Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas.* La reciente sanción de la Ley 2421 de 2024, que modifica la Ley 1448 de 2011, marca un hito en los esfuerzos por garantizar una reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia (anexo 1). A pesar de los esfuerzos previos, solo el 14 % de las 9.4 millones de víctimas registradas han recibido indemnización, y el último informe de la Procuraduría y la Contraloría revelan que se requerirían al menos \$ 300 billones para completar el proceso de reparación hasta 2031 (CSMLV, 2024; PGN, 2024a).

Una de las principales modificaciones de la Ley 2421 de 2024 es la creación de mecanismos para acelerar los procesos de indemnización y reparación. Para abordar la dificultad en la ejecución de la ley, se han introducido dos componentes clave: la creación de una comisión de financiamiento que buscará alternativas para asegurar los recursos necesarios y el establecimiento de una ruta restaurativa. Esta última permitirá a las víctimas elegir, de manera voluntaria, la forma en que desean ser reparadas, lo que incluye desde indemnizaciones económicas hasta alternativas como becas o vivienda. De esta forma, la ley reconoce que la reparación no se limita solo a lo económico, sino que debe ajustarse a las necesidades particulares de cada víctima (*La Opinión*, 2024; *Caribe Afirmativo*, 2024).

La reforma amplía el universo de víctimas, puesto que reconoce no solo a aquellas afectadas por las guerrillas y los paramilitares, sino también a las víctimas de otros grupos delincuenciales. Además, incorpora el "confinamiento" como un nuevo hecho victimizante y crea una ruta de acceso especial al RUV para aquellas que hayan sido reconocidas por la JEP o la UBPD (artículo 3, párrafos 4 y 6, y artículo 67). Otro avance importante es la ampliación de los plazos para que las víctimas puedan declarar y registrarse en el Sistema, pues abre una nueva oportunidad para quienes no habían podido acceder a la reparación debido a limitaciones temporales (*El Colombiano*, 2024a).

La Defensoría del Pueblo (2024a) ha calificado esta reforma como un paso crucial para mejorar la atención a las víctimas y fortalecer la política pública en torno a la reparación, dado que fortalece la coordinación interinstitucional y la vinculación de las víctimas en los procesos de justicia transicional. Entre los logros clave se encuentran: la mejora en la articulación con la JEP y la UBPD, el fortalecimiento de los mecanismos de indemnización y rehabilitación, y la inclusión de víctimas de la fuerza pública, quienes no contaban con un régimen especial de reparación.

Sin embargo, esta ST señala que la reforma enfrenta desafíos significativos, particularmente en lo que respecta a su ejecución y financiamiento. El número de víctimas y los recursos necesarios para cumplir con las nuevas medidas aún no están claramente definidos, lo que plantea un reto para su implementación efectiva. Aunque la propuesta del presidente Gustavo Petro, de financiar parte de la reparación mediante la emisión directa de dinero a las víctimas ha generado controversia,

el objetivo de la reforma es claro: garantizar que las víctimas reciban una reparación efectiva y no se vean relegadas a un proceso interminable. No obstante, expertos advierten que la emisión de dinero podría traer consigo riesgos económicos, como la inflación, que afectaría particularmente a los más vulnerables (Barbosa, 2024; *La Silla Vacía*, 2024a).

iv. Reparación colectiva en el fin del conflicto. Según el informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CSMLV), el 59 % de los sujetos de reparación colectiva (SRC) aún se encuentran en las fases iniciales del proceso y solo el 5,7 % ha finalizado su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC). Este rezago se debe a varios factores, entre los que destacan la interpretación restrictiva de los enfoques reparador y transformador del modelo, y los problemas en la coordinación interinstitucional para implementar los PIRC a nivel territorial. A pesar de los esfuerzos de la UARIV en materia de ajustes normativos, como la Resolución 3143 de 2018, persisten incertidumbres sobre su aplicación y los grupos siguen sin ser incluidos adecuadamente en el proceso.

Uno de los principales retos es la falta de articulación de la política de reparación colectiva con otras políticas públicas como las de vivienda, educación, salud y generación de ingresos. La escasa coordinación entre entidades como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura, ha impedido que se materialicen acciones concretas que beneficien a los SRC. Además, la implementación de los PIRC se ve obstaculizada por la insuficiencia de recursos, la alta rotación de funcionarios en las entidades encargadas y la falta de incorporación del enfoque de género en las estrategias de reparación (CSMLV, 2024). En términos de gestión local, se señalan debilidades en los entes territoriales, especialmente en municipios de baja categoría. La desarticulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y los planes de desarrollo territorial, también ha dificultado la inclusión de los SRC en procesos de retorno y reubicación, lo que afecta aún más la eficacia del modelo de reparación colectiva (Defensoría del Pueblo, 2024a).

En Buenaventura, por ejemplo, aunque se han iniciado proyectos productivos y de fortalecimiento organizativo y cultural, la implementación ha sido lenta. Los Consejos Comunitarios, como los de la cuenca del río Calima, han logrado avances en la formulación de sus PIRC, pero la falta de recursos y apoyo institucional ha impedido que estos se materialicen de forma efectiva. Además, aunque se han identificado medidas como el fortalecimiento territorial y la recuperación medioambiental, los esfuerzos aún no tienen el impacto esperado (SRC 2 Buenaventura, 2024).

En medio de estas dificultades, el reciente Encuentro Nacional de Reparación Colectiva, organizado por la UARIV, puso en evidencia las tensiones existentes entre las víctimas y las autoridades. A pesar de la intención del Gobierno de avanzar en la reparación de las víctimas, algunos asistentes denunciaron lo que consideraron un acto de revictimización, al impedir que hablaran públicamente con Salvatore Mancuso, exlíder paramilitar, quien participaba en el encuentro como gestor de paz.

Este hecho evidenció las contradicciones en el proceso de reparación, porque las víctimas siguen exigiendo ser escuchadas en condiciones de dignidad y sin ser instrumentalizadas. Además, denunciaron fallas en la organización del evento, como la falta de información sobre la metodología y el incumplimiento de compromisos previos con comunidades indígenas, lo que aumenta la frustración de los grupos afectados (Líder 1, Buenaventura, 2024; SRC 1, Buenaventura, 2024).

1.3.2. Priorización. Medidas sobre restitución de tierras (AF 5.1.3.6.)

Como resultado del monitoreo efectuado por esta ST a lo largo del segundo semestre de 2024, se identificaron cuatro aspectos objeto de análisis que permiten establecer un panorama general sobre el avance en las medidas de restitución de tierras: (i) adecuación normativa para la aceleración de la restitución, (ii) precariedad en las condiciones de seguridad, (iii) avance en el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, y (iv) articulación interinstitucional. A continuación, se presentan algunos datos sobre el avance general de las tres etapas de restitución y, más adelante, un análisis sobre los elementos ya mencionados.

Estado de las tres etapas de la restitución. El punto 5.1.3.6. del AF establece la necesidad de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras. Con corte a septiembre de 2024, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) informó que, desde 2011, se han presentado un total de 158.924 solicitudes de inscripción. De estas 146.477 corresponden a personas, de las cuales 59.406 son mujeres y 80.016 son hombres (URT, 2024).

En la etapa administrativa se han gestionado 140.365 (88 %) solicitudes por parte de la URT, 131.723 de ellas en zonas microfocalizadas; 108.270 han finalizado el proceso administrativo y 41.765 (38,57 %) avanzaron en el trámite de inscripción. Además, se han radicado 23.064 demandas ante los jueces, que incluyen un total de 37.706 solicitudes (URT, 2024).

Históricamente, en la etapa administrativa se observa una elevada tasa de negación de solicitudes de inscripción al registro (65 %). Para menguar esta situación, la URT definió procedimientos más rigurosos que permiten analizar con mayor detalle las razones legales de fondo y determinar si realmente se justifican, o si se trata de una interpretación incorrecta de las facultades de la Unidad. Como resultado, se logró una tasa del 72 % de inclusión de solicitudes en el registro (URT, 2024a). Este aumento en las inclusiones implica un redimensionamiento de las capacidades institucionales de la entidad, puesto que involucra un trabajo de campo más exhaustivo. Esta ST considera que la medida tiene un impacto positivo, puesto que permite revertir decisiones previas y garantiza los derechos de más víctimas beneficiarias de la restitución.

En la etapa judicial se han emitido 9.639 sentencias que han resuelto 16.196 solicitudes y han permitido identificar 13.479 predios con órdenes de restitución o

compensación. Este proceso ha beneficiado a 45.465 personas y 11.404 familias. En términos de extensión, se han identificado 264.538 hectáreas y se han promovido 7.317 proyectos productivos que buscan apoyar la recuperación de tierras y mejorar la calidad de vida de los beneficiarios (URT, 2024d).

En la etapa posfallo, con corte a 31 de agosto de 2024, se han identificado 55.762 órdenes en ruta individual a cargo de la URT y se ha dado cumplimiento a 41.870 de ellas. Las 13.892 órdenes restantes se encuentran en proceso de cumplimiento, como se detalla en la tabla 4.

Tabla 4. Órdenes posfallo proferidas por la URT, identificadas, atendidas y en proceso

Línea de atención	Órdenes identificadas	Órdenes atendidas	Órdenes en proceso
Entrega de predios	10.519	8.471	2.048
Compensación víctimas	3.276	1.643	1.633
Compensación terceros	514	346	168
Atención segundos ocupantes	1.234	479	755
Alivio de pasivos financieros	6.919	5.793	1.126
Alivio de pasivos servicios públicos domiciliarios	5.696	4947	749
Transferencia de predios	1.678	622	1.056
Administración de proyectos agroindustriales	82	82	0
Proyectos productivos	14.209	10.501	3.708
Priorización de vivienda	11.635	8.986	2.649
Total	55.762	41.870	13.892

Fuente: URT, 2024.

Durante la vigencia del informe se destaca la iniciativa gubernamental de un ambicioso proyecto de decreto relacionado con el "Programa especial de dotación de tierras en favor de las víctimas y otros intervinientes en procesos de restitución de tierras, sujetos de reforma agraria", aún pendiente de firma. Con él se busca acelerar los procesos de restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado, que históricamente se han visto obstaculizados por la intervención judicial. En la actualidad, el 99 % de los casos tardan más de lo estipulado —3,27 años en promedio— en resolver solicitudes que deberían ser atendidas en 120 días, según la Ley de Víctimas (*El Espectador*, 2024b). Por otro lado, en el auto del Consejo de Estado 11001-03-26-000-2022-00157-00 (68820) de 2023, se declaró la nulidad de las disposiciones que prohibían a la URT estudiar solicitudes de inscripción en predios ubicados en áreas protegidas, lo que exige mayor capacidad operativa de la URT y garantiza el derecho de reparación integral a las víctimas del conflicto armado (Ortega, 2024). A los obstáculos previamente identificados, se suma que el 20,8 %

de las solicitudes de inscripción en el registro provienen de zonas no microfocalizadas, lo que dificulta el avance en la identificación predial. La Ley 2421, que modifica la Ley de Víctimas, en el artículo 76, Capítulo III, Título IV, establece la necesidad de crear mecanismos para garantizar el inicio del estudio de las solicitudes que, por motivos de no microfocalización, no han tenido avance. La Ley 2421 de 2024 fue impulsada por la Defensoría del Pueblo.

En términos de seguridad, con corte a 31 de julio de 2024, la URT informó que 2.371 solicitudes en etapa administrativa se encontraban suspendidas por encontrarse en municipios de alto riesgo, con presencia de grupos armados, actividades ilegales, minas antipersonal y municiones sin explotar. Esta situación no solo afecta la etapa administrativa, sino también el proceso judicial, por cuanto no es posible garantizar condiciones adecuadas para que los jueces acudan a los predios, y, por consiguiente, los beneficiarios de restitución no pueden regresar a sus tierras por posibles revictimizaciones, dadas las nuevas expresiones de violencia en el territorio (Del Capitolio al Territorio, 2024).

En materia de cumplimiento de la Circular 00027 de 2022, esta ST destaca la instalación de las mesas campesinas, como espacios clave para facilitar la participación del campesinado en el proceso de restitución de tierras, que evidencian un reconocimiento institucional de sus derechos (URT, 2024).

Finalmente, esta ST reconoce que la URT ha buscado establecer convenios y procesos de articulación con diversas instituciones y organismos internacionales, con el fin de avanzar en la restitución de tierras. Se destacan la expedición del Decreto 1623 de 2023 por el Ministerio de Agricultura y acuerdos con entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) (URT, 2024).

1.3.2.1. Análisis

i. Adecuación normativa para la aceleración de la restitución. El proyecto de decreto relacionado con el "Programa especial de dotación de tierras en favor de las víctimas y otros intervinientes en procesos de restitución de tierras, sujetos de reforma agraria", contempla una restitución anticipada que permite a la URT entregar predios por vía administrativa, sin necesidad de un fallo judicial previo. Esto podría beneficiar a 44.890 personas que han solicitado la restitución de tierras desde 2011, dividiendo a los potenciales beneficiarios en tres categorías: quienes ya han presentado su solicitud, quienes tienen sentencias que ordenan compensación y quienes ocupan predios de buena fe. Aunque la restitución anticipada es voluntaria, de aprobarse el proyecto los beneficiarios deberán ceder el segundo predio si, finalmente, reciben una sentencia favorable. El presidente de la Comisión Primera del Senado, Ariel Ávila, mencionó que se despojaron 8 millones de hectáreas durante el conflicto, y resaltó la necesidad de acelerar la restitución. Otros representantes, como Alirio Uribe y Alejandro Toro, coincidieron en que la aprobación del

proyecto descongestionaría la justicia y permitiría la restitución de millones de hectáreas a las víctimas, de manera más eficiente, antes de 2031. El proyecto plantea que la URT pueda actuar administrativamente en casos sin oposición, lo que sería clave para lograr una reparación efectiva en el marco de la Ley 1448 (*El Tiempo*, 2024b; URT, 2024b).

Sin embargo, la propuesta no está exenta de controversia. El exmagistrado de la Corte Constitucional, José Gregorio Hernández Galindo, asegura que es necesario revisar el contenido del decreto para garantizar que no exceda la potestad reglamentaria del presidente y sus ministros, ya que alteraría el proceso legal vigente (URT, 2024a). También hay preocupaciones sobre la capacidad de la URT para gestionar el aumento de procesos administrativos sin comprometer la transparencia, lo que podría dar lugar a casos de corrupción y apropiación indebida de tierras. A pesar de estos desafíos, el presidente Petro ha defendido el decreto como un paso fundamental para implementar el AF. El Gobierno sostiene que esta iniciativa no es una expropiación, sino una forma de devolver tierras a quienes las necesitan y las cultivan (*Infobae*, 2024a).

De acuerdo con información presentada por la URT a esta ST, la entidad está tomando medidas para desatascar el sistema judicial mediante "jornadas de atención", que buscan cumplir con las órdenes de restitución acumuladas a lo largo de los años. Sin embargo, el reto de la judicialización de estos procesos sigue siendo significativo y la efectividad del nuevo decreto dependerá de su implementación y de la respuesta de la Rama Judicial (*Infobae*, 2024b; *El Tiempo*, 2024b).

De otro lado, el Consejo de Estado emitió el Auto 11001-03-26-000-2022-00157-00 (68820) de 2023, tras una demanda de la Fundación Forjando Futuros, en que aseguraba que algunos numerales del artículo 2^{do} del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016, contravenían el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011⁷⁰. Esta organización argumentó en la demanda que las víctimas tienen derecho a la restitución de tierras, independientemente de que estas estén en áreas protegidas o si estas fueron ocupadas legalmente antes del despojo o abandono forzoso. El Consejo de Estado falló a favor de las víctimas, dictaminando que, si bien el Decreto 1071 de 2015 buscaba la protección medioambiental de esas zonas, iba en contra de los principios fundamentales de la Ley de Víctimas (*Cambio*, 2024a).

Esta decisión del Consejo de Estado implica varios retos para el Estado colombiano. En primer lugar, la expedición de nuevas normas sobre el uso sostenible de la tierra, sin que representen un obstáculo para la reparación integral a las

⁷⁰ "Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo".

víctimas; en segundo lugar, establecer mecanismos de compensación para aquellas víctimas que no puedan acceder a la restitución de predios en áreas protegidas; y en tercer lugar, articular las medidas de restitución de tierras con las políticas de preservación ambiental, para asegurar la conservación de la biodiversidad en los predios protegidos que son objeto de restitución (Ortega, 2024).

Pese a que dicho auto representa un avance importante en la garantía de los derechos de las víctimas y elimina una barrera que resultaba excluyente en los procesos de reparación, implica también un posible aumento de las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Por lo tanto, será necesario aumentar tanto el equipo que realiza el trabajo técnico y operativo como el presupuesto de la URT, para atender de manera efectiva y eficiente las nuevas solicitudes.

Finalmente, la modificación introducida por la Ley 2421 de 2024 a la Ley 1448 de 2011, impulsada por el proyecto de ley de la Defensoría del Pueblo, representa un cambio significativo en el proceso de restitución de tierras en Colombia. La URT ha sido crítica respecto a los ajustes de la Ley 2421 de 2024 (art. 29 que modifica el art. 76, párrafo transitorio), por contener elementos regresivos para el proceso de restitución (URT, 2024a), en particular, la microfocalización como una figura legal, anteriormente regulada por el Decreto 1623 de 2023, que establece que, en casos donde no sea posible realizar la microfocalización, la URT puede adelantar el procedimiento de inscripción al RTDAF, especialmente en situaciones que involucren personas mayores, mujeres o personas en condiciones de vulnerabilidad. La nueva disposición entra en contradicción con la Ley 2421, ya que da carácter de ley a la microfocalización y al mismo tiempo el decreto permite resolver casos fuera de este proceso. Esto crea una tensión entre la intención de fortalecer la microfocalización y la necesidad de adaptarse a realidades que requieren un enfoque diferente.

ii. Condiciones de seguridad. De acuerdo con líderes de algunas regiones, en muchas ocasiones la ausencia de garantías de seguridad en los territorios ha implicado poner en riesgo la integridad de los solicitantes de restitución y sus familias (SRC 1 Buenaventura, 2024; funcionario 1 Buenaventura, 2024). Actualmente, más de 14.000 casos no logran cumplir el objetivo de permitir a las víctimas regresar a las tierras de las que fueron despojadas. Esta situación ha generado un aumento en las compensaciones con otros predios y en las indemnizaciones económicas, que se consideran medidas complementarias, pero no sustituyen la restitución (*El Tiempo*, 2024c; *El Colombiano*, 2024b).

Según Forjando Futuros, entre algunas de las razones por las que las víctimas no desean retornar, están las persistentes condiciones de violencia e inseguridad. En ciertos casos, incluso los jueces encargados de la restitución han negado el regreso, ante el riesgo de revictimizaciones. Además, el desarraigo también se ha convertido en un factor determinante que afecta la voluntad de las víctimas para regresar a sus territorios. Este fenómeno se refleja en el aumento de las

compensaciones: mientras en 2012 se decretaron 51 compensaciones, en 2023 la cifra se elevó a 1.719. Esta situación representa un desafío para la URT porque, en primer lugar, no se alinea con la esencia de la Ley de Víctimas, que fue concebida con el objetivo de restablecer "la situación anterior a las victimizaciones"; y, en segundo lugar, la URT enfrenta dificultades para encontrar en el mercado predios con características similares a las de los reclamantes (*El Espectador*, 2024c).

iii. Campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Este enfoque se enmarca en la decisión del Congreso de la República de reconocer al campesinado como sujeto político de especial protección constitucional. La reciente Mesa Campesina en Boyacá ejemplifica este enfoque, porque en ella los participantes generaron propuestas concretas para avanzar en temas de restitución colectiva (URT, 2024). Entre abril y septiembre de 2024 se han desarrollado algunas de estas mesas en regiones como Meta-Guaviare, Valle del Cauca-Eje Cafetero, Magdalena, Urabá, Norte de Santander, Tolima, Cauca-Huila, Bogotá y Caquetá, con el objetivo principal de descentralizar el proceso de participación y generar un diálogo sobre el diseño, implementación y seguimiento de la Ruta Campesina. Cada mesa ha buscado identificar temas críticos, desde la reforma agraria hasta la paz territorial, y ha propuesto acciones para mejorar el acceso a la información y optimizar los procesos de restitución (URT, 2024a). Al final, las mesas campesinas se consolidan como un mecanismo para articular el trabajo de las instituciones con las demandas del campesinado, buscando garantizar sus derechos.

Esta ST tuvo conocimiento de la preparación del documento "Guía para la identificación y gestión social de casos colectivos campesinos y otros sujetos colectivos", que está en proceso de publicación y, de acuerdo con la URT, pretende ser un referente para la gestión social de casos de restitución de sujetos colectivos campesinos en la ruta individual. Su alcance va desde la determinación de zonas a microfocalizar, hasta la decisión sobre la inscripción en el RTDAF (URT, 2024). Esta ST no ha tenido acceso al documento completo, por lo tanto, no es posible hacer una evaluación más rigurosa de este.

iv. Articulación interinstitucional. En lo corrido de este semestre, diferentes instituciones han demostrado su interés por unificar esfuerzos y avanzar en los procesos de restitución. La articulación entre la URT y la Superintendencia de Notariado y Registro ha sido fundamental para garantizar el reconocimiento formal de las solicitudes de protección. Gracias a esta colaboración, se ha logrado la inscripción del 100 % de las solicitudes ingresadas mediante el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) en el Fondo de Matrícula Inmobiliaria (FMI). Esta medida no solo facilita el acceso a la restitución de tierras, sino que refuerza la seguridad jurídica de las víctimas, garantizando que sus derechos sean protegidos y que sus solicitudes tengan un respaldo institucional sólido (URT, 2024).

Asimismo, la expedición del Decreto 1623 de 2023 ha optimizado el proceso de restitución, al establecer protocolos claros para la inscripción en el RTDAF y

resulta especialmente relevante, ya que incorpora criterios de enfoque diferencial, atendiendo las necesidades de grupos vulnerables como mujeres, personas mayores y personas con discapacidad. Además, la modificación del anexo 11 del Fondo Único de Víctimas, por parte de la URT y la UARIV, busca priorizar la atención a las víctimas del conflicto, al facilitar su acceso a indemnizaciones y otras medidas de reparación (URT, 2024a; CSMLV, 2024).

Paralelamente, el director general de la URT, Giovanni Yule, anunció un proyecto financiado por el Fondo Multidonante de la ONU para la Paz en Colombia, que busca impulsar la restitución de tierras en Bolívar, Meta, Antioquia, Córdoba, Magdalena, Cauca y Cesar. Este se llevará a cabo en colaboración con organizaciones como la Corporación Jurídica Yira Castro, la Comisión Colombiana de Juristas, Humanidad Vigente y Agencia Afrocolombiana Hileros, que aportarán su experiencia en casos complejos de restitución (URT, 2024c).

Finalmente, un acuerdo histórico entre la Unidad para las Víctimas y la ANT, marca un avance significativo en la reparación de campesinos despojados por la violencia y en el impulso a la justicia y la reforma agraria, puesto que prevé la entrega de 18.000 hectáreas de tierra que beneficiarán a miles de campesinos afectados por el paramilitarismo en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Santander. Esta transacción tendrá una inversión superior a 175.000 millones de pesos y será la primera venta masiva de tierras del Fondo para la Reparación de las Víctimas. Además, la reciente modificación del acuerdo facilita una posesión más ágil de los predios, pues acelera los tiempos de entrega y permite el desarrollo de proyectos productivos (*La Libertad*, 2024; *RTVC*, 2024; UARIV, 2024b).

1.3.3. Conclusiones

La implementación del componente reparación del SIVJRN R continúa siendo limitada, por lo que se mantendrá la calificación de incumplimiento. Respecto del componente restitución de tierras (AF 5.1.3.6.), priorizado en este informe, esta ST reconoce como positivos los esfuerzos legislativos por avanzar en el mandato de la URT y un moderado avance en el proceso de restitución de tierras. Sin embargo, preocupan el incremento de la inseguridad en los territorios y las afectaciones que esto cause en los beneficiarios de la restitución, por lo que se considera pertinente la calificación de **iniciado con avances y retrasos**.

Ahora bien, el AF establece que se debe garantizar la inclusión de la información resultante del registro de tierras despojadas y sentencias de restitución al RUV, para facilitar el acceso a medidas de reparación. Sin embargo, a la fecha esta ST no conoce iniciativas de adecuación normativa y procedimental que faciliten la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades encargadas de la reparación y restitución, por lo tanto, la calificación es de **correspondencia parcial con el AF**.

1.4. Tema 4. Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (AF 5.2.)

Respecto a las garantías en derechos humanos previstas en el AF (5.2.1.), esta ST hace seguimiento a los avances de la CADHPAZ; el SNDH; la implementación del PLANEDH; y al diseño, elaboración y ejecución del PNADH (5.2.3.). Este último asunto ha sido priorizado por esta ST en el presente informe.

1.4.1. Avances (monitoreo general)

i. Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ). A la fecha, pese a haber solicitado información a las entidades correspondientes, esta ST no ha recibido actualizaciones sobre realización de nuevos espacios ni sobre el impacto de sus actividades en las decisiones políticas adoptadas por el Ejecutivo en esta materia.

ii. Sistema Nacional de Derechos Humanos (SNDH). Este sistema funciona como un mecanismo para la articulación y coordinación de las entidades del orden nacional y territorial, respecto a sus acciones para promover y garantizar los derechos humanos y el DIH. Su labor abarca el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política integral de derechos humanos y DIH, así como la consolidación de políticas públicas sectoriales con un enfoque diferencial. En 2024, la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (en adelante Comisión intersectorial) llevó a cabo dos sesiones, para discutir temas cruciales como medidas de reparación en casos específicos, evaluación de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y presentación de estrategias futuras, incluyendo la Apuesta Estratégica 2024 y los compromisos del Estado colombiano en el marco del Examen Periódico Universal (Consejería Presidencial DDHH, 2024).

Sobre el segundo semestre de 2024, esta ST pudo conocer que se previó una nueva convocatoria a la Comisión Intersectorial, para tomar decisiones sobre diversas políticas públicas como el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y la concertación de la oferta institucional a nivel territorial. Además, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Consejería Presidencial DDHH) busca territorializar la política en esta materia, en lo concerniente al desarrollo de instrumentos de planificación que aseguren la garantía de derechos en los territorios. Esto implica colaborar con las nuevas autoridades locales para integrar enfoques basados en derechos humanos en los planes de desarrollo territorial, brindar asistencia técnica a las entidades y mejorar la articulación y coordinación en el respeto y garantía de los DD. HH. y el DIH (Consejería Presidencial DDHH, 2024).

iii. Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH). La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional

Humanitario está liderando un proceso consultivo para avanzar en la implementación del PLANEDH, a través de la elaboración de un plan operativo bianual para el periodo 2025-2026. Este proceso comenzó con un diagnóstico sobre el estado actual del PLANEDH, que incluyó la recolección y el análisis de información para identificar fortalezas, desafíos y áreas prioritarias de intervención. En la actualidad se encuentra en proceso de validación, de establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación para recoger lecciones aprendidas, y recomendaciones de mejora para garantizar un enfoque de continuidad en el PLANEDH (Consejería Presidencial DDHH, 2024).

1.4.2. Priorización. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (AF 5.2.3)

1.4.2.1. Hallazgos generales

En el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se adelanta la construcción del PNADDHH. Este proceso busca consolidar una política de Estado alineada con los compromisos internacionales establecidos en la Conferencia de Viena de 1993 y el Acuerdo Final (5.2.3).

Desde principios de 2024 se han realizado jornadas de alistamiento con organizaciones y plataformas sociales, que forman parte del Comité Técnico Operativo del PNADDHH. En estas jornadas se han alcanzado consensos sobre la hoja de ruta y un documento base que incluye componentes fundamentales como la superación de la pobreza, la defensa del territorio y la crisis climática, el respeto a la vida, la participación democrática y el fortalecimiento de la justicia.

El pasado 30 de septiembre, la Consejería Presidencial DDHH hizo un llamado a organizaciones, instituciones estatales y representantes de la comunidad internacional, para que se sumen al proceso participativo del PNADDHH 2025-2035. En este contexto, para el segundo semestre de 2024 se preveía la finalización de la fase de alistamiento, para proceder a convocar la Instancia de Coordinación para su validación política. Posteriormente, se espera iniciar la fase de trabajo en terreno, así como la sistematización de la información recopilada. Se llevarán a cabo cinco encuentros macrorregionales que buscarán dar voz tanto a la sociedad civil como a las entidades gubernamentales, con el objetivo de consolidar un borrador del documento que será presentado a la Comisión Intersectorial y, en diciembre, llevar a cabo una conferencia pública de presentación y socialización del documento (Consejería Presidencial DDHH, 2024). A la fecha, esta ST no conoce los resultados del proceso.

1.4.2.2. Análisis

El proceso de construcción del PNADDHH evidencia la voluntad de la Consejería Presidencial DDHH de subsanar rezagos históricos relativos a la política de

derechos humanos y a los compromisos del AF. De acuerdo con la mencionada Consejería, en las jornadas de alistamiento se ha buscado garantizar la participación activa de organizaciones y plataformas sociales, permitiendo un espacio inclusivo y representativo de diversas preocupaciones. Sin embargo, el que a la fecha esta ST no tenga acceso a los resultados o avances del proceso, no permite hacer un ejercicio de verificación y contrastación más profundo. Aun así, esta ST considera que la efectividad de este dependerá, en gran medida, del enfoque metodológico para incorporar las contribuciones de los sectores involucrados.

La falta de avances significativos en este punto reitera la convicción de esta ST, de que este componente del AF no es prioritario, cuanto debería cobrar relevancia ante la falta de una política integral y funcional en materia de derechos humanos, que se articule con los mecanismos y programas destinados a la protección de la población, principalmente en aquellas zonas que siguen siendo escenarios de violencia en el país. Si bien el PNADDHH responde a un compromiso histórico del Estado colombiano con la Convención de Viena de 1993, también representa una deuda con lo pactado en el AF⁷¹. Los retrasos ponen de manifiesto las dificultades y diferentes comprensiones en torno al contenido y alcance de esta materia no solo entre actores sociales, sino por parte del Gobierno nacional. Aun así, esta ST considera importante la definición de una metodología de participación, para la construcción de un documento preliminar que, si bien lleva en discusión desde la llegada del actual Gobierno, se espera que pronto reciba la retroalimentación pertinente para finalizarlo. Frente a esto, es necesario que se complemente el documento con indicadores de medición de impacto y acciones específicas para los ejes temáticos que requieren mayor desarrollo.

1.4.3. Conclusión

En relación con el impulso para la creación del PNADDHH (numeral 5.2.3. del AF), esta ST reconoce los esfuerzos institucionales por adelantar el proceso territorial y sectorial de concertación, sin embargo, es una tarea que se implementa de forma tardía y a la fecha no se conocen mayores detalles sobre su avance. Aunado a esto, sigue sin existir un documento consolidado de forma participativa, por lo tanto, la calificación es de **iniciado con retrasos y en correspondencia con el AF**.

⁷¹ “Diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones y movimientos sociales que, teniendo en cuenta los diferentes esfuerzos de política existentes, permita ajustarlos a las necesidades de un escenario de construcción de la paz” (AF, 2016).

2. Enfoques diferenciales

Enfoque de género

2.1. Verdad

2.1.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV)

A propósito del legado de la CEV, el Sistema Integral de Paz ha continuado con el desarrollo de Mesas de Asistencia Técnica de Género nacional y territoriales, cuya Secretaría Técnica, durante 2024, estuvo en cabeza de la JEP. A lo largo del año se realizaron varias sesiones: una preparatoria con las organizaciones, otra para el acto protocolario de entrega del informe de actividades de 2023, tres sesiones temáticas sobre el Manual de capacitación de la JEP, una sesión territorial en el municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) y una preparatoria de las sesiones temáticas de la UBPD (UBPD, 2024b, p. 14).

La incorporación de los enfoques diferenciales en la difusión y conservación del legado de la CEV, especialmente en lo relacionado con la política pública de archivos de derechos humanos, ha estado marcada por las iniciativas desplegadas tanto por las instituciones del Estado como por organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con lo reportado por el AGN, dentro de la estrategia de acceso y divulgación del archivo documental de la Comisión, se proyecta contar con lugares físicos de acceso al fondo documental en territorio, dispuestos por entidades aliadas como universidades y bibliotecas públicas. “Estos lugares tendrán una copia digital en un equipo disponible para la consulta y descarga de documentos, con personas capacitadas para atender y acompañar las solicitudes, con enfoque diferencial de acuerdo con el protocolo de acceso y consulta” (AGN, 2024b, p. 11). Adicionalmente, el AGN busca incorporar los enfoques de género y étnico dentro de su estrategia de comunicaciones y divulgación, por medio del micrositio que estará disponible en la página web del AGN y de la JEP.

2.1.2. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (AF 5.1.1.2.)

Desde el año 2023, la UBPD cuenta con una política interna que establece el enfoque de género como estrategia transversal de la entidad y es utilizado, por tanto, como herramienta de análisis en la investigación humanitaria y extrajudicial, y como medio para fortalecer y garantizar la participación de mujeres, niñas y personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIEDG). Adicionalmente, la Unidad cuenta con una Comisión de Género y Diversidad que, a octubre de 2024, había realizado 33 acciones afirmativas para la transversalización del enfoque de género en la entidad. En el marco de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad

de la ONU, que insta a los Estados miembros a aumentar “su apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a las actividades de adiestramiento destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género” (párr. 7), la UBPD destinó un presupuesto diferencial vigente desde 2024 hasta el siguiente decenio. En junio de 2024, se realizó el conversatorio Ciencias Forenses y Búsqueda Igualitaria, que contó con la participación de profesionales de la entidad y miembros de la sociedad civil, quienes respondieron preguntas forenses desde experiencias internacionales de búsqueda en otros contextos de desaparición, para el impulso a la identificación de cuerpos que posiblemente cuenten con una experiencia de vida LGBTIQ+ (UBPD, 2024b, pp. 12-13).

En el mes de junio, el Congreso de la República aprobó la Ley 2364 de 2024, conocida como “Ley de mujeres buscadoras”, iniciativa impulsada por organizaciones como la Fundación Nydia Erika Bautista. Esta ley tiene por objeto “el reconocimiento de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional, la enunciación de los deberes del Estado y el desarrollo de medidas para su protección integral” (art. 1). A raíz de su expedición, se han realizado mesas de trabajo interinstitucionales para abordar las competencias definidas en dicha ley. Las reuniones han sido lideradas por entidades como el Ministerio de Igualdad y Equidad, y el Ministerio del Interior. Además, con el fin de garantizar la participación efectiva de las mujeres buscadoras en el desarrollo de la política pública integral de atención, prevención, búsqueda, identificación, reencuentro o entrega digna de cuerpos de las personas desaparecidas, se definió una ruta de construcción participativa que incluye la realización de seis encuentros territoriales (UBPD, 2024b, p. 14).

La Comisión Intersectorial del Sistema Nacional de Búsqueda adoptó, mediante votación del 23 de septiembre de 2024, los lineamientos para la participación de la sociedad civil y, particularmente, de las mujeres buscadoras, en las diferentes instancias del sistema, los cuales serán objeto de difusión, con el fin de asegurar la inclusión poblacional en los procesos e instancias del sistema, especialmente en los comités técnicos y territoriales. Los lineamientos aprobados contemplan la incidencia de los representantes de mujeres, de pueblos y comunidades étnicas, en las decisiones adoptadas. Esto implica el reconocimiento de la necesidad de generar condiciones de accesibilidad y conectividad, para asegurar la participación de las partes interesadas en el desarrollo de las sesiones y actividades de la Comisión y de los comités. La decisión adoptada por la Comisión abre las puertas a la presentación de informes de avance en la implementación de la política pública que deberá concretarse en los comités territoriales del Sistema (UBPD, 2024b, pp. 8-9).

Por otra parte, la UBPD avanzó en la construcción de una ruta integral de participación, con el objetivo de transversalizar los enfoques diferenciales de género y étnico en las acciones de búsqueda desplegadas. Dentro de los componentes de esta ruta, se plantea el desarrollo de una metodología para el seguimiento a la

incorporación de los enfoques diferenciales y la construcción de una caja de herramientas para el fortalecimiento de la participación étnica y de género en las acciones humanitarias y extrajudiciales lideradas por la Unidad. Así mismo, por medio de Mesas de Asistencia Técnica de género y niñez, busca materializar el diálogo político y técnico con las organizaciones sociales de mujeres, personas LGBTIQ+ y defensores de niños, niñas y adolescentes. En ese mismo sentido, la UBPD ha identificado mecanismos de participación que permiten involucrar los enfoques diferenciales en sus actividades, tales como pedagogía para la búsqueda, diálogos en los grupos de trabajo territorial y redes de apoyo operativo para la búsqueda (UBPD, 2024b, pp. 8-9).

2.2. Justicia

2.2.1. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

La implementación del enfoque de género dentro de la JEP se desarrolla en tres ejes: investigación y reconocimiento de los daños y afectaciones diferenciales; adecuación y establecimiento de medidas y estrategias para garantizar la participación de las mujeres y las personas con OSIGD; y el desarrollo e impulso de acciones y medidas que contribuyan a la transformación de las estructuras de discriminación que originaron la victimización o las afectaciones diferenciales. En desarrollo de estos ejes, la JEP ha diseñado lineamientos con un enfoque basado en derechos humanos, que persiguen el reconocimiento y dignificación de las niñas, mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Para el período del presente informe, la JEP reportó avances en la construcción, socialización y aprobación del plan de acción derivado del Acuerdo AOG No. 06 de 2021, mediante el cual adoptó la “Política de igualdad y no discriminación por razones de sexo, género, identidad de género, expresión de género y orientación sexual de la Jurisdicción Especial para la Paz” (JEP, 2024, p. 21).

En la incorporación de los enfoques diferenciales por parte de la JEP, se destaca el trabajo dirigido a la inclusión de firmantes con discapacidad, adultos mayores y enfermedades de alto costo, por medio de jornadas pedagógicas y de seis encuentros territoriales. Sea del caso señalar que, desde 2017, los comparecientes crearon la Asociación Comité Nacional de Excombatientes, Lisiados de Guerra, Adultos Mayores y Enfermos de Alto Costo (ASOCONELAEC), encargada de impulsar el abordaje de sus necesidades y experiencias diferenciales. Esta organización cuenta con presencia en todo el país y agrupa a más de 1.000 firmantes de paz. Según Katherine Medina, integrante de la asociación:

Nosotras desde la comunidad hemos venido trabajando para concientizar que como mujeres con discapacidad somos doblemente estigmatizadas por nuestra condición, pero también por ser firmantes de paz y pertenecer a la comunidad LGBTIQ+. Sin

embargo, también nos animamos a que las personas con enfoques diferenciales podemos salir adelante y llevar un proceso de reincorporación diferencial. (JEP, 2024bb).

A propósito de la elección del nuevo presidente de la Jurisdicción, organizaciones de mujeres pidieron al tribunal que la elección fuera paritaria. Dentro de los argumentos planteados por las organizaciones se destaca el siguiente:

La incidencia política de las mujeres se ha caracterizado históricamente porque a la par de influir en la toma de decisiones sobre aspectos de interés general, vamos transformando de forma sistemática y profunda las dinámicas de relacionamiento tanto en el ámbito público como el privado de todos los actores sociales. (*El Espectador*, 2024d).

2.3. Tema 3. Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (AF 5.1.3.)

En el primer trimestre de la actual vigencia, se proyectó el Acuerdo 57 que orientará la IV fase del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al proceso de restitución de tierras. Dicho acuerdo fue aprobado por el Consejo de la URT la primera semana de julio. En él se establece la ruta para la implementación del programa durante el periodo 2024-2027 y el lineamiento interno que marca el horizonte en cuanto a acciones afirmativas y actividades a desarrollar, para reconocer y garantizar los derechos de las mujeres al proceso de restitución de tierras (URT, 2024, 2024a). Este acuerdo comprende algunos ejes de acción: (i) la institucionalidad al servicio de la protección de los derechos de las mujeres dentro del proceso de restitución, en donde se propone el diseño e implementación de acciones afirmativas para la disminución de las brechas de género en la atención a víctimas de despojo; y (ii) el reconocimiento de derechos e impulso a las apuestas territoriales de construcción de paz de las mujeres que aporten en la sostenibilidad del proceso de restitución, en el cual se propone el diseño y la implementación de estrategias para la apropiación y exigibilidad de derechos de las mujeres (URT, 2024).

Adicionalmente, durante el primer trimestre de 2024, la URT realizó el diseño y planeación de la estrategia Enfoques para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT), con la cual pretende tejer la diversidad a partir de encuentros comunitarios; y fortalecer el reconocimiento, la apropiación, redistribución, representación, exigibilidad y contribución del derecho a la restitución, enfocados en las mujeres y los jóvenes que hacen parte del proceso de restitución (URT, 2024). Sin embargo, señala que uno de los riesgos para la sostenibilidad de este proceso es la financiación de las actividades que se desarrollen en el marco de esta estrategia.

2.4. Compromisos con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (AF 5.2.)

La Consejería Presidencial DDHH reportó que, en el proceso de construcción participativa del PNADDHH, se han posicionado los enfoques de género y diferenciales. Ello se evidencia en la convocatoria al Comité Técnico Operativo; a la Instancia Nacional de Coordinación; y a representantes de organizaciones de mujeres, de organizaciones étnicas y de personas en condición de discapacidad⁷² (Consejería Presidencial DDHH, 2024), pues no hay información disponible sobre cómo han sido implementados los enfoques diferenciales.

Enfoque étnico

2.5. Verdad

2.5.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad

En términos de verdad, tanto el programa Archivos para la Paz como el de Archivos, Memorias y Reparación Histórica, del AGN, contemplan espacios de difusión en territorios con presencia de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, que incluyen la ejecución de programas piloto para facilitar el acceso al fondo documental de la CEV por parte de las comunidades, enfatizando en documentación relevante para los procesos de exigencia de los derechos de estas poblaciones y para el desarrollo de sus iniciativas de activación de la memoria (AGN, 2024b, p. 11).

Asimismo, se destaca el uso de la información de la CEV contenida tanto en el informe final como en el fondo documental, por parte del CNMH, en el desarrollo de las investigaciones a cargo de la Dirección de Construcción de Memoria, que específicamente en materia de enfoques diferenciales y sectores poblacionales la ha utilizado para el estado del arte sobre afectaciones y resistencias de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Sin embargo, señala que, de los 199 informes de comunidades étnicas recibidos de la CEV, solo ha sido posible acceder a 76, “ya que muchos están bajo reserva” (respuesta a derecho de petición CNMH, 2024, p. 10).

2.5.2. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) (AF 5.1.1.2.)

Entre mayo y septiembre de 2024, la UBPD implementó la ruta y los protocolos de relacionamiento y coordinación con los pueblos y comunidades étnicas, en el marco

⁷² Red de Nacional de Mujeres Comunales; Sisma Mujer; Ruta Pacífica de las Mujeres; Plataforma LGBTI; Coordinación Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia; Consejo Nacional de Discapacidad; Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; Red Nacional de Mujeres Líderesas; Alta Instancia Étnica; Movimiento Social de Discapacidad Colombia; Colombia Diversa; Caribe Afirmativo; Tejedoras de Paz; Plataforma de Juventud; y comunidades religiosas (Consejería Presidencial DDHH, 2024).

de acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda en las que han participado organizaciones de nivel nacional, regional y local, y autoridades étnico-territoriales.

Dentro de los retos evidenciados en la implementación de los enfoques diferenciales, la UBPD señala:

Continúan los sesgos propios de contextos dados en Colombia, como lo son el androcentrismo, el machismo, la misoginia, el racismo, el sexismo, el estado activo del conflicto en los territorios, la falta de fuentes confiables para la investigación con enfoques diferenciales, étnicos y de género. (UBPD, 2024b, pp. 8-9).

A estos se suman aspectos como la falta de conocimiento sobre el mandato extrajudicial de la UBPD, que limita la posibilidad de incorporar elementos diferenciales para la búsqueda de personas con OSIEGD o de mujeres, pues persiste el imaginario de que la desaparición afecta exclusivamente a los hombres (UBPD, 2024b, p. 19).

2.6. Justicia

2.6.1. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

En el tema de justicia esta ST destaca avances en el reconocimiento de la calidad de víctimas a colectivos de mujeres negras y afrodescendientes, que acredita a algunos grupos de víctimas para actuar como intervinientes especiales en el proceso judicial y, de esta forma, poder presentar observaciones sobre las versiones de los comparecientes (*El Colombiano*, 2024). Los colectivos involucrados en el reconocimiento agrupan a mujeres negras y afrodescendientes del municipio de Guapi (Cauca), acreditadas como víctimas dentro del subcaso Pacífico Medio, del Caso 09, que investiga los crímenes cometidos contra pueblos y territorios étnicos (JEP, 2024cc). El segundo grupo acreditado participa en el proceso judicial del subcaso Buenaventura, Dagua y Pacífico medio (JEP, 2024dd). En dirección similar, la JEP acreditó como víctimas al territorio ancestral, sagrado y colectivo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) y a los pueblos Iku (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo, en el Caso 09 y a las 200 organizaciones sociales del Caribe que conforman La Ruta del Cimarronaje, dentro del subcaso Montes de María-Caso 08 (*El Espectador*, 2024e; JEP, 2024ee).

Estas decisiones de reconocimiento estuvieron seguidas de la propuesta formulada por la PGN, en el sentido de reconocer las afectaciones producto del conflicto armado en los territorios y comunidades étnicas, como patrón macrocriminal por parte de la JEP. La propuesta de la PGN fue presentada en el marco del Panel sobre Territorio y Población, del Cuarto Congreso de Justicia Transicional organizado por la PGN. Durante dicho congreso, los representantes del Consejo Comunitario de La Larga y Turmaradó, y de la comunidad indígena Embera, del Urabá

antioqueño, relataron cómo la confrontación armada ha vulnerado y continúa afectando sus comunidades y territorios (PGN, 2024b).

La UIA, por su parte, ha construido diferentes grupos de trabajo especializados en la incorporación de los enfoques diferenciales, que trabajan en el desarrollo de la ruta adversarial. Dentro de los objetivos de este trabajo, la UIA ha definido sensibilizar al equipo de investigadores sobre hechos violentos contra grupos étnicos. En la actualidad, la JEP cuenta con una metodología de investigación para los delitos cometidos contra pueblos indígenas, que propicia el diálogo de saberes entre fuentes y manifestaciones de conocimientos distintos. Dentro de los principales aportes de esta metodología, se encuentra el reconocimiento de violaciones diferenciadas sufridas por los pueblos indígenas, desde la perspectiva individual, colectiva, territorial e individual con impactos colectivos, que generaron daños a la vida, a la autonomía, a la integridad, a la identidad, a la cultura y a la consulta previa (JEP, 2024, p. 7).

2.7. Tema 3. Reparación integral a las víctimas del conflicto armado no internacional (CANI) (AF 5.1.3.)

En relación con la implementación del enfoque étnico en la reparación integral, desde la llegada del Gobierno del presidente Gustavo Petro, la URT ha logrado avances sustanciales en la restitución de tierras a comunidades indígenas y afrodescendientes. En total, de acuerdo con datos de la URT, se han identificado 437.613 hectáreas en sentencias judiciales, de las cuales 32.479 han sido entregadas a pueblos ancestrales en 233 territorios, concretamente a 786 familias indígenas de comunidades como el Resguardo Indígena Páez de Tóez (Cauca), el Resguardo Indígena del Cañón del Río Garrapatas (Valle del Cauca) y el Consejo Comunitario Río San Francisco (Cauca) (URT, 2024; WRadio, 2024). Entre los meses de mayo y septiembre de 2024, la URT realizó 26 estudios preliminares, de los cuales 13 corresponden a comunidades indígenas y 13 a comunidades negras, y 15 informes de caracterización de afectaciones territoriales para 9 territorios indígenas y 6 comunidades negras (URT, 2024).

Además, en un esfuerzo por devolver no solo la tierra, sino también los derechos territoriales y la cultura, la URT, en colaboración con la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional, ha trabajado en proyectos de restitución con enfoque ambiental. Un ejemplo significativo es el convenio firmado para fortalecer el litigio estratégico y ambiental en el proceso de restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas de Putumayo Nasa Kiwe, Inga Villa Catalina y Juan Tama, que abarca aproximadamente 170.000 hectáreas gravemente afectadas por la deforestación y los cultivos ilícitos, por lo que la restitución busca también la recuperación ecológica de los territorios, contribuyendo a la protección de la

biodiversidad de la región amazónica. La restitución beneficiará a 171 familias (*El Espectador*, 2024e).

Adicionalmente, la URT reporta un esfuerzo significativo en su política interna de fortalecimiento de capacidades para abordar prácticas discriminatorias y promover la cultura del reconocimiento de las diferencias y diversidades de los funcionarios. En el periodo que cubre el presente informe, esta ST tuvo conocimiento de la unificación de lineamientos y estrategias, con el fin de mejorar la implementación y materialización de las medidas de restitución de tierras con enfoque étnico de mujer, familia y generación. Algunas de las acciones se orientan en la construcción de guías, formatos, lineamientos y metodologías que permitan abordar de manera diferencial las tres etapas del proceso de restitución (URT, 2024).

En cuanto al componente retornos y reubicaciones, el pueblo Emberá ha sido una de las comunidades que ha protagonizado un proceso de retorno liderado por la UARIV, en coordinación con entidades nacionales y locales, que permitió que más de 270 hogares regresaran a sus territorios en el Alto Andágueda, entre los departamentos de Chocó y Risaralda (UARIV, 2024c, 2024d). Sin embargo, el 25 de noviembre cerca de 4.000 indígenas de dicha comunidad, pertenecientes a los resguardos Pueblo Rico y Mistrató, retornaron a Bogotá con el objetivo de establecer espacios de diálogo con el Gobierno nacional, debido a la falta de garantías de seguridad ciudadana y de seguridad alimentaria para la niñez. Ante esta situación, la Alcaldía de Bogotá tomó medidas para evitar que se instalaran de nuevo en el Parque Nacional, por lo que la comunidad se ubicó en las instalaciones de la ANT y del Centro Administrativo Nacional. Para esta ST, el retorno de esta comunidad a la ciudad de Bogotá es una muestra de las falencias del programa de retornos y reubicaciones, y de la incapacidad de las entidades encargadas de la reparación para garantizar condiciones de seguridad y de permanencia en los territorios (*El Espectador*, 2024f).

Finalmente, en lo relacionado con reparación colectiva, esta ST encuentra que se ha avanzado en la formulación y concertación de los PIRC de algunos Consejos Comunitarios en la subregión PDET Pacífico Medio. En Buenaventura, 12 Consejos Comunitarios, entre ellos los de Cuenca Baja del Río Calima y Río Dagua, han participado activamente en la construcción de estos planes que servirán como hoja de ruta para la reparación colectiva. Algunos líderes de la región señalan que la reparación debe ir más allá de la restitución material y tener en cuenta la pertenencia étnica y cultural, para crear rutas de reparación acordes con las necesidades de cada pueblo y con la urgencia tanto de dar nuevas oportunidades a las comunidades empobrecidas como de reconstruir la confianza (UARIV, 2024e).

3. Oportunidades de mejoramiento

3.1. Verdad

3.1.1. CEV

- La existencia de múltiples escenarios de articulación interinstitucional y entre las instituciones y las organizaciones sociales, reclama la realización i) de un mapeo que permita reconocer los espacios existentes y ii) la construcción de una estrategia para optimizar los esfuerzos desplegados para la conservación y difusión del legado de la CEV.
- El volumen del fondo documental de la CEV requiere la combinación de esfuerzos entre las entidades que están desarrollando estrategias de conservación y de disposición pública de los archivos, especialmente en las regiones. En concreto, el AGN, el CNMH y la BLAA cuentan con estrategias de territorialización, pero estas se ven limitadas por la falta de acceso a Internet, especialmente en lugares apartados.

3.1.2. UBPD

- Más allá de los avances en las materias objeto de monitoreo, los resultados tangibles en materia de identificación, reencuentro y entrega de cuerpos continúan sin mayores avances. De las 111.640 personas que conforman el universo de personas registradas como desaparecidas, se han entregado 354 cuerpos y 30 personas han sido halladas con vida. La expectativa para la aceleración de resultados está concentrada en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda. Por tanto, para esta ST resulta de vital importancia que dicho sistema continúe su desarrollo, por cuanto se trata de un espacio que permite articular, además, esfuerzos de las entidades y organizaciones de la sociedad civil.
- Como se ha reiterado en informes anteriores, es necesario continuar el fortalecimiento de los equipos territoriales, ampliando su despliegue y capacidades técnicas, capacitando el personal, garantizando la sostenibilidad de espacios de participación e incidencia de las familias buscadoras y fortaleciendo los convenios de cooperación interinstitucional para el acceso a la información.
- Esta ST insta al Ministerio de Defensa Nacional a concretar la adopción del protocolo de gestión documental de archivos de derechos humanos, especialmente en lo que tiene que ver con la conservación y el acceso de los archivos de inteligencia y contrainteligencia. Asimismo, ratifica la necesidad de avanzar en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria 236 de 2023c, por

el cual se reforma la Ley 621 de 2013, radicado en la Cámara de Representantes.

3.2. Justicia

- Es necesario generar sinergia entre los usuarios del Sistema de Justicia administrado por la JEP y la institución, especialmente en lo que se refiere a la formulación y la ejecución de los proyectos restaurativos. Esto se hace especialmente evidente, frente a la operatividad de los proyectos formulados por los representantes de los comparecientes, quienes han señalado haber sido excluidos de la ejecución.
- La práctica del alto número de pruebas autorizadas en el juicio adversarial se vislumbra como una potencial causa de dilación de la emisión de sentencias de fondo. Sería importante, por consiguiente, definir mecanismos que estandaricen las condiciones para la introducción de pruebas trasladadas de otras jurisdicciones, especialmente cuando los casos cuentan con decisiones de fondo.
- Es importante generar un canal de comunicación efectivo para poner en conocimiento de la opinión pública los avances en materia de verdad por parte de la JEP, que incorpore elementos explicativos sobre las razones por las cuales solo uno de los casos tramitados por la ruta adversarial no corresponde a comparecientes vinculados con la fuerza pública.
- Es necesario avanzar en el descongestionamiento de la SDSJ y la emisión de decisiones de fondo, especialmente en los trámites relacionados con la administración de las formas de terminación del proceso previstas para los comparecientes no priorizados como máximos responsables o como partícipes determinantes.

3.3. Reparación

- Garantizar el acceso, en áreas rurales y dispersas, a servicios como el del PAPSIVI, ante la evidencia de una brecha importante en la oferta de la Política Pública de Víctimas para las víctimas que habitan en lugares de difícil acceso, así como crear estrategias de acercamiento y de despliegue institucional que garanticen la reparación integral en las regiones más vulnerables.
- Garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño y actualización de la normatividad relativa a la reparación integral, por ejemplo, mediante la creación de espacios formales para el proceso de actualización dispuesto en la Resolución 3148 de 2018, por la cual se adopta el modelo operativo de reparación colectiva. Esto permitiría una consulta más amplia, espacios de diálogo continuo y la superación de la visión “infantilizada” de las víctimas como simples entes receptores de la reparación. En este aspecto es

fundamental asegurar la participación de grupos diversos como mujeres, comunidades indígenas, NARP y personas LGTIQ+.

- Con la reforma de la Ley 1448 o Ley de Víctimas se hace necesaria la adecuación articulada entre el SNARIV y el SIP, en desarrollo del principio de colaboración armónica y coordinación entre las distintas entidades, para la reparación de las víctimas del conflicto y para asegurar una financiación adecuada. Asimismo, es imperativo que se superen los obstáculos relacionados con las precarias condiciones de seguridad y el bajo nivel de acompañamiento institucional en los diferentes procesos restaurativos y de reparación.
- En las medidas de restitución, aunque se ha logrado un importante avance en la etapa administrativa, aún hay un rezago importante en las fases judicial y posfallo. Por lo tanto, avanzar en iniciativas legislativas que impulsen la restitución anticipada es una oportunidad importante para agilizar los procesos de restitución. Sin embargo, esta es una propuesta que debe avanzar de la mano con mecanismos de seguimiento riguroso para garantizar la transparencia en la restitución de predios.

3.4. Garantías en DD. HH.

- Los retrasos en la implementación de los compromisos en materia de DD. HH. plantean retos para la implementación del AF. Dado el contexto de recrudescimiento de la violencia en algunos territorios, es necesario avanzar en el cumplimiento de las medidas que permitan el respeto y la promoción de derechos humanos, como estrategia crucial de protección, como también en la materialización de garantías de no repetición. En este sentido, es fundamental la adopción e implementación del Plan Nacional de Acción en DD. HH.

3.5. Articulación SIVJNR

- Es necesario establecer mecanismos sólidos de articulación entre las entidades encargadas de la implementación de los distintos componentes del punto 5. Estas sinergias deben enfocarse, principalmente, en fortalecer canales de comunicación y trabajo conjunto en aquellas estrategias que son compartidas por las instituciones. Por ejemplo, unificar esfuerzos en temas como el Sistema Restaurativo, aprovechando su potencial para satisfacer los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición.

3.6. Enfoque de género

- Es importante fortalecer procesos de capacitación y sensibilización en materia de género, dirigidos a los funcionarios de las entidades encargadas de implementar el punto 5 del AF. Esto podría garantizar la implementación

efectiva de enfoques diferenciales en las metodologías de investigación, búsqueda y acercamiento a las víctimas, para la reparación integral. Además, es menester destinar recursos específicos y sostenibles para la implementación de acciones afirmativas, en las que se reconozca el papel de las mujeres y de las personas con OSIEGD en los procesos de resistencia y construcción de paz, tal como lo establece la Ley 2364 de 2024.

3.7. Enfoque étnico

- Es importante ampliar las capacidades de difusión de mecanismos de verdad y memoria histórica. A pesar del importante trabajo de entidades como el AGN, es necesario asegurar que la información y los archivos relevantes sobre violaciones a los DD. HH. sean dispuestos de manera accesible y comprensible para las comunidades étnicas, especialmente considerando temas de traducción y adaptación de los contenidos a formas de conocimiento tradicional y prácticas de memoria colectiva.
- Es fundamental asegurar que las comunidades étnicas sean incluidas en los procesos de verdad, justicia y reparación, superando barreras lingüísticas, culturales, estructurales y conceptuales. Esto garantiza su participación activa en los procesos de búsqueda, judiciales y de reparación. Además, el respeto por los protocolos diferenciales existentes en las entidades representa una oportunidad clave para garantizar el acceso a los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición, en un enfoque que fortalezca la autonomía y la resiliencia de las comunidades étnicas.

4. Bibliografía

Acuerdo N° 001 de 2024. Por el cual se establece el Acuerdo Único de la Función Arquivística, se definen los criterios técnicos y jurídicos para su implementación en el Estado Colombiano y se fijan otras disposiciones. (Febrero de 2024). Archivo General de la Nación.

Acuerdo 001 de 2024. Por el cual se adopta el reglamento interno del Comité Intersectorial del Sistema nacional de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. (Junio 20 de 2024). Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

Acuerdo 002 de 2024. Por el cual se define la composición y se adopta el reglamento interno de los Comités técnicos del Sistema nacional de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. (Junio 20 de 2024). Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.

- Acuerdo AOG No. 007 de 2024. Por el cual se adopta el Plan Estratégico Cuatrienal 2023-2026. (16 de febrero de 2024). Órgano de Gobierno de la JEP.
- AGN. (2023a). Resolución 420 de 2023, “Por la cual se incluye en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico_LIBIC-CDA, se Declara Bien de interés Cultural de Carácter Documental Archivístico del ámbito nacional público y se registra en el Registro BIC-CDA, el Fondo Documental de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y el Informe Final “Hay Futuro Si Hay Verdad”, de 26 de mayo de 2023. Archivo General de la Nación.
- AGN. (octubre de 2024 b). Oficio 2-2024-11034. Respuesta solicitud de información AGN-1-2024-010211. [Correo electrónico].
- Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos [ASFADDES]. (13 de noviembre de 2024). Entrevista STCIV punto 5 a directora de ASFADDES (STCIV P.5 Entrevistador)
- Auto TP-SA 1663 de 2024. JEP (2024). Obtenido de: https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/pdf/Auto_TP-SA-1663_24-abril-2024.pdf
- Barbosa, Julieth*. (30 de septiembre de 2024). Gustavo Petro sugiere emisión directa a víctimas: \$2 billones no son suficientes. 360 Radio. <https://360radio.com.co/gustavo-petro-sugiere-emision-directa-a-victimas-2-billones-no-son-suficientes/163173/>
- BLAA. (2024). Nuevos contenidos en la Colección digital Legado de la Comisión de la Verdad. Obtenido de: <https://www.banrepcultural.org/noticias/nuevos-contenidos-en-la-coleccion-digital-legado-de-la-comision-de-la-verdad>
- BLAA. (2024a). Desde La Paz se toma la palabra conmemoramos dos años de la entrega del Informe de la Comisión de la Verdad. Obtenido de: <https://www.banrepcultural.org/noticias/conmemoramos-dos-anos-de-la-entrega-del-informe-de-la-comision-de-la-verdad>
- Blu radio*. (2024). JEP advierte: "Si el tiempo no alcanza, lo que quede volverá a la justicia ordinaria". Obtenido de: https://www.bluradio.com/nacion/jep-advierte-si-el-tiempo-no-alcanza-lo-que-queda-sera-para-la-justicia-ordinaria-pr30#google_vignette
- Cámara de Representantes. (2024). Proyecto de Ley Estatutaria 236 de 2023c, por el cual se reforma la Ley 621 de 2013.
- Cambio*. (2024). Exagente dice que Ejército quiso acabar con magistrados del Palacio de Justicia. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=R0S6S67kzBo&t=415s>
- Cambio*. (7 de noviembre de 2024a). Tumban normas que dificultaban revisar solicitudes de restitución de tierras. Cambio. <https://cambiocolombia.com/poder/tumban-normas-que-dificultaban-revision-de-solicitudes-de-restitucion-de-tierras>
- Caracol Radio*. (2024). Antiguo secretariado de las Farc renuncia ante la JEP a la presunción de inocencia. Obtenido de: <https://caracol.com.co/2024/10/08/antiguo-secretariado-de-las-farc-renuncia-ante-la-jep-a-la-presuncion-de-inocencia/>
- Caribe Afirmativo. (09 de septiembre de 2024). Sanción de la Ley 2421 de 2024, la nueva reforma a la Ley de Víctimas. Caribe Afirmativo. Obtenido de: <https://caribeafirmativo.lgbt/sancion-de-la-ley-2421-de-2024-la-nueva-reforma-a-la-ley-de-victimas/>

- CCAJAR. (2024). Inicia Juicio Oral contra Publio Hernán Mejía por asesinatos y desapariciones forzadas presentadas falsamente como bajas en combate. Obtenido de: <https://www.colectivodeabogados.org/inicia-juicio-oral-contra-publio-hernan-mejia-por-asesinatos-y-desapariciones-forzadas-presentadas-falsamente-como-bajas-en-combate/>
- CRIC (2024). CRIC, Rechaza Atentado Contra Líder Indígena Armando Wouriyu Valbuena. Obtenido de: <https://www.cric-colombia.org/portal/cric-rechaza-atentado-lider-indigena-armando-wouriyu/>
- CEV. (2022). *Legado*. Obtenido de: <https://www.comisiondelaverdad.co/legado>
- CNMH. (2024). Oficio 202410235006391-1 (octubre de 2024) Respuesta solicitud de información 202410014408-2 [correo electrónico].
- CODHES (2024). ¿Cómo va la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad?. 26-11-24. Obtenido de: <https://codhes.org/2024/06/28/como-va-la-implementacion-de-las-recomendaciones-del-informe-final-de-la-comision-de-la-verdad/>
- Comunes. (10 de diciembre de 2024). Entrevista STCIV punto 5 a representantes del Partido Comunes y miembros del equipo de defensa técnica (STCIV P.5 Entrevistador)
- Comunes. Firmantes del Acuerdo de Paz asesinados. Obtenido de: <https://partidocomunes.com.co/>
- Consejería Presidencial DDHH]. (octubre de 2024). Respuesta a solicitud de información OFI24-00205392 [correo electrónico]
- Consultor Salud*. (10 de julio de 2024). Estrategia de rehabilitación psicosocial: criterios para la asignación de recursos. Consultor Salud <https://consultorsalud.com/estrategia-de-rehabilitacion-psicosocial-asign/>
- CSM. (2024). Segundo informe sobre el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.
- CSMLV. (20 de agosto de 2024). Undécimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2023-2024. CSMLV.
- DAPRE. (2024). Conozca los principales avances de la implementación del Acuerdo de Paz en el Gobierno del Cambio. Obtenido de: presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Conozca-los-principales-avances-de-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Paz-en-el-Gobierno-del-Cambio-241121.aspx
- Decreto 532 de 2024. Por el cual se adiciona el Capítulo 9 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, incluyendo a las víctimas de desaparición forzada. (Abril 29 de 2024). Presidencia de la República.
- Decreto 588 de 2017. Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. (abril 5) Presidencia de la República.
- Defensoría del Pueblo (2024). Defensoría instala Comité Técnico para la prevención y no repetición. Obtenido de: <https://www.defensoria.gov.co/web/quest/-/defensor%C3%ADa-instala-comit%C3%A9-t%C3%A9cnico-para-la-prevenci%C3%B3n-y-no->

[repetici%C3%B3n?redirect=%2Fweb%2Fquest%2Fnoticias%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_teup%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_teup_delta%3D5%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_teup_cur%3D2](#)

- Defensoría del Pueblo. (2024a). Sexto Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz. Defensoría del Pueblo.
- Del Capitolio al Territorio. (noviembre de 2024). 8 años por la paz. Los avances y rezagos de la implementación del Acuerdo. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.
- DNP. (2024). Proceso de actualización del Plan marco de Implementación (PMI): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- Educapaz. (2024). El 9 de septiembre La educación abraza la justicia y la restauración. Obtenido de: <https://educapaz.co/el-9-de-septiembre-la-educacion-abraza-la-justicia-y-la-restauracion/>
- El Colombiano*. (2024). Disidencias estarían afectando las tareas de la JEP en zonas apartadas del país. Obtenido de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/disidencias-no-dejan-buscar-a-los-desaparecidos-LF25136519>
- El Colombiano*. (29 de julio de 2024a). Reforma a la Ley de Víctimas espera por sanción presidencial de Petro. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/petro-todavia-no-sanciona-reforma-a-la-ley-de-victimas-NG25109444>
- El Colombiano*. (21 de agosto de 2024b). En Colombia no se ha avanzado ni el 50% de los establecido en el Acuerdo de Paz. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/restitucion-de-tierras-en-colombia-no-avanza-GA25254442>
- El Colombiano*. (13 de agosto de 2024c) JEP acreditó a mujeres negras y afrodescendientes para que participen en investigación de crímenes contra pueblos étnicos. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/jep-acredito-mujeres-negras-afrodescendientes-participen-subcaso-pacifico-medio-FE25215356>
- El Espectador*. (2024). Búsqueda inversa, la nueva forma para hallar a los desaparecidos por la guerra. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/busqueda-inversa-la-nueva-forma-para-hallar-justicia-a-los-desaparecidos-por-la-guerra/>
- El Espectador*. (2024a). La Escombrera, herida abierta de Medellín y esperanza de víctimas de desaparición. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/la-escombrera-herida-abierta-de-medellin-y-esperanza-de-victimas-de-desaparicion/>
- El Espectador*. (23 de septiembre de 2024b). Gobierno prepara ambicioso proyecto de restitución expés y anticipada de tierras. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/gobierno-prepara-ambicioso-proyecto-de-restitucion-expres-y-anticipada-de-tierras/>
- El Espectador*. (01 de septiembre de 2024c). Solicitantes de restitución no pueden, ni quieren, regresar a su tierra. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/solicitantes-de-restitucion-no-pueden-ni-quieren-regresar-a-su-tierra/>

- El Espectador.* (14 de octubre de 2024d). Organizaciones de mujeres piden que elección de presidencia de JEP sea paritaria. *El Espectador.* <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/eleccion-de-presidencia-de-jep-organizaciones-de-mujeres-piden-que-sea-paritaria/>
- El Espectador.* (08 de septiembre de 2024e). La Unidad de Restitución de Tierras restituye 14.616 hectáreas a comunidades étnicas y campesinas. *El Espectador* <https://www.elespectador.com/judicial/la-unidad-de-restitucion-de-tierras-entrega-14616-hectareas-a-comunidades-etnica/>
- El Espectador.* (26 de noviembre de 2024f). Cerca de 4.000 indígenas Emberá llegaron esta madrugada a Bogotá, ¿qué exigen?. *El Espectador.* <https://www.elespectador.com/bogota/cerca-de-4000-indigenas-embera-retornaron-esta-madrugada-a-bogota-que-exigen/>
- El Tiempo.* (2024). Fueron hallados los primeros restos humanos en La Escombrera de la Comuna 13, en Medellín. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/urgente-hallaron-el-primer-resto-humano-en-la-escombrera-de-la-comuna-13-en-medellin-3410475>
- El Tiempo.* (2024). JEP analiza si otorga nueva amnistía por terrorismo a Rodrigo Londoño: esto dijo en una nueva audiencia. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/jep-analiza-si-otorga-nueva-amnistia-por-terrorismo-a-timochenko-asi-fue-audiencia-de-rodrigo-londono-3374088>
- El Tiempo.* (2024a). Tortura y persecución hacia pueblos indígenas, los nuevos delitos imputados por la JEP contra miembros de la fuerza pública. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/tortura-y-persecucion-contrapueblos-indigenas-los-nuevos-delitos-imputados-por-la-jep-contramiembros-de-la-fuerza-publica-3394360>
- El Tiempo.* (28 de agosto de 2024b). Unidad de Restitución de Tierras busca acelerar procesos de reparación de la mano con la rama judicial. *El Tiempo.* <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/unidad-de-restitucion-de-tierras-busca-acelerar-procesos-de-reparacion-de-la-mano-con-la-rama-judicial-3376166>
- El Tiempo.* (20 de agosto de 2024c). ‘Sin seguridad en los territorios rurales no puede haber reforma agraria, ni restitución de tierras, ni retorno de desplazados’: Defensor. *El Tiempo.* <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/sin-seguridad-en-los-territorios-rurales-no-puede-haber-reforma-agraria-ni-restitucion-de-tierras-ni-retorno-de-desplazados-defensor-3373649>
- El Tiempo.* (18 de diciembre de 2024d). Fueron hallados los primeros restos humanos en La Escombrera de la Comuna 13, en Medellín. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/urgente-hallaron-el-primer-resto-humano-en-la-escombrera-de-la-comuna-13-en-medellin-3410475>
- Funcionario 1 Buenaventura. (2024). Entrevista a defensoría del pueblo. (STCIV, Entrevistador)
- Hay futuro si hay verdad. (2024). Hay futuro si hay verdad de la Colombia Herida a la Colombia posible.

- IEANPE. (2024). ONIC eleva acción urgente por la protección del secretario de la IEANPE, Armado Wouriyú. Obtenido de: <https://ieanpe.com/2024/06/20/onc-acion-urgente-proteccion-ieanpe-armado-wouriyu/>
- Infobae. (2024). Unidad de Víctimas desmintió a la JEP sobre falta de recursos para la implementación de sanciones restaurativas: pidió no “desinformar”. Obtenido de: <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/28/unidad-de-victimas-desmintio-a-la-jep-sobre-falta-de-recursos-para-la-implementacion-de-sanciones-restaurativas-pidio-no-desinformar/>
- Infobae. (23 de septiembre de 2024a). Gobierno Petro entregaría tierras a víctimas del conflicto en forma exprés: ya no se necesitaría de un juez y tardaría menos de 120 días. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/23/gobierno-petro-alista-decreto-que-entregaria-tierras-a-victimas-del-conflicto-en-forma-expres-ya-no-se-necesitaria-de-un-juez-y-tardaria-menos-de-120-dias/>
- Infobae. (24 de octubre de 2024b). Gustavo Petro defendió sus programas de restitución de tierras: “Qué injustos y bárbaros quienes se oponen a esto”. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2024/10/24/gustavo-petro-defendio-los-programas-de-restitucion-de-tierras-que-injustos-y-barbaros-quienes-se-oponen-a-esto/>
- Infobae (3 de diciembre de 2024c). La JEP suspende la quinta sesión del juicio por falsos positivos contra el coronel (r) Publio Hernán Mejía. Obtenido de: <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/03/la-jep-suspende-la-quinta-sesion-del-juicio-por-falsos-positivos-contr-el-coronel-r-publio-hernan-mejia/#:~:text=Por%20la%20ausencia%20de%20testigos,sobre%20ejecuciones%20extrajudiciales%20en%20Colombia&text=La%20Jurisdicci%C3%B3n%20Especial%20para%20la,coronel%20retirado%20Publio%20Hern%C3%A1n%20Mej%C3%ADa>
- Infobae (21 de noviembre de 2024d). Gobierno nacional asegura recursos para implementar sanciones de la JEP mediante nueva subcuenta. Obtenido de: <https://www.infobae.com/colombia/2024/11/21/gobierno-nacional-asegura-recursos-para-implementar-sanciones-de-la-jep-mediante-nueva-subcuenta/>
- JEP. (2022). Acuerdo AOG 05 de 2022. Marzo de 2022. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/organosgo-bierno/Acuerdo%20AOG%20005%20de%202022.pdf>
- JEP. (2024a). La desaparición no es un hecho del pasado: JEP conmemora y sigue acompañando a las víctimas con decisiones que aportan a respuestas efectivas. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-desaparicion-no-es-un-hecho-del-pasado-jep-conmemora-y-sigue-acompanando-a-las-victimas-con-decisiones-que-aportan-a-re.aspx>
- JEP. (2024aa). Inicia el juicio adversarial transicional contra el coronel en retiro Publio Hernán Mejía. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/inicia-el-juicio-adversarial-transicional-contr-el-coronel-en-retiro-publio-hernan-mejia.aspx>
- JEP. (2024b). La JEP ordena, a distintas instituciones del Estado, impulsar medidas para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-ordena-a-distintas-instituciones-del-estado-impulsar-medidas-para-la-busqueda-e-identificacion-de-personas-desapare.aspx>

- JEP. (2024c). Carlos Alberto Suárez López, nuevo magistrado de la JEP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/carlos-alberto-suarez-lopez-nuevo-magistrado-de-la-jep.aspx>
- JEP. (14 de agosto de 2024cc). JEP acreditó a dos organizaciones de mujeres negras y afrodescendientes para participar en el Subcaso Pacífico Medio – Caso 09. JEP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-acredito-a-dos-organizaciones-de-mujeres-negras-y-afrodescendientes-para-participar-en-el-subcaso-pacifico-medio-caso-.aspx>
- JEP. (2024d). “La brújula de la Jurisdicción está afinada, sabemos hacia dónde vamos”: Magistrado Roberto Carlos Vidal. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-brujula-de-la-jurisdiccion-esta-afinada-sabemos-hacia-donde-vamos-magistrado-roberto-carlos-vidal.aspx>
- JEP. (20 de septiembre de 2024dd). Mujeres negras y afrodescendientes se acreditan ante la JEP para participar en el proceso judicial del Subcaso Buenaventura, Dagua y Pacífico Medio. JEP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/mujeres-negras-y-afrodescendientes-se-acreditan-ante-la-jep-para-participar-en-el-proceso-judicial-del-subcaso-buenaventura.aspx>
- JEP. (2024e). Alejandro Ramelli es el nuevo presidente de la JEP, y José Miller Hormiga es su nuevo vicepresidente. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/alejandramelli-es-el-nuevo-presidente-de-la-jep-y-jose-miller-hormiga-es-su-nuevo-vicepresidente.aspx>
- JEP. (23 de septiembre de 2024ee). La JEP acredita a La Ruta del Cimarronaje para participar en el proceso judicial del Caso 08. JEP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-acredita-a-la-ruta-del-cimarronaje-para-participar-en-el-proceso-judicial-del-caso-08.aspx>
- JEP. (2024f). Justicia consolidada para la transición a la paz. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Informes%20de%20gestin/Informe%20de%20gestio%CC%81n%202022%20-%202024.pdf>
- JEP. (2024g). La JEP concede la primera renuncia a la persecución penal a un soldado regular retirado del Ejército. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-concede-la-primera-renuncia-a-la-persecucion-penal-a-un-soldado-regular-retirado-del-ejercito.aspx>
- JEP. (2024h). Por el delito de rebelión, la JEP otorga la amnistía a Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda, exintegrante de las Farc-EP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/por-el-delito-de-rebelion-la-jep-otorga-la-amnistia-a-juvenal-ovidio-ricardo-palmera-pineda-exintegrante-de-las-farc-ep.aspx>
- JEP. (2024i). JEP ordena implementar un plan piloto para garantizar la vida, integridad física y seguridad de los y las firmantes de paz en Caquetá. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-jep-ordena-implementar-un-plan-piloto-para-garantizar-la-vida-integridad-fisica-y-seguridad-de-los-y-las-firman-tes-de-paz-.aspx>
- JEP. (2024j). “La brújula de la Jurisdicción está afinada, sabemos hacia dónde vamos”: Magistrado Roberto Carlos Vidal. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de->

[Prensa/Paginas/la-brujula-de-la-jurisdicion-esta-afinada-sabemos-hacia-donde-vamos-magistrado-roberto-carlos-vidal.aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-brujula-de-la-jurisdicion-esta-afinada-sabemos-hacia-donde-vamos-magistrado-roberto-carlos-vidal.aspx)

- JEP. (2024k). Tribunal para la Paz de la JEP dialogó con más de 20 entidades nacionales y territoriales para financiar proyectos restaurativos en la Costa Caribe. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/tribunal-para-la-paz-de-la-jep-dialogo-con-mas-de-20-entidades-nacionales-y-territoriales-para-financiar-proyectos-restaur.aspx>
- JEP. (2024l). JEP se reúne con más de 15 entidades para dialogar y formular un proyecto restaurativo de Pagos por Servicios Ambientales para la Paz (PSA) en Urabá. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-se-reune-con-mas-de-15-entidades-para-dialogar-y-formular-un-proyecto-restaurativo-de-pagos-por-servicios-ambientales.aspx>
- JEP. (2024m). Tribunal para la Paz de la JEP recibió observaciones para avanzar en el juicio contra máximos responsables por 'falsos positivos' en Dabeiba. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-tribunal-para-la-paz-de-la-jep-recibio-observaciones-para-avanzar-en-el-juicio-contra-maximos-responsables-por-falsos-posi.aspx>
- JEP. (2024n). La JEP ordena a la Unidad para las Víctimas revisar la inclusión en sus registros de 2.721 víctimas de secuestros de las extintas Farc-EP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-ordena-a-la-unidad-para-las-victimas-revisar-la-inclusion-en-sus-registros-de-2721-victimas-de-secuestros-de-las-ex.aspx>
- JEP. (2024o). La JEP imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a 7 exintegrantes del Bloque Noroccidental de las extintas Farc-EP en el Caso 01 de secuestro. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-imputo-crimenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-7-exintegrantes-del-bloque-noroccidental-de-las-extintas-farc-ep-en.aspx>
- JEP. (2024p). Terminaron las audiencias de observaciones del Caso 01: 795 víctimas de secuestro se refirieron a lo que dijeron 405 comparecientes de las Farc-EP ante la JEP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/terminaron-las-audiencias-de-observaciones-del-caso-01-795-victimas-de-secuestro-se-refirieron-a-lo-que-dijeron-405-compar.aspx>
- JEP. (2024q). JEP realizará audiencia de seguimiento a medida cautelar que protege a las víctimas del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-jep-realizara-audiencia-de-seguimiento-a-medida-cautelar-que-protege-a-las-victimas-del-norte-del-cauca-y-del-sur-del-vall.aspx>
- JEP. (2024r). Estas fueron las recomendaciones de la ONU sobre el papel de las empresas en la JEP. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-estas-fueron-las-recomendaciones-de-la-onu-sobre-el-papel-de-las-empresas-en-la-jep.aspx>
- JEP. (2024s). JEP compulsó copias para investigar a un mayor general, 6 agentes de Estado y tres civiles mencionados por 'Otoniel' en los casos 03 y 06. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-compulsa-copias-para>

- [investigar-a-un-mayor-general-6-agentes-de-estado-y-tres-civiles-mencionados-por-otoniel-en-los-ca.aspx](#)
- JEP. (2024t). JEP cita a versión a los generales (r) Mario Montoya y Leonardo Gallego Castrillón por hechos relacionados con la Comuna 13. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-cita-a-version-a-los-generales-r-mario-montoya-y-leonardo-gallego-castrillon-por-hechos-relacionados-con-la-comuna-13.aspx>
- JEP. (2024u). Víctimas del Guaviare harán observaciones sobre las versiones de 51 comparecientes de la fuerza pública ante la JEP en el Caso 08. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-victimas-del-quaviare-haran-observaciones-sobre-las-versiones-de-51-comparecientes-de-la-fuerza-publica-ante-la-jep-en-el-.aspx>
- JEP. (2024v). La JEP acredita como víctimas al Territorio ancestral, sagrado y colectivo de la Sierra Nevada de Gonawindua (Santa Marta) y a los Pueblos Iku (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo en el Caso 09. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-acredita-como-victimas-al-territorio-ancestral-sagrado-y-colectivo-de-la-sierra-nevada-de-gonawindua-santa-marta-y-a.aspx>
- JEP. (2024x). La JEP acredita a 31 víctimas de atentados con "rockets" de las extintas Farc-EP ocurridos el 7 de agosto de 2002. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-acredita-31-victimas-atentados-con-rockets-de-las-extintas-Farc-EP-ocurridos-7-agosto-2002.aspx>
- JEP. (2024y). La JEP llama a versión a 74 comparecientes de las extintas Farc-EP por graves crímenes e infracciones al DIH. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-llama-a-version-a-74-comparecientes-de-las-extintas-farc-ep-por-graves-crimes-e-infracciones-al-dih.aspx>
- JEP. (2024z). La JEP acreditó a 68 campesinos víctimas de desplazamiento de las extintas Farc-EP en Caquetá, dentro del Caso 10. Obtenido de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-acredito-a-68-campesinos-victimas-de-desplazamiento-de-las-extintas-farc-ep-en-caqueta-dentro-del-caso-10.aspx>
- JEP. (30 de octubre de 2024). Entrevista STCIV punto 5 a delegado de la presidencia JEP (STCIV P.5 Entrevistador).
- JEP. (octubre de 2024). Respuesta solicitud de información (radicado 202401049049. [correo electrónico].
- La Libertad*. (23 de septiembre de 2024). Reparación a campesinos víctimas del paramilitarismo con 18.000 hectáreas de tierra. Diario La Libertad. <https://diariolalibertad.com/sitio/2024/09/23/reparacion-a-campesinos-victimas-del-paramilitarismo-con-18-000-hectareas-de-tierra/v>
- La Opinión*. (05 de septiembre de 2024). Los cambios con los que intentarán acelerar la Ley de Víctimas. La Opinión. <https://www.laopinion.co/politica/los-cambios-con-los-que-intentaran-acelerar-la-ley-de-victimas>

- La Silla Vacía.* (2024). Minjusticia da espaldarazo a la JEP pero pide que emita sanciones. Obtenido de: <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/minjusticia-da-espaldarazo-a-la-jep-pero-pide-que-emita-sanciones/>
- La Silla Vacía.* (27 de septiembre de 2024a). Las cuentas alegres de Petro para reparar a las víctimas. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-social/las-cuentas-alegres-de-petro-para-reparar-a-las-victimas/>
- Ley 600 de 2000. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Congreso de Colombia. (junio 10 de 2000). Congreso de la República.
- Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (junio 10 de 2004). Congreso de la República.
- 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. (junio 10 de 2011). Congreso de la República.
- Ley 1820 de 2016. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. (diciembre 30 de 2016). Congreso de la República.
- Ley 1922 de 2018. Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la jurisdicción especial para la paz. (julio 18 de 2018). Congreso de la República.
- Ley 1957 de 2019. Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. (junio 6 de 2019). Congreso de la República.
- Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida”. (mayo 19 de 2023). Congreso de la República.
- Ley 594 de 2000. Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones (julio 14 de 2000). Congreso de la República.
- Ley 712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. (marzo 6 de 2014). Congreso de la República.
- Líder 1 Buenaventura. (2024). Entrevista a miembro del PCN. (STCIV, Entrevistador)
- Melodía.* (2023). Suiza protegerá una copia digital del Informe de la Comisión de la Verdad Obtenido de: <https://melodiaenlinea.com/suiza-protegera-una-copia-digital-del-informe-de-la-comision-de-la-verdad/>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024). Comienza a sesionar el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Obtenido de: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Comienza-a-sesionar-el-Sistema-Nacional-de-Busqueda-de-Personas-dadas-por-Desaparecidas-.aspx>
- Ministerio del interior. (2024). Gobierno revisa medidas de seguridad de los firmantes del Acuerdo de paz. Obtenido de: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/gobierno-revisa-medidas-de-seguridad-de-los-firmantes-del-acuerdo-de-paz/>
- Moreno, N. (02 de julio de 2024). MinSalud destinó \$44mil millones para atender a víctimas del conflicto armado en 2024. Consultor Salud. <https://consultorsalud.com/min-salud-44-mil-millones-victimas-confl-armado/>
- Movece. (2024). Víctimas harán plantón en Batallón de Contrainteligencia para exigir que se tomen medidas de protección de lugares de inhumación. Obtenido de: <https://movimientodevictimas.org/victimas-haran-planton-en-batallon-de->

[contrainteligencia-para-exigir-que-se-tomen-medidas-de-proteccion-de-lugares-de-inhumacion/](#)

Observatorio JEP Visible. (2024). JEP envía el expediente del Coronel (r) Publio Hernán Mejía Gutiérrez a la Unidad de Investigación y Acusación por no reconocer su responsabilidad en "falsos positivos". Obtenido de: <https://jepvisible.com/noticias/476-jep-envia-el-expediente-del-coronel-r-publio-hernan-mejia-gutierrez-a-la-unidad-de-investigacion-y-acusacion-por-no-reconocer-su-responsabilidad-en-falsos-positivos>

Ortega, Juan Camilo. (18 de noviembre de 2024). Análisis crítico sobre la sentencia del Consejo de Estado en relación con la restitución de tierras en áreas protegidas. Departamento de Derecho del Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia. Obtenido de: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/analisis-critico-sobre-la-sentencia-del-consejo-de-estado-en-relacion-con-la-restitucion-de-tierras-en-areas-protegidas/>

PGN. (20 de septiembre de 2024a). Medidas de restauración a las víctimas no se han cumplido de manera suficiente. Boletín 1087 – 2024. PGN. Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/medidas-restauracion-victimas-no-cumplido-manera-suficiente.aspx>

PGN. (20 de septiembre de 2024b). Afectaciones a territorios y comunidades podrían convertirse en nuevo patrón macrocriminal. Boletín 1086 – 2024. PGN. Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/afectaciones-territorios-comunidades-podrian-convertirse-nuevo-patron-macrocriminal.aspx>

PNUD. (2024). Difusión Informe Final y Legado de la Comisión de la Verdad. Obtenido de: <https://www.undp.org/es/colombia/proyectos/difusion-infome-final-y-legado-de-la-comision-de-la-verdad>

RCN Radio. (2024). Unidad para las Víctimas reafirma su compromiso con la justicia restaurativa y aclara malentendidos sobre la JEP. Obtenido de: <https://www.rcnradio.com/colombia/unidad-para-las-victimas-reafirma-su-compromiso-con-la-justicia-restaurativa-y-aclara-malentendidos-sobre-la-jep>

Resolución 932 de 2024. Por la cual se definen criterios para la realización y certificación de trabajos, obras o actividades con contenido reparador o restaurador (TOAR) en favor de las familias de las víctimas de desaparición forzada". (23 de octubre). Jurisdicción Especial para la Paz. Obtenido de: Re <https://www.jep.gov.co/secretariaeje-cutiva/Resoluci%C3%B3n%20SE%20932%20de%202024.pdf>

RTVC. (17 de septiembre de 2024). Gobierno avanza en la restitución de tierras: 18mil hectáreas disponibles para víctimas del conflicto. RTVC. <https://www.rtvnoticias.com/restitucion-tierras-18000-hectareas-victimas-conflicto>

Semana (2024). Rodrigo Londoño, antes Timochenko, envía una dura carta a la JEP. Presidente de la jurisdicción advirtió que el tiempo se agota. Obtenido de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/rodrigo-londono-antes-timochenko-en-via-una-dura-carta-a-la-jep-presidente-de-la-jurisdiccion-advirtio-que-el-tiempo-se-agota/202430/>

Semana por la Paz. (2024). Agenda. Obtenido de: <https://semanaporlapazcolombia.co/agenda/>

- Sentencia SU-020 de 2022. Referencia: Expedientes acumulados números: T-7.987.084, T-7.987.142, T-8.009.306 y T-8.143.584 AC. Corte Constitucional.
- Seremos. (2024). Verdad en acción No. 4. Una Apuesta de Trabajo en Red entre Aliados. Obtenido de: https://www.seremos.co/vea_eventos/congreso-reflexiones-indispensables-una-mirada-a-las-memorias-las-recomendaciones-de-la-cev-y-la-construccion-de-paz/
- SRC 1 Buenaventura. (2024). Entrevista a miembro del SRC Río Yurumanguí. (STCIV, Entrevistador)
- SRC 2 Buenaventura. (2024). Entrevista a miembro del SRC Cuenca Baja del Río Calima. (STCIV, Entrevistador)
- ST-CIV. (2024). *Decimocuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. STCIV y Cinep/PPP-CERAC. Obtenido de: <https://cinep.org.co/wp-content/uploads/2024/07/Decimocuarto-Informe-STCIV.pdf>
- Tirant prime (2024). Corte Constitucional ordena adoptar medidas de seguridad para proteger firmantes de Acuerdo de Paz. Obtenido de: <https://prime.tirant.com/co/actualidad-prime/corte-constitucional-ordena-adoptar-medidas-de-seguridad-para-proteger-firmantes-de-acuerdo-de-paz/https://www.urt.gov.co/estadisticas-de-restitucion>
- UARIV. (06 de septiembre de 2024a) Víctimas en el exterior, a actualizar datos en consulados colombianos. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/victimas-en-el-exterior-a-actualizar-datos-en-consulados-colombianos/>
- UARIV. (16 de septiembre de 2024b). Campesinos víctimas serán reparados con 18.000 hectáreas a través de alianza entre Unidad para las Víctimas y Agencia Nacional de Tierras. UARIV. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/campesinos-victimas-seran-reparados-con-18-000-hectareas-a-traves-de-alianza-entre-unidad-para-las-victimas-y-agencia-nacional-de-tierras/>
- UARIV. (09 de septiembre de 2024c). Retorno y reubicación del pueblo emberá se realizó con éxito y acompañamiento de la Unidad para las Víctimas. UARIV. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/retorno-reubicacion-pueblo-embera-realizo-exito-y-acompanamiento-unidad-victimas/>
- UARIV. (06 de septiembre de 2024d). Puntos de destino de la población Emberá tras su retorno del Parque Nacional. UARIV. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/puntos-destino-poblacion-embera-tras-retorno-del-parque-nacional/>
- UARIV. (14 de agosto de 2024e). Doce comunidades avanzaron en la formulación de sus planes de reparación colectiva. UARIV. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/doce-comunidades-avanzaron-en-la-formulacion-de-sus-planes-de-reparacion-colectiva/>
- UBPD. (2022). Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Priorización estratégica y territorial. Bogotá D.C., Colombia
- UBPD. (2023). El Sistema Nacional de Búsqueda impulsará la respuesta a las víctimas de desaparición en Colombia: Luz Janeth Forero Martínez. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/pnd-sistema-nacional-busqueda-2023/>
- UBPD (2024). Red de Apoyo Operativo para la Búsqueda. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/red-apoyo/>

- UBPD. (2024a). La Unidad de Búsqueda amplía su oferta institucional con su nueva sede en Boyacá.
- UBPD. (octubre 2024b). Respuesta solicitud de información STCIV- UBPD-1-2024-017158. [Correo electrónico].
- UBPD (2024a). Suecia y la OIM inician programa para apoyar al Sistema Integral para la Paz. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/suecia-oim-programa-sistema-integral-paz-2024/>
- UBPD. (2024b). Planes regionales de búsqueda. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/sobre-busqueda/planes-regionales/>
- UBPD. (2024c). La muestra de ADN: un paso clave en el camino de la búsqueda en Caquetá. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/caqueta-muestras-sangre-adn-julio-2024/>
- UBPD. (2024d). La UBPD se articulará con la sociedad civil para fortalecer los procesos de búsqueda. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/lanzamiento-red-apoyo-busqueda-junio-2024/>
- UBPD. (2024e). Propuesta hoja de ruta para la formulación participativa de la política pública integral de atención, prevención, búsqueda e identificación, reencuentro o entrega digna. Obtenido de: https://unidadbusqueda.gov.co/wp-content/uploads/2024/07/Hoja-de-Ruta-formulacioin-PPI_19.06.24VF-1-1.pdf
- UBPD. (2024f). Se pone en marcha el Sistema Nacional de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/instalacion-sistema-nacional-busqueda-2024/>
- UBPD. (2024g). Comienza a sesionar el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Obtenido de: <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/primera-sesion-snb-junio-2024/>
- UIAP. (2024). Se adopta el Plan estratégico de Seguridad y Protección para firmantes de paz en proceso de reincorporación. Obtenido de: <https://portalparalapaz.gov.co/plan-estrategico-de-seguridad-y-proteccion/16/>
- UIA-JEP. (2024). Comunicado 131. Unidad de Investigación y Acusación de la JEP acusa al coronel (r) Hernán Mejía Gutiérrez por ejecuciones extrajudiciales cuando comandó el batallón la popa. Obtenido de: [https://www.jep.gov.co/JEP/documentos1/Comunicado%20UIA%20No.%20131%20-%20UIA%20de%20la%20JEP%20acusa%20al%20coronel%20\(r\)%20Hern%C3%A1n%20Mej%C3%ADa%20Guti%C3%A9rrez%20por%20ejecuciones%20extrajudiciales%20cuando%20comand%C3%B3%20el%20Batall%C3%B3n%20La%20Popa.pdf](https://www.jep.gov.co/JEP/documentos1/Comunicado%20UIA%20No.%20131%20-%20UIA%20de%20la%20JEP%20acusa%20al%20coronel%20(r)%20Hern%C3%A1n%20Mej%C3%ADa%20Guti%C3%A9rrez%20por%20ejecuciones%20extrajudiciales%20cuando%20comand%C3%B3%20el%20Batall%C3%B3n%20La%20Popa.pdf)
- UNMV. (2024). Informe del Secretario General. Obtenido de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_del_secretario_generla_de_la_onu_sobre_mision_de_verificacion_de_las_naciones_unidas_en_colombia_s2024694_-_esp.pdf
- UNMV. (2024a). Informe trimestral del Secretario General. Obtenido de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/infografia_espanol_oct24_9octfinal.pdf
- URT. (2024). Respuesta a solicitud de información. Radicado 202420100945931.

- URT. (octubre de 2024d). Respuesta a solicitud de información STCIV- radicado 202430050777122 [correo electrónico].
- URT. (7 de noviembre de 2024a). Entrevista STCIV punto 5 a la URT (STCIV P.5 entrevistador)
- URT. (16 de octubre de 2024b). Radican en el congreso proyecto de ley que busca agilizar los procesos de restitución de tierras que no tienen oposición. URT. Obtenido de: <https://www.urt.gov.co/sala-de-prensa/radican-en-el-congreso-proyecto-de-ley-que-busca-agilizar-los-procesos-de-restitucion-de-tierras-que-no-tienen-oposicion>
- URT. (26 de septiembre de 2024c). El Fondo Multidonante, la URT y varias ONG inician trabajo conjunto para responder a casos complejos de restitución. URT. Obtenido de: <https://www.urt.gov.co/sala-de-prensa/el-fondo-multidonante-la-urt-y-varias-ong-inician-trabajo-conjunto-para-responder-casos-complejos-de-restitucion>
- URT. (31 de octubre de 2024d). Estadísticas de Restitución. URT. Obtenido: *WRadio*. (28 de octubre de 2024). Unidad de Restitución de Tierras entregó miles de hectáreas a indígenas y comunidad afro. *WRadio*. <https://www.wradio.com.co/2024/10/28/unidad-de-restitucion-de-tierras-entrego-miles-de-hectareas-a-indigenas-y-comunidad-afro/>

5. Anexos

Anexo 1. Algunas de las principales modificaciones o adiciones de la Ley 2421 de 2024 a la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011)

Artículo	Modificación o adición
Artículo 2A (coordinación interinstitucional)	Se agrega la obligación de crear un marco de colaboración entre entidades competentes, en la reparación de víctimas. La Unidad para las Víctimas y la Red Nacional de Información deberán desarrollar instrucciones para optimizar los recursos y procesos de reparación. Se establece una estructura para asegurar la eficiencia y transparencia en la implementación de la ley. Además, el Ministerio de Justicia y la UARIV coordinarán la articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz.
Artículo 3° (víctimas)	Se amplía el concepto de víctima, incluyendo a personas fuera del país, víctimas de delitos contra los recursos naturales, víctimas de grupos armados ilegales desvinculados antes de los 18 años, y parejas del mismo sexo. Se establece que la condición de víctima no depende de la individualización del responsable o la relación con el agresor. Se detallan también derechos especiales para miembros de la fuerza pública.
Artículo 4A	Se introduce el principio de seguridad humana, con un enfoque integral de protección a las personas, la naturaleza y los seres sintientes. Promueve la paz total y la seguridad con enfoque de derechos, priorizando la protección de las comunidades y las víctimas.
Artículo 8	La justicia transicional se redefine, enfocándose en procesos judiciales y no judiciales para garantizar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Se refuerzan reformas institucionales para lograr una paz duradera.

Artículo 13	Se amplía el enfoque diferencial, para reconocer la diversidad de las víctimas por edad, género, etnia, orientación sexual y discapacidad. Se priorizan las víctimas vulnerables, especialmente en zonas rurales y afectadas por el conflicto.
Artículo 13A	Se introduce un enfoque territorial con desarrollo rural, promoviendo la transformación productiva en áreas rurales, para reducir la pobreza y minimizar las brechas entre lo urbano y lo rural.
Artículo 76	Se establece que es necesario garantizar el inicio del estudio de solicitudes no incluidas en el RTDAF (microfocalización).
Artículo 97	Se permite la compensación en especie cuando no sea posible la restitución material de tierras, considerando razones como desastres naturales o destrucción del bien. También se incluye la opción de compensación en casos de solicitudes sin microfocalización por más de dos años.
Artículo 137	El Ministerio de Salud debe crear un Programa de Atención Psicosocial en 6 meses, con enfoque diferencial para mujeres víctimas de violencia sexual. Se asegura la gratuidad en los servicios y un enfoque interdisciplinario para la atención.
Artículo 140	Las víctimas quedan exentas del servicio militar, salvo en caso de guerra exterior. También se detalla un procedimiento diferenciado para gestionar la exención de oficio entre la autoridad de reclutamiento y la UARIV.
Artículo 145	Se establecen mecanismos para la difusión de los hallazgos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, contribuyendo a la memoria y la verdad no judicial.
Artículo 152	Se establecen plazos y condiciones para la declaración de hechos de reparación colectiva, con participación de entidades del SNARIV y autoridades locales para la ejecución de los planes. También se implementará un sistema de seguimiento y monitoreo.
Artículo 154	Se asegura la interoperabilidad entre los registros existentes de víctimas, como el Registro Único de Población Desplazada, y el Registro Único de Víctimas. Las víctimas reconocidas por la JEP serán incluidas en el registro si no están ya registradas.
Artículo 155	Se establece un plazo de 4 años para que las víctimas presenten su declaración para acceder al registro, y un periodo de 2 años adicionales para quienes no lo hayan hecho por declaración extemporánea.
Artículo 160	Se amplía la lista de entidades en el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV), incluyendo ministerios y nuevas agencias. Además, se garantiza la representación de comunidades étnicas en la Mesa de Participación de Víctimas.
Artículo 185	Se crea un fondo fiduciario para indemnizar a niños y adolescentes víctimas, con un rendimiento financiero que se entregará al alcanzar la mayoría de edad.
Artículo 188	Los niños huérfanos por el conflicto armado tienen derecho a la reparación integral. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a las Víctimas debe coordinar con el ICBF para garantizar la ejecución de políticas de atención y reparación.
Artículo 193	Se garantiza la participación efectiva de las víctimas en la implementación y evaluación de políticas a nivel nacional, departamental y municipal, con especial énfasis en mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. También se incluye a organizaciones defensoras de derechos de las víctimas.

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley 2421 de 2024.

ANNEXOS

Anexo 1. Siglas

Sigla	Descripción
AF	Acuerdo Final de Paz
AGN	Archivo General de la Nación
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
ANIM	Agencia Nacional Inmobiliaria ‘Virgilio Barco’
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
BLAA	Biblioteca Luis Ángel Arango
CADHPAZ	Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz
CAPI	Comisión de Atención, Reparación y Justicia a las Víctimas del Conflicto Armado
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Cinep/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CSMLV	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final
CTPRC	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPA	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DIH	Derecho Internacional Humanitario
EE.UU.	Estados Unidos de América
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
FICONPAZ	Fundación Instituto para la Construcción de la Paz
GITT	Grupos Internos de Trabajo Territorial

Sigla	Descripción
GRUBE	Grupo Interno de Trabajo de Búsqueda, Identificación y Entrega de Personas Desaparecidas
IAN	Instancia de Alto Nivel
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IEM	Instancia Especial de Mujeres
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
IUN	Instancia de Unidad Nacional
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
JRS	Servicio Jesuita a Refugiados
MAPP	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA
MELSA	Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje de USAID/Colombia
MinTic	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MOE	Misión de Observación Electoral
MEE	Misión Electoral Especial
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PIP	Plan Integral de Protección
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PMI	Plan Marco de Implementación
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RCV	Registro Único de Víctimas
RIAV	Registro de Información sobre las Actividades y las Violencias
SAI	Sala de Amnistía e Indulto
SAR	Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
SIRCAP	Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz
SNB	Sistema Nacional de Búsqueda
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNDH	Sistema Nacional de Derechos Humanos
ST	Secretaría Técnica
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Sigla	Descripción
SIIPO	Sistema Integral de Información y Planeación Operativa
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UIAP	Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz
UIA	Unidad de Investigación y Acusación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VUR	Vehículo Útil Rápido
ZNI	Zonas No Interconectadas
ZRC	Zonas de Reserva Campesina
ZRF	Zona de Reserva Forestal
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto