



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



Segundo Volumen del decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación

Cinep/PPP-CERAC



Autores del volumen

**Marlene Achury
Manuela Chaves
David Correal
Eliana Delgado
Fabio Hernández
Catalina Montañez
Julián Solarte
Ana Cristina Restrepo
Jorge Restrepo
Angie Torres
Matías Troconis**





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

Para esta edición y este volumen:

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos

Calle 55 N°5-22

PBX: (+57 1) 2170200

Bogotá, D. C., Colombia

www.cerac.org.co

Diseño y diagramación

Manuela Chaves

María Fernanda Cuevas

Corrección de estilo

Catalina Montañez

María Fernanda Cuevas

Febrero de 2025

Bogotá, D. C., Colombia

ISBN:

Este producto fue hecho gracias al 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	5
Punto 3. Fin del Conflicto	6
Punto 4: Solución al Problema de las Drogas ilícitas.....	12
Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación.....	17
Punto 3. Fin del Conflicto.....	23
Informe sobre la implementación del tercer punto del Acuerdo Final: “Fin del Conflicto”	24
1. Presentación	24
2. Análisis de temas.....	25
Punto 4. Solución al Problema de las Drogas ilícitas.....	93
Informe sobre la implementación del cuarto punto del Acuerdo Final: “Solución al Problema de las Drogas ilícitas”	94
1. Presentación	94
2. Análisis de temas.....	95
Punto 6. Víctimas.....	150
Informe sobre la implementación del sexto punto del Acuerdo Final: “Implementación, Verificación y Refrendación”	151
1. Presentación	151
2. Análisis de temas.....	151
Anexos	232
Anexo 1. Siglas	233

RESUMEN EJECUTIVO

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

Para el Decimoquinto Informe de Verificación, la Secretaría Técnica -ST- verificó¹ el estado de implementación del punto, con una perspectiva de mediano plazo en los siguientes aspectos: i) los avances en la implementación durante el período de análisis; ii) la pertinencia, oportunidad y urgencia de la implementación de los temas y subtemas priorizados, en correspondencia con la capacidad de gestión pública que puede impulsar o modificar el ritmo de su implementación; y iii) las oportunidades de mejora en atención a los compromisos del A.F. A continuación se encuentran los principales hallazgos de la ST para los puntos 3, 4 y 6.

Punto 3. Fin del Conflicto

6

En cuanto a las disposiciones sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Dejación de Armas, la ST encontró que todas las disposiciones fueron cumplidas en correspondencia total con el A.F., en su momento, de forma oportuna, con excepción de la construcción de un monumento en La Habana, Cuba, y con retrasos menores respecto al cronograma establecido para el traslado de los excombatientes a la ZVTN y para el proceso de dejación de armas. El Mecanismo de Monitoreo y Verificación fue implementado con total correspondencia frente a lo establecido en el A.F. en cuanto a su conformación y funcionamiento. La destrucción de armas, municiones y explosivos se alcanzó en correspondencia completa con el A.F. y con demoras menores en el caso de las “caletas” o depósitos de material de guerra, debido a las dificultades de ubicación y de seguridad emergentes después del cese

¹ La ST dio prioridad en este informe a los subtemas que aún tienen compromisos pendientes de implementación, especialmente, aquellos en los que hay retrasos o que requieren cumplimiento prioritario. Además, se incluyeron los subtemas en donde se reportaron avances significativos después del 14 informe de la ST (2024).

RESUMEN EJECUTIVO

Decimoquinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional – Cinep/PPP-CERAC

el fuego. Desde entonces la ST no ha conocido de reportes de hallazgos de depósitos de armas, municiones o explosivos, como tampoco de casos puntuales de armas de fuego que hayan sido atribuidas por las autoridades como pertenecientes a las hoy extintas FARC-EP, por lo cual la ST da por cumplidas integralmente todas las disposiciones del A.F. en relación con la dejación de armas y su destrucción.

Frente a la Reincorporación social y económica, la ST encontró que el estado de la implementación está iniciado, con avances y retrasos, así como riesgos importantes en cuanto a la sostenibilidad de la reincorporación. La ST encontró que hasta diciembre de 2024 el 80% de las personas en proceso de reincorporación acreditadas participan en más de 6.000 proyectos productivos individuales o colectivos, de las cuales 2.844 corresponden a mujeres. Desde la firma del A.F., han sido aprobados 128 proyectos colectivos y 5.946 proyectos individuales. Además, 96 cooperativas implementan 128 proyectos productivos colectivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación, de los cuales 25 están dirigidos por mujeres. Del total de proyectos con recursos desembolsados para su ejecución, 4.024 (68,1%) cuentan con asistencia técnica.

7

La ST encontró en una visita de verificación a los lugares de reincorporación que los proyectos productivos, tanto colectivos como individuales, que se llevaban a cabo en el AETCR Oscar Mondragón, se interrumpieron tras su traslado de Miravalle a El Doncello, Caquetá, debido a las condiciones de inseguridad.

En materia de salud, la ST encontró que la cobertura de salud de la población en reincorporación se mantiene en los niveles de universalidad que tiene el sistema público de salud: para noviembre de 2024, había 12.048 personas en proceso de reincorporación afiliadas al sistema de seguridad social en salud (99,3%). Además, 11.304 personas en proceso de reincorporación están afiliadas al sistema de protección a la vejez (93%). La cobertura no ha presentado cambios o retrocesos.

En cuanto a educación, la ST destaca como un importante avance que, durante el 2024, 623 personas en proceso de reincorporación culminaron sus estudios de bachillerato a través del programa “Maestro Itinerante” de la ARN. Desde la firma del A.F. hasta diciembre de 2024, 5.505 personas en proceso de reincorporación (un 45,4% del total) han obtenido el título de bachiller, de las cuales 1.937 son

RESUMEN EJECUTIVO

mujeres (35,1% de las que lo obtuvieron y 62,7% del total de mujeres en reincorporación)

La ST resalta la expedición del Decreto 0846 el 4 de julio de 2024, por el cual se reglamenta el Programa de Reincorporación Integral (PRI) y el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), al que han ingresado 11.194 personas en proceso de reincorporación (92,2% del total de personas que iniciaron el proceso de reincorporación).

Durante el 2024, 152 personas en proceso de reincorporación se desvincularon al proceso, 67 por “limitante definitiva”, sin embargo la ARN no especifica la razón de esta “limitante definitiva”, es decir, si se trata de personas que lo hayan abandonado definitivamente, que estén sujetos a limitaciones legales por haber abandonado los compromisos asociados con el Acuerdo o que no hayan logrado ser ubicadas.

Con corte al 28 de febrero de 2025, desde la firma del A.F. la ST ha registrado el asesinato de 443 personas en proceso de reincorporación; de esas víctimas, 433 eran hombres y 10 eran mujeres. Esto corresponde al 3% de las personas admitidas en la ARN (14.144 al 31 de enero de 2025).

8

La ST identifica como uno de los mayores obstáculos retos para el cumplimiento de los compromisos del A.F en reincorporación la falta de sostenibilidad productiva. Ahora bien, la dispersión geográfica de los lugares donde viven las personas en proceso de reincorporación, en parte como respuesta a las condiciones de inseguridad, dificulta el acceso a la oferta institucional para esta población en los términos en los que fue diseñada en el Acuerdo y reduce directamente la sostenibilidad de los proyectos productivos de reincorporación. Además, la ST señala que los retrasos en el diseño de las medidas para lograr la sostenibilidad de proyectos productivos mantiene alto el riesgo de retrocesos en la reincorporación y aumenta la posibilidad de cierre de dichos proyectos productivos.

En materia de reincorporación comunitaria, la ST identificó como un avance la puesta en marcha y la definición de planes de acción en el marco del “Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización”, en concordancia con el A.F.

Ahora bien, en cuanto a la estigmatización de las personas en proceso de reincorporación, la ST ha encontrado que un factor estigmatizante que persiste en

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia es la denominación de los grupos armados emergentes tras la firma del Acuerdo de Paz como “disidentes de las FARC”, e incluso, la denominación de éstos como grupos “de las FARC”. La ST hace un llamado para que las autoridades del Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, así como los altos funcionarios del Estado en la judicatura y en el ministerio público, abandonen estas formas de nominación de los grupos emergentes, de tal manera que desde el lenguaje y la comunicación pública e institucional se reduzca la estigmatización.

En materia de política e investigación criminal y garantías de seguridad para las personas en proceso de reincorporación la gran parte de las disposiciones han sido cumplidas a tiempo, en correspondencia formal con el A.F., aunque gran parte de estas se refería simplemente a la creación de instancias e instituciones, y no se relacionan con su funcionamiento y efectividad. Algunas de estas disposiciones restantes se cumplieron de manera reciente, lo que da cuenta tanto de un atraso importante en algunas de ellas y el cumplimiento adicional reciente por parte del Gobierno Nacional.

Por estas dos últimas razones, si bien ha existido un cumplimiento formal, el resultado ha sido un deterioro significativo de las condiciones de seguridad para el proceso de reincorporación en lo político, lo económico y lo social, al punto de convertirse -esta falta de garantías- en el principal obstáculo para la reincorporación.

9

Por estas dos últimas razones, si bien ha existido un cumplimiento formal, el resultado ha sido un deterioro significativo de las condiciones de seguridad para el proceso de reincorporación en lo político, lo económico y lo social, al punto de convertirse -esta falta de garantías- en el principal obstáculo para la reincorporación, así como para otras iniciativas del Acuerdo.

Baste mencionar que la Fiscalía tiene abiertos 91 casos de afectaciones contra líderes y defensores de DDHH en investigación y 231 en etapa de juicio; mientras que en relación con las personas en proceso de reincorporación, 52 casos se encontraban en etapa de investigación y 92 en juicio. Desde la firma del A.F, la Fiscalía ha emitido 105 condenas en delitos cometidos contra personas en proceso de reincorporación. Sin embargo la ST encontró un marcado descenso en la cantidad de condenas emitidas anualmente, llegando a su menor nivel en 2024 con 5 condenas emitidas.

RESUMEN EJECUTIVO

Frente a los avances en política e investigación criminal, en el SISEP aún falta avanzar en la protección efectiva de las personas en proceso de reincorporación y en la formulación del Plan Integral de Protección y Seguridad. La judicialización efectiva gracias a la investigación de la de la UEI ha tenido pocos resultados: desde la firma del A.F., la Unidad ha obtenido 92 condenas en los 564 casos, de las cuales seis han sido sobre autores intelectuales. La acción precaria y lenta de la UEI no ha servido para detener las afectaciones violentas contra personas en proceso de reincorporación, dado el alto nivel de impunidad.

Por otro lado, frente a la política de desmantelamiento de organizaciones criminales, aunque hace años la ST conoció que hubo dos “proyectos piloto” en las regiones del Magdalena medio y sur del Bolívar; de los cuales no hay resultado verificable, sólo recientemente la la Policía Nacional informó la caracterización de 145 estructuras armadas que han afectado a personas en proceso de reincorporación. En conclusión de la ST, aunque hay cumplimiento formal, no hay resultados significativos en materia de desmantelamiento de estas organizaciones criminales responsables de la violencia que obstaculiza de manera importante y creciente la implementación del Acuerdo Final; la Policía Nacional reporta que ha desmantelado siete estructuras, todas correspondientes a grupos de delincuencia común organizada, que han afectado a personas en proceso de reincorporación y líderes sociales.

10

En términos de protección, aunque la Unidad Nacional de Protección continúa adelantando sus labores de protección y ordenó llevar a cabo un plan para implementar la mayor cantidad de solicitudes de protección represadas, a raíz de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional por las vulneraciones contra los firmantes del A.F. , la ST encuentra que no se ha reducido de manera completa las afectaciones violentas contra la población en reincorporación y persisten los riesgos asociados a la falta de garantías de seguridad en las regiones donde se implementan los programas del Acuerdo.

Las disposiciones sobre garantías de seguridad para las personas en proceso de reincorporación continúan siendo de los puntos del A.F que presentan menor avance en su implementación, y por ende, menos resultados. Si bien en los últimos años se ha reducido el número de asesinatos de personas en proceso de reincorporación, el nivel de riesgo de seguridad de esta población sigue siendo

RESUMEN EJECUTIVO

crítico: la tasa de homicidio contra esta población es 12 veces superior a la tasa de homicidios nacional. Hasta febrero de 2025 han sido asesinadas 443 personas en proceso de reincorporación, lo cual corresponde al 4% de las personas en reincorporación. Las amenazas, colectivas e individuales, son otro riesgo persistente de la población en reincorporación: desde la firma del A.F., la ST ha identificado tres desplazamientos masivos forzados en tres AETCR, además de múltiples casos de amenazas materiales a esta población.

Si bien desde 2020 el asesinato de personas en proceso de reincorporación en las regiones PDET se ha reducido, los asesinatos contra esta población aún se concentran principalmente en las regiones PDET (303 de 426), en las cuales han ocurrido el 71% de los asesinatos contra esta población en los últimos ocho años. Desde 2017, en el 44% de los municipios PDET (74 de 170 municipios) ocurrió el asesinato de al menos una persona en proceso de reincorporación. Además, desde 2017, la violencia homicida en regiones PDET aumentó año a año con excepción del 2020 y 2023.

Frente a la violencia asociada al conflicto armado interno, la ST reitera que con la terminación del conflicto armado con las extintas FARC-EP no desaparecieron pero sí se redujeron significativamente las acciones violentas propias del conflicto armado interno. Desde la firma del A.F., se han presentado 7.409 acciones violentas atribuidas a grupos armados: según medición de la ST, aunque con una reducción significativa del 60% en comparación con el período anterior de ocho años, en el que hubo 18.715 acciones. La ST ha identificado una alta concentración de la violencia de grupos armados del conflicto en las regiones PDET, con el 60% de concentración de acciones violentas.

11

En cuanto a las disposiciones de Bienes de las extintas FARC-EP, la ST encontró que se han monetizado por completo los bienes entregados en forma de dinero en efectivo, divisas (dólares), oro (lingotes y granulado) y semovientes. Los bienes que faltan por monetizar son oro en joyas, muebles y enseres, medios de transporte e inmuebles.

Respecto al enfoque ambiental en los proyectos de reincorporación, la ST encontró una mejora significativa, en tanto hay 80 proyectos productivos colectivos que cuentan con un plan de manejo ambiental en su proceso productivo. Además, hay

RESUMEN EJECUTIVO

5.871 proyectos productivos individuales desembolsados que cuentan con un componente ambiental.

Frente al enfoque de género en reincorporación, la ST alerta sobre el retraso en la implementación de los informes anuales del “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género”; la última actualización es de diciembre de 2023. Además, la ST resalta la puesta en marcha del “Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos 2024 –2028”, el cual ya cuenta con 12 sesiones llevadas a cabo. La ST también hace un llamado sobre contradicciones entre las cifras encontradas por instituciones oficiales sobre el número de excombatientes acreditados. Asimismo, la ST reitera la importancia de la desagregación por sexo y género de las personas en proceso de reincorporación, para poder tener un seguimiento más claro en la implementación de este enfoque. De igual forma, la ST alerta sobre la reducción significativa de las sesiones llevadas a cabo por la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, al pasar de 169 sesiones en 2023 a una sola sesión en 2024.

Punto 4: Solución al Problema de las Drogas ilícitas

La ST encontró un aumento de los cultivos de uso ilícito luego de la firma del A.F., con el incremento sostenido de estos cultivos desde 2021, alcanzando un máximo histórico de 252.572,74 hectáreas -ha- cultivadas en 2024, con el 48% de las ha cultivadas en zonas de manejo especial. De hecho, el 93.69% de las ha cultivadas se encuentran en territorios de las subregiones PDET, por lo que se mantiene el escenario presentado en informes anteriores de la ST. Los cultivos de uso ilícito en los territorios en los que se implementa el PNIS aumentaron por tercer año consecutivo, al pasar de 141.397,27 ha en 2022 a 150.853,18 ha en 2023, hectareaje superior al registrado antes, aunque su participación en el total se redujo marginalmente. Pese al crecimiento de los cultivos la ST encontró un avance marginal en la erradicación voluntaria y asistida de cultivos de uso ilícito. El aumento sostenido de las ha de cultivos de uso ilícito dificulta las labores de sustitución, y aumenta la probabilidad de que las familias inscritas al PNIS encuentren fuentes de

RESUMEN EJECUTIVO

ingreso rentables en economías ilícitas, dificultando la sostenibilidad del PNIS, como programa y a nivel de cada proyecto de sustitución.

La ST resalta en sus hallazgos que el cumplimiento de los compromisos de erradicación cultivos de uso ilícito no es correcto que sean medidos con respecto a la meta inicial de hectareaje en el inicio del programa puesto esto daría por terminado y cumplido el programa y el levantamiento por erradicación para la sustitución como erradicación forzosa, sino de forma progresiva, acorde con las metas de erradicación en cada momento, con el total de lo erradicado, o al menos con los cultivos erradicados en su momento excluyendo la resiembra en estas zonas, por lo que es necesario mantener un sistema de monitoreo y evaluación del PNIS que incluya este de la erradicación como los demás componentes y en la sustitución.

La ST además encontró que se cumplió la meta de erradicación voluntaria y asistida de cultivos de uso ilícito, aunque con un atraso de un año. Sin embargo, la meta y la erradicación forzosa de cultivos de uso ilícito se redujo sostenidamente, pues a octubre de 2024 se erradicaron 6.096 ha, con una meta de erradicación de 10.000 ha, el 6,63% del total de ha cultivadas a nivel nacional. La ST señala que los esfuerzos de erradicación forzada no son suficientes para contrarrestar el aumento sostenido de los cultivos de uso ilícito.

13

Respecto a la implementación del PAI Familiar encontró un avance significativo en el compromiso de Asistencia Alimentaria Inmediata y de Asistencia Técnica Integral, con un cumplimiento cercano al 95%. La ST también encontró que hubo un aumento en los proyectos productivos de corto plazo, que pasaron de una implementación del 81,17% al 83,33% con 1.771 familias más en un periodo de doce meses, para un total de con 68.533 familias con proyectos productivos culminados, un 83.33 % del total. Sin embargo, la ST resalta el rezago en la implementación de los proyectos productivos de largo plazo y en el plan de atención a recolectores, que son de vital importancia para el sostenimiento del PNIS, del que depende que las familias cultivadoras y no cultivadoras tengan fuentes de ingreso en economías lícitas.

La ST resalta la revisión del Plan Marco de Implementación –PMI– en el que se revisaron los cronogramas, metas e indicadores de la implementación del A.F., que debía hacerse de forma anual, en la que para punto 4 se incluyeron 9 indicadores nuevos para la articulación interinstitucional de la implementación de las iniciativas

RESUMEN EJECUTIVO

PISDA no PDET, además de un indicador para la articulación de la RRI del punto 1 con el PNIS. Sin embargo, considera que es sólo una meta programática en el sentido de estar asociada a la erradicación (la formalización) y una de remoción de obstáculos (crimen), y no incluye indicadores de resultado (como hectareas sustituidas, erradicadas, de resiembra) ni equivale a una reformulación del programa o a su terminación por cumplimiento o incumplimiento. La disponibilidad de la evaluación del PNIS no se integró a esta revisión del PMI ni a la reprogramación del programa mismo, por lo cual los cambios no alimentaron el ciclo de política, perdiendo la oportunidad de mejorar y aumentar la efectividad del uso de los recursos del mismo. La ST también resalta el ajuste de otros 15 indicadores de punto 4, y el ajuste en el Tratamiento Penal Diferenciado y el desminado humanitario en los pueblos y comunidades étnicas, hasta 2026, sin embargo, señala la baja probabilidad de cumplimiento debido a su premura y al atraso significativo presente en los compromisos. Finalmente, en la revisión del PMI, los componentes programáticos del PNIS fueron extendidos, más no reformulados en razón de resultados o efectividad, hasta el 2026, seis años más para su cumplimiento frente al escenario inicial cuando estaba la meta en 2020, lo que si bien supone un mayor tiempo para el cumplimiento hace improbable que se cumplan los resultados del mismo en un contexto de crecimiento de los cultivos.

En lo referente a las condiciones de seguridad, la ST encontró un deterioro marcado en la seguridad en los 56 municipios en los que se implementa el PNIS según el registro de homicidios con 8.634 desde el 2017 y hasta diciembre de 2024, con un promedio anual de 1.079 casos en los últimos ocho años, un aumento del 9,2%; de hecho, la tasa de homicidio por 100.000 habitantes en municipios PNIS en 2024 (48 homicidios) es casi dos veces mayor a la nacional (26). Adicionalmente, en los ocho municipios en los que se implementa el PNIS, pero que no hacen parte de las 16 subregiones PDET, el deterioro de la seguridad es mayor; incluso, la tasa de homicidio por municipio, ésta es más alta donde hay disputas violentas entre grupos armados.

La ST no encontró que la violencia contra personas en proceso de reincorporación esté relacionada con aquellos lugares donde se adelantan programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, lo que indica que tales programas del A.F. de sustitución no son necesariamente un factor de inestabilidad de las garantías de seguridad, ni un aspecto que necesariamente produzca acciones violentas de los grupos armados contra esa población. Sin embargo, las condiciones de seguridad de líderes de las comunidades y defensores de derechos humanos, la ST documentó

RESUMEN EJECUTIVO

una alta concentración de la violencia política en los municipios en los que se implementa el PNIS.

En relación al Tratamiento Penal Diferencial, la ST alerta que esta disposición está en un considerable retraso; han sido presentados ocho iniciativas pero ninguno ha sido aprobado, por lo que se encuentra en estado de incumplimiento y de retraso, ya que debió haber iniciado en 2017 y haber finalizado en 2021. Por lo tanto, su pertinencia y efectividad ya no corresponde con el marco temporal en el que fue prevista, puesto que los pequeños agricultores y agricultores -que debían beneficiarse del TPD y haber ingresado al PNIS-, ya no cuentan con el tiempo requerido para desarrollar y poner en marcha su proyecto productivo, dado que al PNIS le quedan tres años de vigencia..

Sobre las iniciativas PISDA, la ST reconoce como avance la continua activación de hojas de ruta, dejando a la fecha un solo pilar de ocho con un porcentaje de iniciativas activadas menor al 50%. Sin embargo, la ST reitera que es necesario conocer cuál es el nivel de avance de cada iniciativa, más allá de saber si inició implementación o no. Asimismo, la ST alerta sobre el estancamiento de las iniciativas PISDA en los ocho municipios PNIS donde no hay coincidencia geográfica con territorios PDET. Adicionalmente, la ST reitera que los PISDA se encuentran en estado de retraso, puesto que ningún pilar ha completado el 100% de la activación de las iniciativas, desde su puesta en marcha en 2017.

15

Frente al Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, la ST reitera que esta disposición está en estado de incumplimiento y retraso dado que el Ministerio de Salud no ha diseñado ni puesto en marcha dicho programa, como tampoco expedido el decreto que lo crea

En relación al Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, la ST reitera, también, que está en estado de retraso, pues no ha sido expedido el acto administrativo que lo crea, por parte del Ministerio de Salud.

Sobre la cualificación y el fortalecimiento de instancias de investigación, la ST reconoce que esta disposición no cuenta con información sobre su implementación de forma oficial, al ser la única que no cuenta con ficha técnica en la plataforma SIIPO.

RESUMEN EJECUTIVO

En relación sobre el control de insumos, la ST reconoce que esta disposición ha presentado avances de forma continua, por lo cual está en estado de implementación con avances; su implementación va hasta 2031.

Sobre la estrategia integral de lucha contra la corrupción, la ST identifica que está en estado de retraso e incumplimiento, teniendo en cuenta que debió haber sido implementada en 2017. Sin embargo, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República expidió el Decreto 1122 de 2024, el cual en su articulado intenta integrar dicha disposición. Sin embargo, la ST señala que es necesario tener una hoja de ruta clara, con acciones concretas y evidenciadas por cada entidad, de manera que se cumpla con lo estipulado por el A.F.

Respecto a las labores de desminado humanitario, la ST encontró una reducción de los accidentes con minas antipersonal en los municipios en los que se implementa el A.F., en territorios PNIS y PDET luego de la firma del A.F.; sin embargo, la ST resalta que es necesario revisar la priorización e impulsar la descontaminación en el territorio nacional, debido a que aún están pendientes 36 municipios con presencia de minas pendientes por priorizar.

16

En relación al enfoque de género, la ST señala que es necesario hacerle un seguimiento a las disposiciones implementadas. Por ejemplo, si bien en 2021 fue expedido el Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el PNIS, “solo hasta 2024 se está retomando el enfoque diferencial de género del PNIS en los territorios, buscando la materialización de las acciones afirmativas”. Asimismo, la ST reconoce que el indicador “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS elaborados”, si bien reporta un cumplimiento del 100%, para la ST esto no es así. Los informes para los años 2022 y 2023 no presentan ninguna información relevante que permita evidenciar la aplicación del “protocolo de género” del PNIS y cuál ha sido su impacto respecto a la población objetivo. Asimismo, la ST identificó una situación similar en relación a la disposición sobre el porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los Acuerdos con las comunidades, que fue dado por cumplido en 2017. Sin embargo, al ver los resultados sobre la participación de mujeres, este fue demasiado bajo: solo en cinco de 106 acuerdos hubo participación de organizaciones de mujeres.

RESUMEN EJECUTIVO

Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación

Frente a los mecanismos de verificación, la ST destaca la actualización del PMI que incluyó la creación de 77 y modificación de 123 indicadores pero llama la atención frente al retraso significativo de siete años para dicha actualización y no de un año como los estipulaba el A.F.

La ST también destaca la prórroga de la CSIVI hasta los diez años máximos que estaban estipulados; aunque esta decisión puede favorecer y fortalecer la implementación del A.F., la ST llama la atención frente a los resultados y el compromiso entre las dos partes (Gobierno y Comunes) pues se han presentado desacuerdos y retrasos a la hora de cumplimiento de responsabilidades, la provisión de recursos para su funcionamiento y la necesidad de usar el mecanismo de forma periódica, regular y sin delegación, para la superación de controversias y mejorar el impulso al cumplimiento de la implementación y la eliminación de obstáculos para la construcción de paz sostenible.

17

Adicionalmente, la ST encontró que en el SIPO, de los 517 indicadores, 354 (68,4%) se encuentran actualizados, de los restantes, 17 (3,2%) persisten sin ficha técnica y 46 (8,8%) sin metas definidas.

La ST encuentra como cumplido, por primera vez, lo acordado en el A.F. en materia de revisión del PMI en noviembre de 2024; sin embargo, reitera el estado de incumplimiento previo de esta revisión ya mencionada.

Ahora bien, en términos de los contenidos de esta revisión del PMI, la ST adelantará la revisión material del PMI una vez haya sido expedido el documento de revisión de forma pública, de manera que pueda verificar su concordancia con lo dispuesto en el A.F. y señala que la revisión no incorporó revisiones programáticas que se reflejaran en asignaciones diferenciales en materia presupuestal, en materia de contenido programático o en términos de mejorar la concordancia con el Acuerdo o en materia de integralidad, al igual que en términos de suficiencia de recursos o ajusta a las áreas de mayor atraso en la implementación o con dificultades de impacto en el cumplimiento.

RESUMEN EJECUTIVO

Respecto a los mecanismos internacionales de verificación, la ST conoció que las Naciones Unidas también prorrogaron su mandato, por cuarta vez, hasta el 31 de octubre de 2025.

Finalmente, respecto a las herramientas de difusión y comunicación, la ST reconoce como un cumplimiento frente a la implementación del A.F. la creación y puesta en marcha de las 20 Emisoras de Paz en el territorio colombiano que se dio por terminado en diciembre de 2024. No obstante, la ST llama la atención frente al importante retroceso temporal que presentó el desarrollo de la ejecución puesto que, el funcionamiento de todas las emisoras de paz estaba acordado para un año después de la firma del A.F.

En materia de implementación normativa, a pesar de encontrar avances en los ajustes requeridos para acelerar la implementación del A.F., la ST identifica como un retroceso significativo el incumplimiento temporal de dicho compromiso, al tomar más de ocho años después de la firma del A.F. cuando debía estar cumplido como máximo un año después.

18

Respecto a la financiación, el monto acumulado de los recursos ejecutados de 2017 a 2023 y las asignaciones de 2024 y 2025 es de \$118,6 billones, es decir, el 59% de la meta a 15 años establecida en el MFMP de \$201.5 billones. Si consideramos únicamente los recursos ejecutados entre 2017 y 2023 –sin añadir las asignaciones de los dos últimos años–, el monto ejecutado en la implementación del A.F. es de \$85,4 billones del 2024, lo que representa un 42% de la meta a 15 años. Si se añaden las asignaciones de los últimos dos años. 2024 y 2025, el monto ejecutado alcanza a 59% de lo programado en el MFMP de 2017.

La ST resalta que la asignación del Presupuesto General de la Nación –PGN– para las principales entidades implementadoras registra una reducción del 22% en su asignaciones vigentes para 2025, pasando de \$11,242 mil millones en 2024 a \$8,717 mil millones en 2025. Vale la pena mencionar que el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación debió expedirse por decreto tras su hundimiento en el Congreso de la República el 24 de septiembre de 2024.

En términos de los puntos del A.F, aquellos que presentan mayor brecha presupuestal frente a lo programado en el MFMP son el de Reforma Rural Integral (Punto 1) y de Participación Política (Punto 2). Este último – con una ejecución total de \$1,6 billones en 2025– alcanzaría una ejecución del 26%, un cuarto de lo

RESUMEN EJECUTIVO

planeado respecto a la meta de 15 años en el MFMP. La Reforma Rural Integral es el segundo punto con mayor retraso, con una ejecución de \$87,9 billones entre 2017 y 2025, lo que equivaldría al 51% de la meta en el MFMP para este período.

Al analizar la ejecución por distintas fuentes de financiamiento, la ST encontró que el Presupuesto General de la Nación –PGN– y la cooperación internacional aportaron mucho más que lo programado, siendo ambas fuentes las principales en la financiación de la implementación frente a lo programado para 2024 en el MFMP. Como vemos, el PGN ha sido la fuente más significativa de financiación para la implementación del A.F., con una ejecución acumulada de \$52,99 billones entre 2017 y 2024, el 159% del total de 98 billones, y una ejecución superior en 59,7 % más de lo proyectado en el MFMP para este 2024. La Tabla 7 presenta los recursos ejecutados por cada fuente de financiación del A.F y los compara con la meta de ejecución proyectada en el MFMP para cada año.

La ST encontró que, en relación con los niveles de ejecución, en diciembre de 2024 se habían ejecutado apenas el 46% de los recursos apropiados por las principales entidades implementadoras del AF. Las bajas cifras se dan en un contexto de rezago general en la ejecución del PGN, donde, en 2024, se ejecutaron solo un 83% de los recursos presupuestados, 7 puntos porcentuales por debajo del promedio histórico. En 2024, la ejecución cayó en 39 puntos porcentuales respecto al porcentaje de ejecución de 2023. Esta caída puede estar relacionada con el incremento significativo en la asignación presupuestaria registrado en 2023 y 2024, lo que podría haber superado la capacidad de ejecución de los programas implementados. Vale la pena destacar también que, a pesar de comparar las variaciones porcentuales en las asignaciones de cada entidad implementadora de paz y sus respectivos niveles de ejecución desde el 2017 al 2024, la ST no encontró ninguna relación significativa entre los niveles de ejecución de las entidades y las asignaciones del año posterior. Esto sugiere que otros factores externos influyen más en la cantidad de recursos asignados que en la capacidad ejecutiva de la entidad.

Esta caída en los porcentajes de ejecución se ven también en los recursos administrados por el Sistema General de Regalías –SGR–. En la mayoría de los años excepto 2021 y 2023, la diferencia entre los fondos del SGR ejecutados y lo programado en el MFMP es negativa, lo que indica que, en general, la ejecución de los recursos del SGR ha estado por debajo de las metas programadas. A pesar de que se ejecutaron \$2,5 billones en el 2023 –un incremento en el neto ejecutado de 1,2 billones de pesos (95%) en comparación con el 2022–, los niveles netos de ejecución del 2023 son apenas el 57% de las cifras de 2021. Es decir, en 2021 se

RESUMEN EJECUTIVO

ejecutaron \$5,9 billones de pesos para la implementación del AF a través del SGR, mientras que en el 2022 se ejecutaron únicamente 1,2 billones de pesos, una reducción de 78.2% y en el 2023 se ejecutaron 2,5 billones. Los recursos ejecutados a diciembre del 2024 no han sido publicados por el Ministerio de Hacienda al momento de elaboración de este informe.

Según los datos analizados por la ST, entre 2017 y 2025, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ –OCAD– aprobó en 77 sesiones, con recursos provenientes en su mayoría del SGR, 1195 proyectos por un valor total de \$9,6 billones de pesos corrientes a precios del 2024. La ST resalta que la asignación de proyectos presenta una concentración en los departamentos de Nariño, Chocó y Caquetá con 18, 11, y 9 proyectos, respectivamente y que, históricamente, la asignación de proyectos se concentra principalmente en infraestructura y energía con el 42% de los proyectos enfocados en el sector Transporte, y el 22% en Minas y Energía. Al momento de elaboración de este informe, del total de proyectos, el 17 % de los contratos se encuentran sin ejecución y el 9 % están suspendidos. Además, sólo el 88% de los proyectos aprobados por el SGR en las sesiones de OCAD Paz se han subido correctamente en la plataforma GESPROY, lo que, según señala la Contraloría General, dificulta hacer un seguimiento adecuado de los recursos.

20

En lo concerniente al Fondo Colombia Paz –FCP–, la ST encontró también una reducción en los porcentajes de recursos ejecutados. En 2023, el FCP ejecutó únicamente el 40% de los recursos comprometidos ese año. Una tendencia que se profundizó en el 2024 donde los porcentajes de ejecución llegaron al 29% con corte a diciembre de 2024.

El Sistema General de Participaciones, en cambio, tuvo un crecimiento en la ejecución neta de sus recursos en el 2023 del 14%, llegando a un máximo histórico de \$859.513 millones de pesos, aunque no hay cifras disponibles con la ejecución del 2024 al momento de elaboración de este informe. Sin embargo, la ST encontró que existe deficiencia en la marcación de los recursos, igualmente un bajo índice de reporte de los municipios y departamentos en los aplicativos y herramientas de captura de datos, según lo señala la Contraloría General de la República, lo que obstaculiza el control y seguimiento a la implementación de los recursos destinados a la implementación del A.F. Además, la ST resalta que el SGP continúa siendo la fuente de financiamiento con mayor atraso, ya que debería presentar un porcentaje de ejecución del 25% (\$3,6 billones de pesos); y sin embargo, para el 2023 la vigencia concentraba apenas el 2,1%, (\$859.513 millones).

RESUMEN EJECUTIVO

Frente a la Cooperación Internacional, la ST encontró que Estados Unidos ha sido el principal proveedor de cooperación en Colombia, con una participación protagónica del 69.2% de la ayuda internacional de 2022 en la implementación del A.F. Por ende, hay un riesgo importante de que la cooperación interrumpida con la Orden Ejecutiva 14169 en enero de 2025 del gobierno de Estados Unidos esta no se restablezca. Esto es preocupante dado que Colombia enfrenta incumplimientos en áreas estratégicas donde Estados Unidos era el principal cooperante, como son la Reforma Rural Integral, pero también la reducción del cultivo, producción y tráfico de drogas del punto de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.

En cuanto al Enfoque de género, la ST encontró que en octubre de 2024 la Alta Instancia de Género fue formalizada y reactivada, suscribiendo el “Pacto de Juntanza” de las entidades por su implementación. Asimismo, en la actualización del PMI, se crearon 13 indicadores con enfoque de género que se orientan a la medición de la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina, la incorporación del enfoque en los Planes nacionales de la RRI y los PDET, el acceso a la educación a mujeres en proceso de reincorporación y acciones para la prevención de violencia basada en género.

En materia financiera, a pesar de encontrar información sobre la ejecución del Enfoque de Género por parte de la CGR, la ST continúa con su llamado sobre la ausencia de información desagregada y actualizada sobre el presupuesto asignado, comprometido y ejecutado para el enfoque. Respecto a la información de la Contraloría, la ST señaló que en 2023 se ejecutó el 8,7% del total de los recursos ejecutados de inversión del Presupuesto General de la Nación, siendo la ejecución más alta desde 2020. La ST también encontró que entre 2016 y 2023 el Fondo Multidonante benefició a un total de 2.272.187 personas con inversiones para implementar el A.F. donde el 52% fueron mujeres.

21

Sobre el Enfoque étnico, la ST identificó retrocesos en el funcionamiento de la IEANPE, empezando por el retroceso de su creación ya que hasta marzo de 2020 se aprobó el proyecto y el funcionamiento de la misma. Sin embargo, la ST identificó que en 2024, la IEANPE ya contaba con el Financiamiento del Fondo Colombia en Paz que le ha permitido realizar un seguimiento al cumplimiento de las Salvaguardas del Capítulo Étnico y a los indicadores del PMI.

Respecto a los indicadores con el enfoque, la ST encontró que en la actualización del PMI se incluyeron cuatro relacionados a la reducción de pobreza; la

RESUMEN EJECUTIVO

identificación de desigualdades estructurales de los pueblos étnicos y la promoción de la participación política de las mujeres con origen étnico. También se revisaron indicadores relacionados con el acceso a tierras, el Tratamiento Penal Diferenciado y la sustitución de cultivos de uso ilícito en territorios étnicos.

En términos de financiación del enfoque, la ST identificó que según la CGR desde 2016 hasta 2023 han sido ejecutados \$2.069.796 millones para las víctimas de pueblos indígenas. Para 2023 fueron ejecutados \$4.003 millones para las víctimas del pueblo negro y \$7.815 millones para el pueblo raizal y palenquero. Adicionalmente, la ST encontró que entre 2018 y 2024 fueron apropiados \$11.000 millones para los gastos de funcionamiento de la implementación del Capítulo Étnico y \$7.000 millones para su inversión; sin embargo, la ST no encontró información sobre el presupuesto ejecutado.

RESUMEN EJECUTIVO

PUNTO 3

Punto 3. Fin del Conflicto

Fin del Conflicto

Informe sobre la implementación del tercer punto del Acuerdo Final: “Fin del Conflicto”

1. Presentación

El Punto 3 del Acuerdo Final —A.F.— incluye tres temas relativos al Fin del Conflicto. El primero hace referencia al conjunto de medidas adoptadas por las partes con el fin de dar cumplimiento al “Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP” (A.F. 3.1). El segundo, a la “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses” (A.F. 3.2.). Y en tercer lugar, el “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (A.F. 3.4.).

Para el Decimoquinto Informe de Verificación, la Secretaría Técnica -ST- verificó² el estado de implementación del punto, con una perspectiva de mediano plazo en los siguientes aspectos: i) los avances en la implementación durante el período de análisis; ii) la pertinencia, oportunidad y urgencia de la implementación de los temas y subtemas priorizados, en correspondencia con la capacidad de gestión pública que puede impulsar o modificar el ritmo de su implementación; y iii) las oportunidades de mejora en atención a los compromisos del A.F.

² La ST dio prioridad en este informe a los subtemas que aún tienen compromisos pendientes de implementación, especialmente, aquellos en los que hay retrasos o que requieren cumplimiento prioritario. Además, se incluyeron los subtemas en donde se reportaron avances significativos después del 14 informe de la ST (2024).

2. Análisis de temas

2.1. Cese al fuego y de Hostilidades Bilateral y Dejación de las Armas

2.1.1. Análisis

En el apartado 3.1 del A.F., referente al acuerdo sobre el cese al fuego y la dejación de armas, hay tres sub-temas: i) el traslado de los combatientes a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN); ii) el proceso de dejación de armas y disposición del armamento y, por último, iii) la conformación de una Misión de Monitoreo y Verificación (MMV) para los procesos antes mencionados.

En relación con el traslado de los excombatientes de las extintas FARC-EP a las 20 ZVTN y 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN), estipulado en la disposición 3.1.4, éste se llevó a cabo entre enero y febrero de 2017. Si bien el A.F. estableció que este traslado debía comenzar el “Día D+5”³, la ST, en su primer informe de verificación (ST, 2018), señaló que se cumplió en correspondencia total con el A.F., pese a un retraso de uno a dos meses en la ejecución. Desde el 1° de agosto de 2017 comenzó la transformación de estas zonas en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), a los cuales se hará referencia en el apartado de reincorporación social y económica.

El proceso de dejación de armas (disposición 3.1.7) finalizó en agosto de 2017 con la salida de los contenedores con las armas, con el acompañamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (ST, 2018). Este proceso se hizo en correspondencia total con las disposiciones del A.F. y con un retraso menor, de sólo 3 meses, ya que el procedimiento de extracción de las armas por parte de la Organización de las Naciones Unidas –ONU– debía finalizar el “día D+180”, es decir, el 30 de mayo de 2017. La disposición de depósitos caletas de explosivos y otro material de guerra (3.1.7.1) se hizo con retrasos y con modificaciones al cronograma inicialmente propuesto en el A.F, pero se dio por cumplida en junio de 2019. Los resultados del cumplimiento de las disposiciones sobre dejación de armas se pueden consultar en el séptimo informe de verificación de la ST (2020).

Las labores de extracción y destrucción del armamento en caletas se llevó a cabo en tres fases: la primera fase, entre el 3 de marzo de 2017 y el 11 de septiembre de 2017; la segunda fase se desarrolló entre el 20 de octubre de 2017 y el 10 de abril

³ El A.F estableció como “Día D”, es decir como fecha de inicio para la implementación del Acuerdo, el 1° de diciembre de 2016. Por lo tanto el traslado a las ZVTN se debía hacer, en principio, el 6 de diciembre de 2016.

de 2018; y la tercera entre el 3 de septiembre de 2018 y el 18 de noviembre del mismo año (ST, 2021); de nuevo, con algunos retrasos menores por la dificultad en la localización de las caletas en la compleja geografía colombiana. Sin embargo, después de la finalización de la Misión de Verificación de ONU (Mecanismo de Monitoreo y Verificación –MMV–), las Fuerzas Militares tuvieron a su cargo las labores logísticas de ubicación con la cooperación de los exintegrantes de las hoy extintas FARC-EP y tal destrucción de caletas terminó en enero de 2018, gracias a esa cooperación, con un saldo pendiente de 150 caletas (ST, 2021).

Sobre la disposición del armamento, el único compromiso que falta por ser cumplido es la construcción de uno de los tres monumentos a los que iban a ser destinadas las armas, señalado en el punto 3.1.7. del A.F. Este punto señala que deberían ser construidos tres monumentos: uno en Nueva York, en la sede de la Organización de Naciones Unidas; uno en Bogotá (Fragmentos: Espacio de Arte y Memoria) y uno en La Habana, Cuba; este último es el que no ha sido construido.

En cuanto al MMV, esta disposición se dio por cumplida en correspondencia con lo establecido en el punto 3.1.3 del A.F., ya que este mecanismo se conformó de forma tripartita, con delegados del Gobierno Nacional, de las extintas FARC-EP y de un componente internacional con observadores de la ONU y la CELAC y “funcionó ininterrumpidamente desde noviembre de 2016 hasta septiembre de 2017” (ST, 2018, p. 61). En términos de los cumplimientos o incumplimientos del cese el fuego definitivo, durante su funcionamiento, el MMV “verificó 64 hechos que constituyeron algún tipo de violación al acuerdo de Cese el Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo” (ST, 2018, p. 63).

2.1.2. Conclusión

La ST señala que las disposiciones referentes al **Cese al fuego y de Hostilidades Bilateral y Dejación de las Armas** fueron cumplidas en correspondencia total con el A.F. y con retrasos menores respecto al cronograma establecido para el traslado de los excombatientes a la ZVTN y para el proceso de dejación de armas. El **Mecanismo de Monitoreo y Verificación** fue implementado con total correspondencia frente a lo establecido en el A.F. en cuanto a su conformación y funcionamiento. La destrucción de armas, municiones y explosivos se alcanzó en correspondencia completa con el A.F. y con demoras menores en el caso de las “caletas” o depósitos de material de guerra, debido a las dificultades de ubicación y de seguridad emergentes después del cese el fuego. Es notable resaltar como en nuestro décimo informe, la ST (2021) alertó que, tras culminar la destrucción de estos depósitos de material de guerra o “caletas”, la ST no ha tenido conocimiento de hallazgos por parte de la fuerza pública de información de depósitos de armas, municiones o explosivos con información que permita asociarlos a las extintas

FARC-EP. Desde entonces la ST no ha conocido de reportes de hallazgos de depósitos de armas, municiones o explosivos, como tampoco de casos puntuales de armas de fuego que hayan sido atribuidas por las autoridades como pertenecientes a las hoy extintas FARC-EP, por lo cual la ST da por cumplidas integralmente todas las disposiciones del A.F. en relación con la dejación de armas y su destrucción. Reitera la ST, sin embargo, la decisión pendiente sobre la construcción del monumento restante en La Habana, Cuba, para llevar a cabo su construcción o buscar una forma alternativa de cumplir la disposición.

2.2. Acreditación y Tránsito a la legalidad

2.2.1. Análisis

El A.F. establece en la disposición 3.2.2.4. lo relacionado con el tránsito a la legalidad de las personas en proceso de reincorporación acreditadas por las extintas FARC-EP, a través de la aplicación del instrumento jurídico, Ley 1820 de 2016 sobre amnistía, indultos y tratamiento penal diferenciado. Y en el caso de los delitos no amnistiables, el A.F. menciona que estas personas quedarían bajo libertad y a disposición de la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP— (A.F., 2016, p. 72).

En términos de reconocimiento, 12.129 personas en proceso de reincorporación han sido acreditadas (ARN OFI25-003116, 2025). De éstas, 9.600 han hecho tránsito a la legalidad, mediante amnistías de iure entregadas entre junio de 2017 y julio de 2018 (ST, 2025).

Frente al proceso de tránsito a la legalidad, la ST conoció de la controversia en materia de otorgamiento de amnistías e indultos y en la forma de juzgar los delitos de las extintas FARC-EP por parte de la Sección de Apelación del Tribunal de Paz de la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP—. Los exintegrantes de la delegación del Gobierno Nacional, en la mesa de negociación con las extintas FARC-EP, Sergio Jaramillo y Humberto de la Calle, demandaron ante la Corte Constitucional una sentencia emitida por la JEP, que incluye la “facultad de selección según el orden”, sentencia que daría potestad a esa jurisdicción de seleccionar a mandos medios de la extinta guerrilla para ser sometidos al mecanismo de justicia transicional (El Tiempo, 2025b); específicamente, a juicio adversarial⁴ cuando no hayan hecho los

⁴ El juicio adversarial es un proceso legal en que las partes en conflicto se enfrentan en igualdad de condiciones ante un juez imparcial. El juez decide si absuelve o condena basándose en las pruebas y argumentos presentados por cada una de las partes.

suficientes esfuerzos de aportar a la verdad o no hayan reconocido su participación en el conflicto armado (Ibíd).

Según los demandantes, la decisión de la Sección de Apelación del Tribunal se aleja de lo pactado en el A.F, ya que, en su criterio, en el Acuerdo está establecido que exclusivamente los máximos responsables serían juzgados en la JEP, lo que consistiría en una violación al principio de legalidad, así como al debido proceso y al marco constitucional del régimen de condicionalidad (Infobae, 2025a). En este sentido, los demandantes también señalan que, a octubre de 2024, de los 14.411 sometidos a la JEP “únicamente se han identificado 157 máximos responsables, se han otorgado 827 amnistías (...) esto significa que, tras seis años de operación, permanece pendiente definir la situación jurídica de al menos 13.584 personas” (El Tiempo, 2025a). Por lo tanto, en su criterio, la sentencia emitida por la JEP, demandada ante la Corte Constitucional, podría demorar aún más el otorgamiento de amnistías para los excombatientes de las extintas FARC-EP, lo cual mantiene a esta población en una situación de vulnerabilidad jurídica por no encontrarse resuelta su situación legal. En efecto, el A.F. en su disposición 5.1.2, literal 9 afirma que “...la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), es una jurisdicción que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente sobre los asuntos de su competencia, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos” ”

En abril de 2025, la Sala de Amnistías e Indultos de la JEP otorgó una nueva amnistía a Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda, conocido como Simón Trinidad, exintegrante de las extintas FARC-EP, en 20 procesos penales que estaban en la justicia ordinaria por delitos relacionados por rebelión y daño a bien ajeno (El Espectador, 2025). Conductas que fueron tramitadas de *iure* con la aplicación de la Ley 1820 de 2016 y que corresponden a hechos sucedidos en 2004 (Ibíd). Adicionalmente, la JEP está estudiando otros 5 procesos entre los que se encuentran: secuestro y homicidio de la exministra de Cultura, Consuelo Araújo Noguera, en 2001; masacre de Bojayá (Chocó) en mayo de 2002; entre otros, para la concesión o no de las amnistías, y si procede el envío del caso a la Sala de Verdad y Reconocimiento de esta jurisdicción (Ibíd).

Frente a la comparecencia ante la justicia transicional, la ST destaca la propuesta hecha por los antiguos miembros del Secretariado de las extintas FARC-EP a la JEP, que consiste en una serie de elementos dirigidos a acelerar los procesos judiciales en los macrocasos, entre los que se encuentran:

- Renunciar a la presunción de inocencia por crímenes cometidos durante el conflicto armado.

- Establecer sanciones propias.
- Emitir una única resolución de conclusión que agrupe todos los hechos atribuidos a los firmantes en los macrocasos (Caracol Radio, 2025).

Sobre esta última, la JEP señaló que acepta la solicitud de manera parcial, ya que, en concordancia con el artículo 79 literal m) de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, presentará una resolución única de conclusiones que verse sobre un solo compareciente, incluyendo la desagregación de cada patrón criminal (El Tiempo, 2025c) cuando obren por las diversas conductas de las que se tenga conocimiento, emitiendo una única sentencia acorde con la facultad de organizar tareas y fijar prioridades (Caracol Radio, 2025).

La emisión de una sola resolución de conclusiones podría agrupar todas las conductas imputadas, acumulando hechos y patrones identificados por la Sala de Verdad y Reconocimiento de la JEP (Caracol Radio, 2025); órgano que también podría adoptar resoluciones parciales, teniendo en cuenta los criterios de selección y priorización, a efectos de garantizar la atribución de responsabilidad (Ibíd). De acuerdo con lo establecido en la Ley 1957 de 2019 “Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP”, es función de la Sala de Verdad presentar resoluciones de conclusión para

(...) los casos más graves y las conductas o prácticas más representativas, la individualización de las responsabilidades, en particular de quienes tuvieron una participación determinante, la calificación jurídica de las conductas, los reconocimientos de verdad y responsabilidad y el proyecto de sanción propuesto (...). También presentará en una sola resolución las conclusiones que sobre una misma persona obren en la Sala por las diversas conductas de las que se tenga conocimiento. (Ley 1957, 2019, art. 22, literal m).

A respecto, la ST documentó que, como parte de esta controversia, miembros del antiguo secretariado de las extintas FARC-EP presentaron una acción de tutela contra la JEP para el amparo de los derechos al debido proceso y a la defensa, frente al trámite de las resoluciones de conclusión por parte de esta jurisdicción (Diario del Huila, 2025). También solicitaron que sea emitida una única resolución por cada excomandante, que contenga todas las responsabilidades y hechos ocurridos, en vez de resoluciones parciales o fragmentadas (salvo casos específicos y excepcionales); para efectos de garantizar la coherencia del proceso judicial y evitar varias sanciones por los mismos hechos (principio de cosa juzgada) (Ibíd). Además, solicitaron la suspensión de los procedimientos individuales relacionados con los procesos y llamamientos de la JEP, en el marco de la ruta de reconocimiento, alegando que las resoluciones parciales en los macrocasos

implican que los comparecientes deban repetir las mismas etapas procesales en cada investigación, que puede dar lugar al fraccionamiento de las sanciones (El Tiempo, 2025c).

Por otra parte, la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN– y la JEP firmaron un memorando de entendimiento el pasado 22 de abril de 2025 que estipula los mecanismos de comunicación y coordinación institucional para garantizar el cumplimiento de las sentencias emitidas por la JEP. Además, en dicho documento se pone en marcha la subcuenta ‘Acciones y Prácticas Comunitarias y Restaurativas – ARN’ del Fondo Colombia en Paz creada para

Diseñar, coordinar, implementar y hacer seguimiento a las acciones restaurativas y comunitarias derivadas de las sanciones propias, o incluidas como medidas de contribución a la restauración, que deben cumplir los comparecientes de las extintas FARC-EP y la fuerza pública que participan del proceso judicial. (JEP, 2025).

La subcuenta contará con un presupuesto inicial de \$50.000 millones que financiarían los proyectos restaurativos vinculados a los casos que ya se encuentran en etapa de juicio ante la Sección de Reconocimiento de Verdad: el Macrocaso 01 sobre “toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP” y el Subcaso Costa Caribe del Macrocaso 03 sobre “asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado” (Ibid).

Adicionalmente, fueron creadas mesas de trabajo para la creación de los lineamientos técnicos, administrativos y operativos para implementar “iniciativas, planes, programas y proyectos restaurativos”, en los que se incluirán “proyectos de memoria y reparación simbólica, búsqueda de personas dadas por desaparecidas, educación, medio ambiente, acción contra minas antipersonal, así como iniciativas con enfoque étnico y diferencial” (JEP, 2025). La ST destaca como un avance, el memorando firmado entre la ARN y la JEP, en materia de reincorporación y seguridad jurídica de las personas en proceso de reincorporación y la garantía a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas.

2.2.2. Conclusión

La ST señala que las disposiciones referentes al tránsito a la legalidad de las personas en proceso de reincorporación, acreditadas en concordancia con el A.F., se encuentran iniciadas con retrasos significativos en cuanto a la definición de situaciones jurídicas. Un asunto pendiente en esta materia es la situación jurídica

de aproximadamente 13.584 personas, un 90% del total de personas procesadas por la justicia de transición, lo que a juicio de la ST es un incumplimiento de los compromisos de reincorporación jurídica de las personas que se encuentran sometidas a la JEP. En este sentido, la resolución con celeridad de la controversia mencionada permitiría revertir la situación de incumplimiento de las disposiciones referidas en materia de amnistías.

La ST reconoce como un avance, en el cumplimiento de compromisos, las acciones de la Sala de Amnistías e Indultos de la JEP frente al caso de ‘Simón Trinidad’, en el otorgamiento de amnistías por los delitos de rebelión y daño en bien ajeno.

La ST destaca como un avance, para las disposiciones en materia de seguridad jurídica de las personas en proceso de reincorporación, la firma del Memorando de Acuerdo entre la JEP y la ARN para la creación y desarrollo de sanciones propias que estén dirigidas a garantizar la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas en los diferentes macrocasos, específicamente, para el 01 y el 03. Además, considera un reto que la JEP garantice los derechos a la defensa y al debido proceso de los comparecientes, frente a la emisión de resoluciones de conclusión por compareciente, en las que se designe responsabilidad por los hechos ocurridos.

2.3. Reincorporación social y económica

2.3.1. Análisis

I. Proyectos productivos

La ST encontró que el 80% de las personas en proceso de reincorporación acreditadas participan en más de 6.000 proyectos productivos individuales o colectivos, con información a corte de diciembre de 2024, de las cuales 2.844 corresponden a mujeres. Desde la firma del A.F., han sido aprobados 128 proyectos colectivos y 5.946 proyectos individuales (Misión de Verificación de la ONU, 2024). El número de proyectos individuales ha aumentado levemente: la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN– aprobó, con información a julio de 2024, 36 proyectos productivos individuales nuevos. Además, 96 cooperativas implementan 128 proyectos productivos colectivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, de los cuales 25 están dirigidos por mujeres (Ibid). Del total de proyectos con recursos desembolsados para su ejecución, 4.024 (68,1%) cuentan con asistencia técnica, de los cuales 3.896 son individuales y vinculan a 4.729 personas; y 128 son colectivos y vinculan a 4.002 personas (FIP, 2024, p.81).

De acuerdo con información de la ARN, a corte de diciembre de 2024, estaban en etapa de postulación 110 solicitudes correspondientes a dos proyectos productivos individuales asociativos, 60 iniciativas productivas asociativas y 48 proyectos productivos colectivos (ARN OFI25-003116, 2025). Además, había 55 proyectos e iniciativas con aplicación del “instrumento de viabilidad verificado”⁵, de los cuales 31 son proyectos colectivos, 22 iniciativas y dos son proyectos individuales asociativos, que vinculan a 1.661 personas en proceso de reincorporación (Ibid). Hay 19 planes de sostenibilidad en etapa de planeación y aprobación, de los cuales nueve fueron aprobados por el comité técnico de la estrategia de sostenibilidad, los cuales inician la fase de alistamiento para la implementación de la inversión de fortalecimiento, por un total de \$3.649.520.718 (Ibid).

En cuanto a la sostenibilidad de los proyectos productivos, la ARN “formalizó su estrategia de sostenibilidad económica” para los proyectos productivos que lo requieran, siendo 85 proyectos productivos colectivos los que han presentado solicitudes para recibir asistencia técnica y financiera; sin embargo, por el momento se están diseñando planes de sostenibilidad para el 14% de los proyectos que solicitaron asistencia (Misión de Verificación de la ONU, 2024). La ausencia de acciones para lograr la sostenibilidad de la mayoría de proyectos productivos colectivos produce un riesgo de retroceso en el proceso de reincorporación y aumenta la posibilidad de fracaso de estos proyectos.

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz –UIAP– desembolsó \$1.311 millones para 138 proyectos productivos –dos colectivos y 136 individuales–, durante el año 2024 (UIAP, 2024). Entre agosto de 2022 y noviembre de 2024, han sido desembolsados \$12.591 millones para proyectos productivos (UIAP, 2024a). En cuanto a la asistencia técnica, la UIAP priorizó, para 2024, a 3.963 personas con proyectos productivos individuales y colectivos (UIAP, 2024).

La ST ha reiterado, en sus informes anteriores, que la creciente dispersión geográfica de los lugares donde viven las personas en proceso de reincorporación constituye un reto difícil para la sostenibilidad de la reincorporación, así como para la organización y formulación de proyectos productivos, principalmente colectivos. Con corte al 30 de noviembre de 2024, 1.757 personas en proceso de reincorporación habitan en los AETCR, mientras que 10.144 residen fuera de estos espacios (ARN, 2024).

⁵ El instrumento de viabilidad permite determinar el estado actual del proyecto productivo, una vez la ARN haya recibido la carta de solicitud y compromiso, por medio de la cual se manifiesta el interés de participar en el proceso de fortalecimiento de la estrategia de sostenibilidad (ARN, 2023b).

La ST destaca como un avance positivo, en materia de reincorporación y no estigmatización, la comercialización de los productos derivados de proyectos productivos, gracias a la invitación de 73 emprendimientos de personas en proceso de reincorporación a una feria en la Plaza de Bolívar de Bogotá, por parte del gobierno de la ciudad (Caracol Radio, 2024); así como la apertura del café de mujeres firmantes “Juntas café en paz”, en la ciudad de Medellín (Misión de Verificación ONU, 2025b).

La ST también destaca como un avance la aprobación que hizo la ARN de financiación de tres proyectos productivos, por más de \$1.200 millones. El primer proyecto aprobado es el de la Asociación Agropecuaria Agroindustrial Construyendo Paz (Acopaz), en Dolores, Tolima, que recibirá \$399 millones. El segundo es el de la cooperativa Coomfrosur en el Resguardo Indígena de Mayasquer, en Cumbal, Nariño, que recibirá \$399,9 millones para producción de tilapia. El tercero es el de la asociación Itxi Fxizenxis Peessa (Fuente de Vida), en Santander de Quilichao, Cauca, y recibirá \$396,9 millones (W Radio, 2025).

Finalmente, la ST destaca que se mantiene la entrega de tierras para proyectos de reincorporación, avance para la reincorporación que no hace parte de los compromisos establecidos en el A.F. En efecto, la ANT entregó 234 hectáreas, mediante el programa “Fincas para la Paz”, a 21 personas en proceso de reincorporación y sus familias de la Cooperativa Multiactiva de Desarrollo Turístico para la Paz (Comderpaz), en el municipio de Los Patios, Norte de Santander, para desarrollar proyectos productivos agrícolas y pecuarios (Caracol Radio, 2025a).

Formas asociativas para el desarrollo de proyectos productivos

Frente a las formas asociativas de economía solidaria, a junio de 2024 habían sido constituidas por personas en proceso de reincorporación 259 formas asociativas: 96 cooperativas, 64 asociaciones, 46 asociaciones agropecuarias, 22 asociaciones de mujeres, 9 corporaciones, 7 fundaciones, 7 sociedades de acciones simplificadas -S.A.S-, 5 federaciones, 2 precooperativas y una Junta de Acción Comunal con una participación total de 7.736 asociados(as), en 27 departamentos y 117 municipios (FIP. 2024, p. 84).

La ARN ha implementado medidas para el fortalecimiento de ECOMUN y para el apoyo de proyectos productivos desde el 2023. La Agencia creó una línea de apoyo para la estructuración y operación del fondo rotatorio “que beneficiará a las 155 formas asociativas adscritas a ECOMUN” (ARN OFI25-003116, 2025) e implementa, actualmente, tres líneas de acción para el fortalecimiento de ECOMUN: capacidad técnica y administrativa, promoción de la integración cooperativa y fortalecimiento de Gestión de ECOMUN (Ibid).

Adicionalmente, la ARN destinó -mediante su Comité de Sostenibilidad- \$1.600 millones a cuatro iniciativas de economía solidaria y popular lideradas por personas en proceso de reincorporación (ARN, 2025). La ST registró, también, la inauguración de una distribuidora y comercializadora de ECOMUN en Bogotá, donde se venderán productos derivados de proyectos productivos de personas en proceso de reincorporación (ARN, 2025a).

Perspectiva territorial

En visita de verificación a los lugares de reincorporación, hecha en 2025, la ST encontró que los proyectos productivos, tanto colectivos como individuales, que se llevaban a cabo en el AETCR Oscar Mondragón se interrumpieron tras su traslado de Miravalle a El Doncello, Caquetá; ello implicó con pérdidas completas de lo invertido por parte del Estado, la cooperación internacional y las personas en proceso de reincorporación, lo que afectó la sostenibilidad económica de la reincorporación en todos sus aspectos. Actualmente el AETCR se encuentra en un terreno provisional y, debido a que se encuentran en arriendo, no han podido retomar ninguno de sus proyectos productivos de ganadería, caña de azúcar, café, turismo, sublimación y estampado. La ST conoce otras dos comunidades de personas en proceso de reincorporación cuyos proyectos productivos han tenido que ser abandonados o trasladados parcialmente con el objeto de resguardarlos ante riesgos de seguridad inminentes o críticos, interrumpiendo la ruta de reincorporación basada en la generación de ingresos autónomos.

Las condiciones de inseguridad y el carácter temporal de la localización del AETCR en El Doncello impiden reiniciar la reincorporación, por lo que la ST considera urgente una definición gubernamental de la ubicación definitiva del AETCR, de forma que no se pierda la oportunidad de reincorporación colectiva y ordenada, mediante la implementación de proyectos productivos para las 43 personas que conforman esta comunidad. En el XIV Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia y en la sección de condiciones de seguridad para los excombatientes en reincorporación del presente informe, damos cuenta de la situación de seguridad que sufrió esta comunidad.

II. Reincorporación social

Salud

La cobertura de salud de la población en reincorporación se mantiene en los niveles de universalidad de los colombianos: para noviembre de 2024, la ARN informó que 12.048 personas en proceso de reincorporación están afiliadas al sistema de seguridad social en salud, lo que representa el 99,3% de las personas en proceso

de reincorporación; por otro lado, 11.304 personas en proceso de reincorporación están afiliadas al sistema de protección a la vejez (93%) (ARN, 2024), sin cambio o retroceso en la cobertura del servicio alcanzada años atrás.

Para 2024, la “Mesa de Salud de Reincorporación” conformada por el CNR Comunes, la ARN, el Ministerio de Salud, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y la Superintendencia de Salud tuvieron cinco sesiones de trabajo sobre los esquemas de salud de las personas en proceso de reincorporación, frente al mejoramiento de la infraestructura sanitaria, el acceso a servicios esenciales y el cumplimiento de las Resoluciones 601 de 2023 y 981 de 2024 en materia de atención en salud, incluyendo traslados en ambulancia, y el desarrollo de 25 jornadas en salud (CNR Comunes, 2025, p. 28).

Frente a los esquemas de salud de los AETCR, en marzo de 2024 fue aprobada la atención de un equipo de salud, la asistencia en terreno dos veces al mes, la presencia permanente de una auxiliar de enfermería con turno asignado por la Empresa Social del Estado –ESE– correspondiente, una ambulancia permanente o disponible al llamado, por una duración de nueve meses y con un monto asignado a cada jornada de salud de \$27.500.000 (CNR Comunes, 2025, p. 28). El monto incluye la socialización de la Resolución 981 de 2024, la inclusión de las personas en proceso de reincorporación como auxiliares de enfermería, y la puesta en marcha de jornadas de capacitación comunitaria virtual y presencial (Ibid).

En atención psicosocial, la ARN estableció en su “Plan Anual de Adquisiciones” una serie de acciones para fortalecer el bienestar psicosocial de las personas en proceso de reincorporación, sus familias y comunidades, a través de la prevención de situaciones emergentes relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas, la estigmatización, entre otras, y el fortalecimiento psicosocial a través de redes de apoyo, vínculos significativos y entornos protectores (CNR Comunes, 2025 p. 46). Frente a la primera acción fueron priorizados lugares donde hay personas en reincorporación con mayor tasa de afectación como Bogotá, Cali, la Montañita, Medellín, Planadas, Popayán, Puerto Asís, Quibdó, Tumaco, Santander de Quilichao y Villavicencio, donde se promovieron liderazgos juveniles y la prevención de riesgos a través de materiales pedagógicos (Ibid, p. 47). Para la segunda acción, hubo una inversión de \$2.800 millones destinada al fortalecimiento de redes de apoyo y de capacidades psicosociales (Ibid, p. 48).

La ST encontró, en su Informe XIV (2025) que hay 1.884 personas en proceso de reincorporación con discapacidad por lesiones de guerra, de las cuales 1.543 son hombres, 340 mujeres y una persona LGBTIQ+, lo cual representa el 15% de las personas en proceso de reincorporación, según la ARN (UIAP, 2024b). De esta población, 1.310 personas en proceso de reincorporación tienen una discapacidad

física, 258 visual, 189 discapacidad múltiple, 101 auditiva, 17 discapacidad mental y 9 intelectual (Ibid). Adicionalmente, para marzo de 2024, 1.902 personas en proceso de reincorporación contaban con alguna condición de discapacidad, de las cuales 447 residían en algún AETCR (Procuraduría General de la Nación, 2024). El Gobierno Nacional destinó \$40.000 millones en mayo de 2024 para la rehabilitación de 1.280 personas en proceso de reincorporación por su condición de discapacidad, debido a lesiones sufridas en medio de acciones de guerra durante el conflicto armado, a través de un convenio entre los Ministerios de Salud, Defensa, el Fondo Colombia en Paz, la ARN y la UIAP (Fondo Colombia en Paz, 2024).

Educación

En materia de educación, para marzo de 2024, la ARN informó que había 2.899 personas en proceso de reincorporación vinculadas a programas de formación académica y 1.181 vinculadas en programas de Formación para el Trabajo (Procuraduría General de la Nación, 2024). Además, la ARN reporta que 10.549 personas, la gran mayoría, en proceso de reincorporación cuentan con algún nivel educativo, de las cuales 2.851 son mujeres. Sin embargo, 1.716 (16,2%) tienen nivel de básica primaria, 2.412 (22,8%) de básica secundaria, 6.401 en media vocacional y únicamente 20 tienen educación superior (0,1%) (Ibid).

La ARN reporta que actualmente hay 923 personas en proceso de reincorporación inscritas al programa de “Maestro Itinerante”, 112 personas inscritas al programa “Tejiendo Saberes”, 30 personas al programa “Arando la Educación” y 147 personas inscritas a algún programa de educación superior (ARN OFI25-003116, 2025).

La ST destaca como un importante avance que, durante 2024, 623 personas en proceso de reincorporación culminaron sus estudios de bachillerato a través del programa “Maestro Itinerante” de la ARN (ARN, 2024c), que cuenta con una inversión de \$5.390.284.000 millones y se ejecutó durante 9 meses, durante el 2024 (Ibid). Desde la firma del A.F. hasta diciembre de 2024, 5.505 personas en proceso de reincorporación (un 45,4% del total) han obtenido el título de bachiller, de las cuales 1.937 son mujeres (35,1% de las que lo obtuvieron y 62,7% del total de mujeres en reincorporación), y 25 personas han obtenido un título de educación superior, entre ellas, 16 mujeres (Misión de Verificación de la ONU, 2025).

Mediante el Modelo Educativo Flexible “Tejiendo Saberes”, de educación básica y media, implementado por la ARN, en 2024 se atendieron además 834 personas en total, de las cuales 233 están en proceso de reincorporación y 498 son familiares y personas de la comunidad (ARN OFI25-003116, 2025). Además, 80 personas del proceso de reincorporación son beneficiarias del fondo de créditos condonables del ICETEX (Ibid).

Otros

La ST conoció de la controversia presentada entre el Gobierno Nacional y el partido Comunes por la falta de pago de la renta básica en el mes de diciembre de 2024, afectando a miles de personas en proceso de reincorporación, debido a la demora en los traslados presupuestales (El Espectador, 2024). Esta controversia se resolvió tras una reunión entre el Gobierno Nacional y el Partido Comunes, en la que se acordó retomar los pagos de la renta básica, incluidos los de diciembre de 2024 y enero de 2025 (El Nuevo Siglo, 2025).

La ST destaca como un avance la firma, por parte del Gobierno Nacional, de una resolución de la ARN en la que se estipula una estrategia de acompañamiento integral para “los grupos familiares y los hijos (as) menores de edad de personas fallecidas víctimas de homicidio y víctimas de desaparición forzada que hacían parte del proceso de reincorporación” (El Tiempo, 2025). Tal estrategia cuenta con componentes para abordar el impacto emocional, acciones colectivas de formación y orientación jurídica; también, un ingreso básico equivalente al 90% del SMMLV para los hijos e hijas -menores de edad- de personas en proceso de reincorporación, que hayan sido asesinadas (Ibid). Esta decisión del Gobierno brinda una fuente de ingreso a los familiares sobrevivientes de las personas en proceso de reincorporación que han muerto por la violencia en su contra y, aunque no es parte de los compromisos explícitos del A.F, brinda una compensación material y emocional a estas familias.

En materia de alimentación, la ARN implementa actualmente el “Suministro Económico de Alimentación –SEA–” con el objetivo de asegurar la seguridad alimentaria a las personas en proceso de reincorporación. Desde el inicio de los desembolsos monetarios, en septiembre de 2023 y hasta diciembre de 2024, 11.189 personas en proceso de reincorporación (92,2%) se han beneficiado del suministro, por un valor total de \$63.412.061.528 (ARN OFI25-003116, 2025).

III. Reincorporación Comunitaria

En cuanto a la reincorporación comunitaria, el A.F. estipula en su disposición 3.4.7.4.4. la ejecución de un “Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización”. En 2023, la ARN puso en marcha una estrategia de reincorporación comunitaria, con el fin de fomentar la reconciliación. En junio de 2024, como parte de la estrategia, se definieron “planes de acción conjuntos entre 10.000 excombatientes y miembros de la comunidad en 66 municipios” (Misión de Verificación de la ONU, 2024b). En septiembre de 2024, la estrategia entró en su

“fase final”, contando con “52 iniciativas que incluyen actividades deportivas y artísticas y pequeños proyectos de infraestructura” (Misión de Verificación de la ONU, 2024).

En materia de no estigmatización, en el 2024, la ARN y la Organización Internacional para las Migraciones –OIM– hicieron 30 actividades, en todo el país, en las que “lograron avances significativos en la prevención de la estigmatización hacia la población firmante del Acuerdo de Paz” (ARN, 2024b). Como sucedió en la Plata, Huila, con el desarrollo de un encuentro comunitario por la paz, que promovía la construcción del tejido social y la reconciliación (ARN, 2024h).

Además, la ARN junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia lanzaron la campaña “Mirémonos de cerca, la estigmatización mata”, con el objetivo de trabajar en la prevención y superación de la estigmatización contra personas en proceso de reincorporación (El Espectador, 2025b).

Adicionalmente, el “Programa de Reincorporación Integral -PRI-”, creado por el Decreto 846 de 2024, estipula la prevención y superación de la estigmatización. Al respecto, la ARN informa que ha avanzado en la consolidación de una estrategia de prevención y superación de la estigmatización, un plan de comunicación pública y comunitaria para la prevención y superación de la estigmatización y una estrategia de pedagogía del Acuerdo de Paz (ARN OFI25-003116, 2025). De igual manera, la Mesa Interinstitucional de Prevención y Superación de la Estigmatización llevó a cabo ocho sesiones a nivel nacional y una sesión en Cali (Valle del Cauca), durante el 2024, con el fin de “identificar nuevas acciones, retos y necesidades” de las personas en proceso de reincorporación sobre prevención de la estigmatización (ARN OFI25-003116, 2025).

A nivel territorial, el CNR Comunes señaló una serie de acciones desarrolladas en los departamentos de Tolima, Valle del Cauca, Meta, Sucre, Nariño, Huila, Guaviare, Antioquia, Casanare y Caquetá, y en la ciudad de Bogotá, que corresponden a: i) aumento del reconocimiento de las personas en proceso de reincorporación en Caquetá a través de la “comunidad del *rafting*” en Tolima por la gestión de la oferta institucional y en Casanare con la participación en el Consejo Municipal Agrario; ii) el fortalecimiento comunitario en Caquetá mediante la articulación territorial entre líderes(as) y procesos organizativos, en Huila mediante la creación de espacios de escucha de mujeres para el cuidado y autocuidado, y en Guaviare a través de las Juntas de Acción Comunal (CNR Comunes, 2025, p. 52); iii) el fortalecimiento de asociaciones en Tolima mediante la creación de nuevas organizaciones de personas en proceso de reincorporación, como el comité de búsqueda de tierras, y en Valle del Cauca y Huila con organizaciones campesinas

y ambientales; y iv) articulación interinstitucional y de incidencia en los planes de desarrollo local y los PDET en Sucre, Huila, Tolima y Caquetá (Ibid, p. 53).

Frente a la “Estrategia de Diálogos y Acciones Territoriales para la Reconciliación y la Construcción de Paz”, liderada por la ARN y acompañada por el CNR Comunes, en el 2024 fueron llevadas a cabo una serie de acciones en los lugares que cuentan con “agendas territoriales de reincorporación comunitaria”, a través de la implementación de cinco contratos que tienen como finalidad llevar a cabo una serie de acciones como diagnósticos territoriales, documentos analíticos, diagnósticos de afectaciones sociales y comunitarias, planes de sostenibilidad, acciones simbólicas, entre otros (CNR Comunes, 2025, p. 52).

Los representantes del partido Comunes, han sostenido que continúa la estigmatización y la percepción negativa de las personas en proceso de reincorporación, debido a una débil cultura de paz y reconciliación, además de una falta de pedagogía sobre el A.F., lo cual aumenta la desconfianza hacia esta población y dificulta la reconciliación y la construcción de paz (CNR Comunes, 2025, p. 14).

En esta materia, la ST ha encontrado que un factor de estigmatización hacia la población en proceso de reincorporación es la denominación de los grupos armados emergentes tras la firma del Acuerdo de Paz como “disidentes de las FARC”, e incluso, la denominación de éstos como grupos “de las FARC”. En ese sentido, la ST hace un llamado para que las autoridades del Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, así como los altos funcionarios del Estado en la judicatura y en el ministerio público, abandonen estas formas de nominación de los grupos emergentes, de tal manera que desde el lenguaje y la comunicación pública e institucional se reduzca la estigmatización. Una oportunidad de mejora, al respecto, sería la expedición de una directiva presidencial que instruya a los funcionarios públicos sobre las formas adecuadas de denominación de los grupos armados emergentes y de las consecuencias negativas de hacer referencia a éstos grupos como “disidentes de las FARC” o con la inclusión de la sigla FARC-EP, como ha hecho de manera frecuente el Ministerio de Defensa y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ahora conocida como Oficina del Consejero Comisionado de Paz, por ejemplo.

IV. Acceso a tierras y vivienda para la reincorporación

En el período de ejercicio del actual Gobierno Nacional, la Agencia Nacional de Tierras –ANT– ha adquirido 448.544 hectáreas (ha), de éstas, 186.116 ha se adquirieron en el 2024 a lo largo de 15 departamentos. Además, durante el mismo

periodo, han sido formalizadas⁶ 1.277.049 hectáreas y se han tramitado 752 titulaciones para el proceso de reincorporación (ANT, 2024). La compra de tierras para personas en proceso de reincorporación no está incluida dentro del A.F., pero sí permite sustentar el desarrollo productivo que da garantía a la reincorporación en términos económicos. Aún así, las demandas de tierra son superiores, como lo muestra la Misión de Verificación de la ONU,

Desde 2023 los excombatientes han presentado aproximadamente 486 solicitudes a la Agencia Nacional de Tierras por conducto de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. De ellas se han priorizado 36 con el doble objetivo de abordar los riesgos en materia de seguridad que enfrentan los colectivos de excombatientes y acelerar la consolidación de algunos antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación en su ubicación actual. (2024)

Durante la sesión 152 del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, el Gobierno Nacional se comprometió a adquirir alrededor de 100 predios y 3.000 hectáreas de tierra por parte de la ANT y la Sociedad de Activos Especiales –SAE– (ARN, 2024a). Sin embargo, la meta no fue posible cumplirla “a causa de problemas técnicos y operacionales” (Misión de Verificación de la ONU, 2025), por lo que la ARN y la ANT acordaron un plan de contingencia para comprar al menos diez predios nuevos antes de terminar el 2024; en el marco de ese plan fue comprado un predio de 1.350 hectáreas en el departamento de Huila, con el fin de beneficiar a cuatro cooperativas de personas en proceso de reincorporación. Además, fue comprado un predio en Yalí, Antioquia, para trasladar el AETCR de Remedios, Antioquia, y se ha formalizado la propiedad de la tierra de 14 de los 24 espacios territoriales (Ibid). Y 32 cooperativas ubicadas fuera de los AETCR recibieron 48 predios con fines productivos (Ibid).

En 2024, la SAE transfirió de manera definitiva 13 inmuebles a personas en proceso de reincorporación en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima y Valle del Cauca (SAE No.20254100063801, 2025). Desde el 2022, en total se han transferido de manera definitiva 31 inmuebles a personas en proceso de reincorporación en los departamentos de Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima y Valle del Cauca (Ibid).

Con corte a marzo de 2025, “se han conseguido tierras para 14 de los 24 espacios territoriales de capacitación y reincorporación —en los que residen unos 1.800 excombatientes— y para 47 cooperativas productivas” (Misión de Verificación de la

⁶ La formalización de tierras tiene como objetivo brindar un título de propiedad a personas que se encuentren en posesión de predios rurales, y quienes ejercen como señores y dueños de la tierra pero no cuentan con un documento legal que le brinde seguridad jurídica sobre el inmueble (Agencia Nacional de Tierras, s.f.).

ONU, 2025a). Adicionalmente, la Misión de Verificación de la ONU (2025a) reporta que “está previsto entregar 140 viviendas en el departamento del Cauca y 43 en el departamento del Caquetá”. Los retrasos en el acceso a tierras, dentro y fuera de los AETCR, de las personas en proceso de reincorporación generan obstáculos en el proceso de reincorporación y en la implementación del A.F.

En cuanto a la provisión de vivienda, según la ARN, para diciembre de 2024 fueron contabilizadas 1.938 personas en proceso de reincorporación como propietarios de la vivienda en la que residen (Misión de Verificación de la ONU, 2025). De otra parte, de los 10.265 excombatientes que viven fuera de los AETCR (de los cuales 2.485 son mujeres), “aproximadamente la mitad de estos excombatientes residen en entornos urbanos, donde solo se han concedido 92 subsidios de vivienda, el 80% de ellos con el apoyo de los gobiernos locales” (Misión de Verificación de la ONU, 2024). Es importante que se amplíe, entonces, el acceso al subsidio de vivienda y que se diseñen nuevos planes que busquen aumentar la capacidad de acceso.

En el marco de la sesión 152 del CNR, actualmente están en ejecución tres contratos para la entrega de 347 viviendas de interés social rural –VISR– en los AETCR de El Doncello, Dabeiba y Los Monos (Agencia para la Reincorporación y la Normalización OFI25-003116, 2025). Además, se encuentra en convocatoria un proyecto, con un alcance de 187 VISR, en el AETCR Filipinas y se encuentra en estructuración un proyecto con un alcance de 200 VISR, en el AETCR Pondores (Ibid).

De acuerdo con información de la ARN, con corte a julio de 2024, 525 personas en proceso de reincorporación habían accedido a los programas del “Subsidio Familiar de Vivienda” del Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA– del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Agencia para la Reincorporación y la Normalización OFI25-003116, 2025). Adicionalmente, 589 personas en proceso de reincorporación habían accedido a programas del “Subsidio Familiar de Vivienda” de otras entidades a nivel nacional y 74 personas accedieron a programas del “Subsidio Familiar de Vivienda” de entidades territoriales (Ibid).

En materia de vivienda rural, el CNR Comunes hizo un seguimiento a los avances de la misma y señaló que para el AETCR San José de Doncello (Caquetá), donde hay un proyecto de 106 soluciones de vivienda nueva de interés social rural, se observan avances a diciembre de 2024, como la obtención del permiso para la prestación de servicios públicos, la conformación de vías, la planta de tratamiento de aguas residuales, la conexión al acueducto y la entrega de 41 viviendas a hogares beneficiarios (CNR Comunes, 2025, p.32). En Llano Grande (Dabeiba) hay un proyecto de 101 viviendas y fue conformada la veeduría que le hace seguimiento e impulsa el proyecto, además de contar con permisos de abastecimiento y de

prestación de servicios públicos (Ibid, p. 33). Filipinas, Arauquita (Arauca), está en la etapa de contratación del ejecutor del proyecto de 187 soluciones de vivienda, ante la falta de avances e incumplimiento del contratista anterior (Ibid).

En Pondores, Fonseca (La Guajira), avanzó el proceso de contratación para la construcción de 200 soluciones de vivienda de interés social nuevas y la gestión de los permisos correspondientes, durante el 2024 (CNR, 2025, p. 34). En los Monos, Caldonio (Cauca) están construyendo un proyecto de 140 viviendas que está por culminar, solo hace falta el trámite de los permisos de la Corporación Autónoma Regional (CNR, 2025, p. 34). En Tierragrata, Manaure (César), el Ministerio de Vivienda dio inicio a la revisión de las condiciones técnicas de las viviendas existentes, así mismo, se dio inicio al proyecto de acueducto para el AETCR y la formalización del territorio dentro del instrumento de ordenamiento territorial (CNR, 2025, p. 34).

Para la Fila, Icononzo (Tolima) fue identificada la necesidad de construcción de vivienda, con base en un censo realizado en el 2024 y la caracterización de las necesidades de vivienda del AETCR (CNR Comunes, 2025, p. 36). En La Variante, Tumaco (Nariño) fueron adelantadas acciones de actualización de las necesidades de vivienda, a través de un censo realizado el año pasado, ante la manifestación de las personas en proceso de reincorporación de no querer acceder a un proyecto de vivienda nucleada, por considerarlo estigmatizante (Ibid). Y en la Plancha, Anorí (Antioquia) existe un proceso autogestionado de construcción de 27 viviendas con apoyo de la cooperación internacional, y que se encuentra en estos momentos en etapa de construcción (Ibid, p. 37).

La ST encontró obstáculos en la compra y entrega de un nuevo predio para la reubicación definitiva del AETCR Oscar Mondragón. Actualmente, el AETCR se encuentra bajo un arriendo de un año que finalizará en agosto de 2025 en El Doncello, Caquetá, mientras la ANT hacia la compra y la adecuación del nuevo predio. Sin embargo, hasta el momento la población en proceso de reincorporación del AETCR no ha recibido reporte de avances en la compra de tierras para su reubicación. La ST encuentra que la situación de incertidumbre frente a la reubicación o alargamiento del arriendo actual pueden generar un abandono del proceso de reincorporación e impide el cumplimiento de los compromisos de implementación del A.F., además de propiciar una situación de inseguridad para las personas en proceso de reincorporación y sus familias (Visita ST, 2025).

V. Organización para la reincorporación

El A.F estipula en su disposición 3.2.2.3 la creación del Consejo Nacional de Reincorporación –CNR–, que fue creado a través del Decreto 2027 del 2016. Durante el 2024, el CNR sesionó seis veces, una menos que las registradas en 2023

(siete) y cuatro menos que las registradas en 2022 (10); desde el inicio de la implementación del A.F. el CNR ha sesionado en 153 ocasiones.

En las sesiones del CNR, en el 2024, se aprobó un proyecto productivo colectivo y los criterios de cumplimiento, finalización y salida del “Programa de Reincorporación Integral –PRI–” (ARN, 2024d); también fueron presentados los avances y proyecciones de la “Estrategia Pedagógica” del PRI, que tiene como objetivo “desarrollar espacios participativos para la comprensión y apropiación del Programa”, y el Acta de Compromiso que formaliza el ingreso de las personas en proceso de reincorporación al PRI. Se hizo un balance de los resultados de la estrategia de incidencia en los Planes de Desarrollo Territorial –PDT–, mediante el cual la ARN ha priorizado 150 municipios, de los cuales, 142 PDT incluyeron acciones relacionadas con el proceso de reincorporación (ARN, 2024e).

Por su parte, la Mesa Autónoma de Reincorporación -MAR-, que reúne a un grupo de personas en proceso de reincorporación y que es independiente al CNR, informó a la opinión pública que se encuentra distribuyendo un “formulario de caracterización” con la finalidad de brindar asistencia jurídica a los firmantes de paz que lo requieran en el marco del contrato 2022-2023 entre CORPORAMAR y el Fondo Colombia en Paz, y que viene siendo objeto de desinformación por parte “SAAD firmantes de paz” que vienen señalando de “peligroso” sin verificar el origen de la información (Corporación Mesa Autónoma de Reincorporación, 2025).

A nivel territorial, las Mesas Departamentales de Reincorporación aumentaron su trabajo, lo que significó una mayor apropiación desde lo local, para la inclusión de compromisos en los Planes Locales de Desarrollo, asignándoles recursos para su operativización (Misión de Verificación de la ONU, 2025, p. 8). Las Mesas o Consejos de Huila, Tolima, Antioquia, César, Cundinamarca, Boyacá y Valle del Cauca sesionaron en 2024 como espacios de articulación y coordinación de políticas públicas en materia de reincorporación económica, social y política.

La ST destaca la expedición del Decreto 0846 el 4 de julio de 2024, por el cual se reglamentó el PRI y el “Sistema Nacional de Reincorporación (SNR)” (ARN, 2024f). En su Decimocuarto Informe, la ST informó que el Decreto establece que el PRI será un programa de participación voluntaria para las personas en proceso de reincorporación, mediante el cual se desarrollará un plan de reincorporación con el fin de lograr la sostenibilidad económica de cada persona y poder dar por finalizado su proceso de reincorporación. La ARN tiene a cargo seguimientos bimestrales hasta que la persona en proceso de reincorporación culmine el plan de reincorporación. Además, debe evaluar el desarrollo de capacidades y condiciones requeridas para la reincorporación y para dar por finalizado el programa, mediante el “índice de reincorporación” y la medición del avance en cuatro líneas estratégicas,

las cuales cuentan con un porcentaje específico para su medición y 22 variables en total: (i) Reincorporación Política (20% y tres variables), (ii) Reincorporación Económica (30% y siete variables), (iii) Reincorporación Comunitaria (20% y cuatro variables) y (iv) Reincorporación Social (30% y ocho variables) (ARN, 2024f).

El Decreto establece, también, que el SNR estará conformado por 39 entidades estatales: 15 Ministerios, cuatro Departamentos administrativos y cinco Agencias. Podrán ser parte del SNR, como invitadas permanentes sin voz ni voto, la UBPD, la UARIV, la JEP, la Defensoría del Pueblo, la Misión de Verificación de la ONU y organizaciones de la sociedad civil. El SNR tendrá un Comité Ejecutivo conformado por el representante de cada institución, el cual debe sesionar al menos una vez cada seis meses, mientras que los cuatro Subcomités creados deberán sesionar al menos una vez cada dos meses (ARN, 2024f). Sin embargo, el partido Comunes ha manifestado preocupación frente a la disminución del presupuesto para la ARN en 2025, lo que repercutirá en la implementación del Sistema en el corto y mediano plazo (Misión de Verificación de la ONU, 2024, p. 7).

El SNR fue reglamentado el 4 de julio de 2024, sin embargo, la demora en su instalación ha retrasado las sesiones ordinarias del Comité Ejecutivo y los cuatro Sub-Comités Técnicos, afectando la articulación y seguimiento de las entidades nacionales para la adopción de un plan de trabajo (CNR Comunes, 2025, p. 17). Hasta el momento, la ARN ha llevado a cabo jornadas de socialización, y presentó el plan de trabajo del Subcomité de Articulación, Planificación y Seguimiento (Ibid).

El CNR-Comunes solicitó al Gobierno Nacional la implementación del PRI y del SNR, puesto que “a casi nueve meses de la firma del Decreto 0846 de 2024, el Sistema Nacional de Reincorporación (...) aún no ha sido instalado y el Comité Ejecutivo (...) ni siquiera ha sido convocado” (CNR-Comunes, 2025b). La ST considera urgente que se continúe con los compromisos sobre el funcionamiento del SNR y que se convoque su Comité Ejecutivo, integrado por la Presidencia de la República, el Consejero Comisionado para la Paz, la ARN y la ANT; de esta manera, se evitarán más retrasos tanto en la implementación del PRI como en el proceso de reincorporación. El Plan Marco de Implementación -PMI- incluye un indicador para seguir el funcionamiento del SNR, el cual aparecía con un estado reportado de cumplimiento del 100%, a pesar de las dificultades mencionadas, y que el sistema no ha habido sido instalado ni entrado en funcionamiento (CNR Comunes, 2025, p. 18).

Para diciembre de 2024, 10.543 personas en proceso de reincorporación suscribieron el acta de compromiso para ingresar al PRI, de las cuales, 6.954 “han comenzado el proceso de identificación, priorización y preselección de acciones” (ARN, 2024g), en el que se han priorizado acciones relacionadas con el acceso a

tierras, a vivienda y a pensiones. Entre 2024 y 2025, 11.194 personas en proceso de reincorporación registraron su ingreso al PRI y una persona en lo que va del 2025 (ARN OFI25-003116, 2025). Durante el 2024, 152 personas en proceso de reincorporación se desvincularon al proceso, 85 por fallecimiento y 67 por “limitante definitiva”, mientras que en enero de 2025 se desvincularon cuatro personas por fallecimiento (Ibid). La ARN no especifica la razón de esta “limitante definitiva”, en caso de que se trate de personas que lo hayan abandonado de forma definitiva, estén sujetos en limitaciones legales por haber abandonado los compromisos asociados con el Acuerdo o no hayan logrado ser ubicados. En todo caso es notorio el altísimo porcentaje de personas que persisten en el proceso de reincorporación, pues estas 11.194 son el 92,2% del total de personas que iniciaron el proceso.

Finalmente, notamos que a ARN suspendió, mediante la resolución 0950 del 12 de mayo, la fecha límite para la formulación de los Planes de Reincorporación Individual en las zonas incorporadas en el Decreto 062 de 2025 de conmoción interior, que incluye la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta, Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González, Cesar. Esta resolución modifica la Resolución 2319 de 2024, que regula el PRI y tiene como objetivo que las personas en proceso de reincorporación que se suscribieron al PRI en el último trimestre de 2024 y que residen en dichos lugares, cuenten con más tiempo para seleccionar las acciones que impulsarán su proceso de reincorporación y para formalizar sus Planes de Reincorporación Individual (ARN, 2025b). La extensión del plazo también se aplicará para las personas en proceso de reincorporación en condición de discapacidad, con enfermedades de alto costo y para adultos mayores (ARN, 2025b).

2.3.2. Conclusión

El estado de implementación de este tema es iniciado con algunos avances y con algunos retrasos, especialmente en la constitución de garantías para una reincorporación económica y social sostenible. La ST identifica como uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento de los compromisos del A.F en reincorporación la falta de sostenibilidad productiva. Ahora bien, la dispersión geográfica de los lugares donde viven las personas en proceso de reincorporación, en parte como respuesta a las condiciones de inseguridad, dificulta el acceso a la oferta institucional para esta población en los términos en los que fue diseñada en el Acuerdo y reduce directamente la sostenibilidad de los proyectos productivos de reincorporación. Además, la ST señala que los retrasos en el diseño de las medidas para lograr la sostenibilidad de proyectos productivos mantiene alto el riesgo de

retrocesos en la reincorporación y aumenta la posibilidad de cierre de dichos proyectos productivos.

La ST identifica como un avance, en materia de reincorporación comunitaria, la puesta en marcha y la definición de planes de acción en el marco del “Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización”, acorde con la disposición 3.4.7.4.4. del A.F. Sin embargo, en materia de estigmatización, la ST evidencia que hay una falta de pedagogía sobre el A.F., lo cual afecta la no estigmatización hacia las personas en proceso de reincorporación, aumenta la desconfianza en esta población y dificulta la reconciliación y la construcción de paz.

En materia de educación, la ST identifica como un avance la culminación de estudios bachilleratos por parte de 623 personas en proceso de reincorporación, en el 2024. Desde la firma del A.F., el 45% de las personas en proceso de reincorporación ha obtenido el título de bachiller, de las cuales el 35% son mujeres, lo que representa el 62,7% del total de mujeres en reincorporación.

En materia de proyectos de vivienda, para apoyar el logro de los objetivos de reincorporación de la población que se ha dispersado recientemente, una medida efectiva es que la ARN amplíe el acceso a los subsidios para las personas en proceso de reincorporación que residen fuera de los AETCR, especialmente, en entornos urbanos. La ST destaca como un avance la aprobación de los criterios de cumplimiento, finalización y salida del “Programa de Reincorporación Integral –PRI–”, así como la expedición del Decreto 0846 el 4 de julio de 2024, por el cual se reglamenta el PRI y el “Sistema Nacional de Reincorporación (SNR)”. Además, la ST destaca como un avance el altísimo porcentaje de personas que persisten en el proceso de reincorporación, pues las 11.194 personas en proceso de reincorporación que se inscribieron al PRI son el 92,2% del total de personas que iniciaron el proceso. Sin embargo, es urgente que continúe con los compromisos sobre el funcionamiento del SNR y que se convoque su Comité Ejecutivo, para evitar más retrasos tanto en la el PRI como en el proceso de reincorporación, dado que estos compromisos llevan varios meses en estado de incumplimiento.

La ST identifica como un obstáculo a la implementación del A.F. la denominación de los grupos armados emergentes tras la firma del Acuerdo de Paz como “disidentes de las FARC”, e incluso, la denominación de éstos como grupos “de las FARC”, debido a que es un factor estigmatizante contra la población en proceso de reincorporación. La ST hace un llamado para que las autoridades del Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, así como los altos funcionarios del Estado en la judicatura y en el ministerio público, abandonen estas formas de nominación de los grupos emergentes, de tal manera que desde el lenguaje y la comunicación pública e institucional se reduzca la estigmatización.

Finalmente, en cuanto a las instituciones para la reincorporación, la ST registró que el Consejo Nacional de Reincorporación sesionó seis veces en el 2024, una disminución marginal del ritmo de sesiones en comparación con el 2023 (siete) y el 2022 (10). Con el objetivo de evitar los retrasos en la implementación del A.F., es necesario que las instituciones operen de forma periódica, para permitir que sean discutidas e implementadas las estrategias de reincorporación.

2.4. Garantías de Seguridad

El A.F. establece que las garantías de seguridad son una condición necesaria para la construcción de paz, y para garantizar la implementación de los planes y programas establecidos, así como para la protección de las comunidades, el partido Comunes y las personas en proceso de reincorporación. Por ello, en el A.F. está incluido el Acuerdo sobre garantías de seguridad (3.4), que estipula las medidas encaminadas a brindar protección y seguridad a todos los habitantes del territorio nacional.

Las medidas que plantea el Acuerdo están encaminadas a: (i) fortalecer la política e investigación criminal frente a las organizaciones criminales denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo; (ii) establecer garantías para el partido Comunes así como a las personas en proceso de reincorporación a la vida civil; y (iii) la protección de comunidades y organizaciones en los lugares de reincorporación. Dentro del primer conjunto de medidas se estableció la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— (A.F. 3.4.3), la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales —UEI— (A.F. 3.4.4), y el Cuerpo Élite de la Policía Nacional (3.4.5).

En el siguiente conjunto de medidas, contenidas en el numeral 3.4.7 del A.F., en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP—, están aquellas que buscan garantizar la protección de los integrantes del partido Comunes, las personas en proceso de reincorporación y sus familias. Para este componente se crearon: (i) la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección —UNP— (A.F. 3.4.7.4.1); (ii) la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.2); (iii) el Cuerpo de Seguridad y Protección (A.F. 3.4.7.4.3); (iv) el Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización (A.F. 3.4.7.4.4); y (v) las medidas de autoprotección (3.4.7.4.5). El último conjunto de medidas, tendientes a garantizar la protección individual y colectiva de comunidades, están definidas en el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los lugares de reincorporación (A.F. 3.4.8) y en la Reforma al Sistema de Alertas Tempranas —SAT— (A.F. 3.4.9).

2.4.1. Análisis

I. Política e investigación criminal

En primer lugar, la disposición 3.4.3 del A.F., que crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), fue cumplida formalmente mediante la expedición del Decreto 154 de 2017. El A.F. establece que la CNGS “formulará y evaluará el Plan de acción permanente para combatir y desmantelar las organizaciones y conductas objeto de este acuerdo”, en este sentido, siete años después de la firma del Acuerdo, en septiembre de 2023 fue aprobada la “Política de desmantelamiento de organizaciones criminales” (UIAP, 2023), la cual incluye un plan de acción detallado sobre las labores de cada institución del Estado para su implementación. La CNGS fue adoptada formalmente en mayo de 2024 con el Decreto 0665, sin embargo, el “Plan de Acción Permanente” aún no cuenta con indicadores definidos (Policía Nacional, radicado GS-2025-001560-SUDIR).

Por otro lado, la financiación de la política de desmantelamiento y el Plan de Acción para 2024 quedó atada al Presupuesto Nacional y de las entidades que hacen parte de la CNGS. Aunque en la política se incluyó una asignación presupuestal nominal de 70 mil millones de pesos, tal asignación no tuvo correspondencia evidente en alguno de los presupuestos generales de la Nación, ni cuenta con partidas asignadas. En gran parte, la ST conoció que la negativa de la Fiscalía General de la Nación a permitir que las asignaciones no ingresaran a la asignación general a esa institución de forma que fuera la institución la que lo asignara, impidió que esta asignación y otras llegaran a la institución, que ha financiado la Unidad con recursos de su presupuesto y según las prioridades de cada administración de esa institución.

La Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía -UEI- fue creada por el Decreto Ley 898 de 2017 (Fiscalía General de la Nación, 2017), con el mandato de investigar, perseguir y acusar “responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz” (Acuerdo Final, 2016), en correspondencia con la disposición 3.4.4 del A.F. En términos de aumentos de capacidad para su funcionamiento, entre julio y octubre de 2024, la UEI “se reforzó con más fiscales y un nuevo grupo de investigación” (Misión de Verificación de la ONU, p.9, 2024). Además, entre julio y diciembre de 2024, la Unidad hizo 11 detenciones, impartió 13 condenas, dio comienzo al juicio en 11 casos y emitió 43 órdenes de captura en desarrollo de su mandato (Misión de Verificación de la ONU, 2024; Misión de Verificación de la ONU, 2025). En total, desde la firma del A.F., la Unidad ha obtenido 92 condenas en los 564 casos, de las cuales seis han sido sobre autores intelectuales (Misión de Verificación de la ONU, 2025).

Además, con corte a diciembre de 2024, la Fiscalía General de la Nación está investigando 1.381 homicidios en contra de líderes(as) sociales y defensores(as) de Derechos Humanos (DDHH); así como 416 homicidios contra personas en proceso de reincorporación, 100 tentativas de homicidio, 51 desapariciones forzadas y 868 amenazas contra esta misma población (Fiscalía General de la Nación, Radicado No. 20255760001181). En cuanto a los avances presentados en las investigaciones, a corte de 2 de enero de 2025, 91 casos de afectaciones contra líderes y defensores de DDHH se encontraban en investigación y 231 en etapa de juicio; mientras que en relación con las personas en proceso de reincorporación, 52 casos se encontraban en etapa de investigación y 92 en juicio (FGN, Radicado No. 20255760001181).

La Policía Nacional reporta que ha hecho la caracterización de 145 estructuras armadas que han afectado a personas en proceso de reincorporación y líderes sociales, de las cuales siete estructuras han sido desmanteladas, todas correspondientes a grupos de delincuencia común organizada (Policía Nacional, radicado GS-2025-001560-SUDIR).

La Fiscalía ha emitido, desde la firma del A.F, 105 condenas en delitos cometidos contra personas en proceso de reincorporación. En 2017 se emitieron 13 condenas y desde el 2019 el número anual se ha reducido constantemente, al pasar de 32 condenas en 2018 a ninguna condena emitida en 2024. En cuanto a las condenas por delitos contra líderes(as) sociales y defensores(as) de DDHH, desde 2016, la Fiscalía ha emitido 206 condenas, las cuales mantuvieron un número anual constante entre 2016 y 2020, oscilando entre las 26 y 37 condenas anuales; no obstante, a partir de 2021 se ha presentado un descenso en la cantidad de condenas emitidas anualmente, llegando a su menor nivel en 2024 con 5 condenas emitidas por la Fiscalía (FGN, Radicado No. 20255760001181).

En materia de acciones de policía, la disposición 3.4.5 del A.F dispone la conformación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional “como garantía de una acción inmediata del Estado contra las organizaciones [criminales] y conductas objeto de este acuerdo y su desmantelamiento”, que fue creado en junio de 2017 en correspondencia con lo establecido en el A.F. (Policía Nacional, 2023). Según información de la Policía Nacional este Cuerpo Élite está conformado en la actualidad por 264 funcionarios que adelantan labores investigativas sobre afectaciones a personas en proceso de reincorporación, líderes(as) sociales y defensores(as) de DDHH (Policía Nacional, radicado GS-2025-001560-SUDIR). Además, en cuanto a cobertura nacional, el Cuerpo Élite cuenta con siete responsables regionales, 53 seccionales y 14 comisiones investigativas (ibid).

Según información secundaria, hasta julio de 2024, el Cuerpo Élite de la Policía capturó a 745 personas relacionadas con afectaciones y asesinatos de personas en proceso de reincorporación (El Tiempo, 2024). En el transcurso del año 2024, la Policía Nacional expidió 221 órdenes de captura y llevó a cabo 178 capturas (dos con solicitudes de extradición), 52 imputaciones de cargos y tres aprehensiones, todas relacionadas con delitos contra personas en proceso de reincorporación y líderes sociales; así mismo, 68 acciones en contra de actores criminales individuales, 55 acciones contra integrantes de grupos armados emergentes - posteriores a la firma del A.F.- y 48 acciones contra integrantes del grupo armado organizado Clan del Golfo (Policía Nacional, radicado GS-2025-001560-SUDIR).

Según la Policía Nacional, el 14 de marzo de 2024 comenzó la ejecución de una operación conjunta y coordinada llamada “Themis”, entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para la captura de responsables de hechos violentos contra firmantes del Acuerdo de Paz y líderes sociales. Para diciembre de 2024 esta operación logró 119 capturas por 110 casos contra firmantes y líderes sociales. La segunda parte de esa operación dió prioridad a 78 objetivos por el mismo tipo de delitos y daños; entre el 9 de diciembre de 2024 y el 1° de febrero de 2025, la Policía Nacional y la Fiscalía reportaron la captura de cinco integrantes del Clan del Golfo, tres integrantes de grupos armados emergentes y actores criminales individuales y una de grupos de delincuencia común organizada), por 11 casos de delitos contra firmantes del Acuerdo de Paz y líderes sociales (Policía Nacional, radicado GS-2025-001560-SUDIR).

En cuanto al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política - SISEP-, el cual fue creado por la Ley 895 de 2017, de acuerdo con lo establecido en el punto 2 del A.F, incluyó la creación de la “Subdirección Especializada de Seguridad y Protección” en la UNP, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, el Cuerpo de Seguridad y Protección y el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. No obstante, en el numeral 2.1.2.1 del A.F se establecieron disposiciones que debían ser implementadas en el marco del “Acuerdo de Garantías de Seguridad” del punto 3 del A.F. En este sentido, la ST registra en este punto dos avances sobre la disposición 3.4.7.4 del A.F. En primer lugar, en noviembre de 2024 fue aprobado el reglamento de la Instancia de Alto Nivel del SISEP; en consideración de la un avance significativo, ya que esta instancia es el órgano decisorio del SISEP, el cual se encontraba sin reglamentación desde la firma del A.F. (Misión de Verificación de la ONU, 2025).

En segundo lugar, la ST destaca como un avance en la implementación la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, dirigido a mejorar las garantías de seguridad para la población en proceso de reincorporación, mediante la Resolución

Conjunta 096, del 16 de febrero de 2024 (UIAP, 2024b). En su diseño, el Plan será evaluado cada seis meses por la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (UIAP, 2023a). La ST no conoce las evaluaciones de esta Mesa Técnica.

En relación con el Plan, la Misión de Verificación de la ONU (2025) señaló que entre septiembre y diciembre de 2024 se llevó a cabo la evaluación de la situación de seguridad de 29 excombatientes que habitan en zonas de alto riesgo de seguridad; así mismo, la Subdirección Especializada de la UNP implementó en 19 ocasiones medidas de protección de emergencia. Esta Subdirección, con corte a marzo de 2024, estaba conformada por 1.344 integrantes: 896 hombres y 448 mujeres, un aumento de 165 integrantes frente a lo reportado por la UNP en 2023 (PGN, 2024). La ST registró al menos tres pronunciamientos públicos del Partido Comunes en relación con el cambio de la persona responsable en dicha Subdirección generando una controversia pública, con una respuesta de la UNP en la red social Twitter, ahora X, en tanto dicha persona no contaba con los niveles de confianza y aceptación por parte de los representados políticamente por ese Partido. En efecto, el A.F. establece que en dicha subdirección para la protección de los integrantes del movimiento político surgido del A.F. y personas reincorporadas que la subdirección especializada de la UNP contará “con la participación activa y permanente de no menos de dos representantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc”, es decir el partido Comunes, que y su “funcionamiento se definirá por el Gobierno Nacional y las Farc”. La ST no conoce si esta controversia tuvo una resolución por parte del Gobierno Nacional basada en el cumplimiento de la disposición del A.F. (UNP, 2024).

La ST encontró que el Decreto que reglamenta el Programa de Protección Integral para los integrantes del Partido Comunes aún no ha sido expedido por el Gobierno Nacional. Esto quiere decir que la disposición 3.4.7.4 se mantiene en incumplimiento a la fecha de terminación del informe.

En todo caso, las medidas de protección continúan aplicándose: la ST encontró que, para marzo de 2024, la UNP reportó la implementación de 3.323 medidas de protección sobre miembros del partido Comunes, 823 de estas medidas son de carácter colectivo, 2.140 son individuales, 326 para AETCR y 34 para la sede del partido; además, 2.553 medidas corresponden a la asignación de escoltas y 1.070 a la asignación de vehículos de distinta índole. Igualmente, para marzo de 2024 había 497 medidas de protección pendientes de implementación: 294 de asignación de escoltas y 203 de asignación de vehículos (PGN, 2024).

Por otro lado, con corte a marzo de 2024, la UNP implementó 292 medidas de protección por emergencia, que fueron la asignación de 162 escoltas y de 79 vehículos; estas medidas fueron implementadas principalmente en los

departamentos de Cauca (31 medidas), Antioquia y Huila (29), Arauca (27) y Nariño (23). Además, para la misma fecha, la UNP había llevado a cabo 590 revaluaciones de riesgo sobre excombatientes, de las cuales 19 corresponden a comunidades afrodescendientes y 16 a comunidades indígenas (PGN, 2024).

A raíz de la declaración de la Corte Constitucional del “estado de cosas inconstitucional”, en 2022, por las persistentes y sistemáticas vulneraciones contra las personas en proceso de reincorporación, se le ordenó a la UNP un “plan de descongestión de solicitudes de protección de firmantes de paz”, el cual fue finalizado por la UNP en marzo de 2024, habiendo tramitado 936 casos (FIP, 2025).

En diciembre de 2017 se creó, mediante el Decreto 2124, la “Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas”, contemplada en la disposición 3.4.9 como parte de la reforma al proceso de Alertas Tempranas (AT) de la Defensoría del Pueblo. Esta comisión ha tramitado 324 alertas desde su creación hasta septiembre de 2024, de las cuales 76 se refieren a riesgos para personas en proceso de reincorporación, 23% de las alertas emitidas (Misión de Verificación de la ONU, 2024).

Desde la elaboración del decimocuarto informe de la ST, es decir durante el segundo semestre de 2024, la Defensoría del Pueblo emitió 11 AT, de las cuales siete presentaban riesgos específicos para las personas en proceso de reincorporación y nueve para líderes sociales y defensores de DDHH. Las AT fueron emitidas en los departamentos de Cauca, Huila, Caquetá, Chocó, Valle del Cauca, Norte de Santander, Cesar, Vichada y Casanare; cuatro de ellas contemplaban zonas PDET. Además, ocho de las alertas señalaban a grupos armados emergentes como responsables, en tres de ellas se nombraban a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y al grupo armado ELN, y en dos ocasiones al grupo armado EPL.

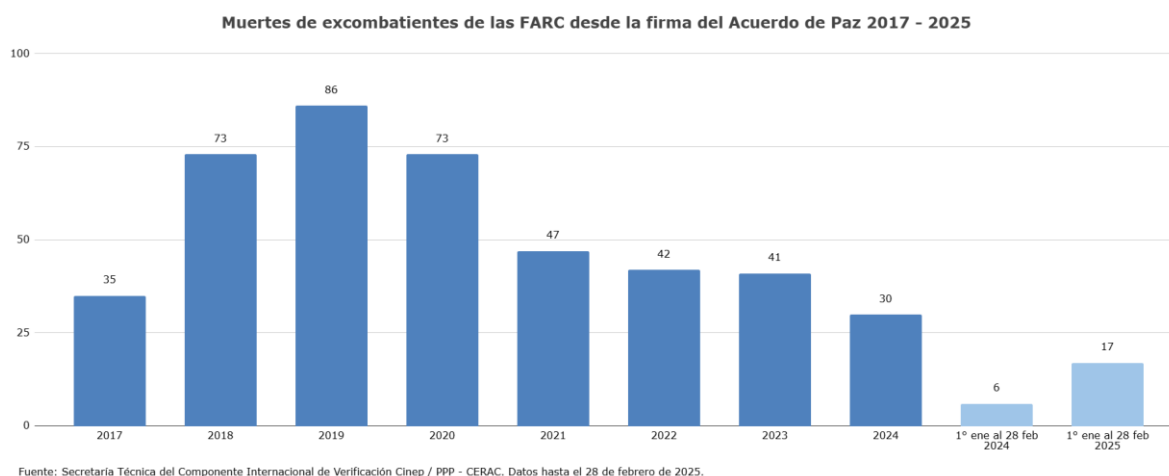
En relación con la creación de un “Pacto Político Nacional” (A.F. p 58), la ST registró en septiembre de 2024 la búsqueda de un “Acuerdo Nacional” que buscó ser concretado por el Ministerio del Interior, compuesto por cinco puntos: i) seguridad y erradicación de la violencia del ejercicio de la política; ii) respeto a las reglas electorales y al calendario electoral; iii) transformación territorial de los municipios más afectados por el conflicto; iv) crecimiento económico con equidad - transformación de la economía; y v) compromiso con la deliberación argumentada y el trámite en el Congreso de las reformas sociales (Ministerio del Interior, 2024). Si bien, los puntos del “Acuerdo Nacional” tienen correspondencia con lo establecido en el A.F., el Acuerdo no recibió el respaldo de directivos de partidos y movimientos políticos ni tuvo seguimiento. Tampoco tuvo una concreción en el nivel regional, tal como está dispuesto en el punto 3.4.2 del A.F. En el pasado, el partido Comunes

ha hecho reiterados llamados a la firma del Acuerdo Político como uno de los compromisos del A.F.

II. Condiciones de seguridad para los excombatientes en reincorporación

De acuerdo con la información de la ST, con corte al 28 de febrero de 2025, desde la firma del A.F. han sido asesinadas 443 personas en proceso de reincorporación; de esas víctimas, 433 eran hombres y 10 eran mujeres. Esto corresponde al 4% de las personas en proceso de reincorporación en la ARN (11.930 al 31 de enero de 2025). Entre 2017 y 2019 hubo un aumento sostenido en el número de estos homicidios, respecto a los últimos años, llegando a un máximo en el 2019, con 86 personas asesinadas. A partir del 2020 se ha dado una reducción sostenida, llegando a 30 personas asesinadas en 2024, el menor número desde el 2017.

Durante los dos primeros meses de 2025, la ST constató un significativo aumento de la violencia letal contra las personas en proceso de reincorporación, ya que fueron asesinadas 17 personas, cifra que equivale al 57% del total de asesinatos ocurridos durante todo el 2024. Además, al comparar los meses de enero y febrero de 2025 con los mismos meses del 2024, se observa un aumento de casi tres veces, al pasar de seis a 17 asesinatos.



Otro tipo de violencia que ha afectado a la población en proceso de reincorporación es el de las amenazas en su contra y contra sus familias. Desde la firma del A.F, la ST ha registrado tres desplazamientos forzados en tres AETCR: (i) en marzo de 2023, en el AETCR 'Mariana Paez' del municipio de Mesetas, Meta, por amenazas de un grupo armado emergente que hace parte de la agrupación conocida como Estado Mayor Central; luego (ii) en agosto de 2024, en el AETCR de Miravalle, Caquetá, sus habitantes fueron desplazados forzosamente por amenazas de un grupo armado emergente. Recientemente, (iii) la ST registró que el 25 de febrero

fueron desplazadas forzosamente 24 personas en proceso de reincorporación y sus familias del AETCR Simón Trinidad, en zona rural de Mesetas, Meta, por amenazas de grupos armados no identificados. Además, en diciembre de 2021, el Gobierno Nacional coordinó un traslado de los habitantes del AETCR de Yarí, Meta, al AETCR de El Doncello, Caquetá, también, por amenazas en contra de la población en proceso de reincorporación. Este grupo aún se encuentra en situación de provisionalidad en terrenos arrendados, como se señala en la primera parte de este informe.

Otra amenaza que identificó la ST fue la denunciada por habitantes del AETCR Caño Indio, en zona rural de Tibú, Norte de Santander, quienes alertaron el 4 de marzo que podría haber un desplazamiento forzado, de por lo menos 700 personas en proceso de reincorporación y sus familias, asociado a la situación de inseguridad por la disputa entre el ELN y el grupo armado Frente 33, en la región del Catatumbo; así como por incumplimientos en materia de salud, educación, alimentación y acceso a tierras. La ST recuerda que una persona que hacía parte del AETCR Caño Indio fue asesinada el 22 de abril de 2019, en zona rural de Convención. Por este hecho fueron condenados y encarcelados cinco integrantes del Ejército, entre ellos el entonces coronel Jorge Armando Pérez Amézquita, condenado a 40 años por haber ordenado a sus subordinados este asesinato. Desde el aumento de la violencia por disputas entre el ELN y el grupo Frente 33, el Ejército ha reportado que 51 personas en proceso de reincorporación fueron evacuadas de esa región. El Gobierno Nacional entregó 1.055 hectáreas en zona rural de Cúcuta, Norte de Santander, para la reubicación y consolidación del AETCR de Caño Indio, a donde serán trasladadas 45 personas en proceso de reincorporación y sus familias (El Espectador, 2025a). Al cierre de este informe el traslado aún estaba pendiente.

Pese a la reducción en los asesinatos de personas en proceso de reincorporación durante los últimos cuatro años, el riesgo de seguridad permanece en un alto nivel: con un estimado de 14.144 personas en proceso de reincorporación, a enero de 2025, la tasa de homicidio de esta población, que es de 313 personas por cada 100.000 habitantes, resulta más de 12 veces superior a la tasa de homicidio nacional, para 2024, que fue de 26 por cada 100.000 habitantes.

De acuerdo con la ST, los homicidios de personas en proceso de reincorporación desde 2017 hasta febrero de 2025 ocurrieron en 24 de los 32 departamentos del país, siendo Cauca el más afectado, con 74 víctimas; seguido por Nariño (43), Caquetá y Antioquia (41 víctimas en cada departamento), Meta (33), Putumayo (31) y Valle del Cauca (27); en esos siete departamentos se concentra el 70% del total de los homicidios de la población en proceso de reincorporación, para el año 2023 (290 de 416).

Homicidios en la subregiones PDET

La ST encontró que la concentración de la violencia letal contra las personas en proceso de reincorporación se da principalmente en los territorios PDET, pues el 71% de estos homicidios, en los últimos ocho años, se dio en estos lugares de reincorporación (303 de 426), lo cual representa un obstáculo persistente para el proceso de reincorporación y la implementación de los seis puntos del A.F. De hecho, el comportamiento de los homicidios contra personas en proceso de reincorporación en las subregiones PDET tuvo un aumento sostenido desde 2017, llegando en 2019 a 60 personas asesinadas, para seguir con una reducción sostenida a partir de 2020, llegando a 29 asesinados en 2024.

Pese a la persistencia de la inseguridad en regiones PDET, hay una notable concentración en esta. Los homicidios de personas en proceso de reincorporación desde 2017 se concentraron en siete de las 16 subregiones PDET: Alto Patía - Norte del Cauca, con 72 víctimas; Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño (46); Macarena-Guaviare (42); Putumayo (31); Pacífico y frontera nariñense (26); Catatumbo (19); y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (18). Estas siete subregiones concentran el 84% del total de los homicidios en las subregiones PDET (254 de 303) y el 60% del total nacional (426).

De manera más localizada, a nivel municipal, en el 44% de los municipios PDET han asesinado al menos una persona en proceso de reincorporación, desde el 2017 (74 de 170 municipios). Los municipios más afectados por este tipo de violencia letal en los últimos ocho años son: Tumaco, Nariño, con 19 asesinatos; Ituango, Antioquia, y San Vicente del Caguán, Caquetá, con 12 casos en cada municipio; Puerto Asís, Putumayo, con 11; y en Argelia, Cauca, y San José del Guaviare, Guaviare, con 10 casos en cada uno. Estos seis municipios concentran el 24% del total de homicidios en los municipios de las subregiones PDET (74 de 303) y el 17% del total nacional (74 de 426) en ese periodo.

En este sentido, el riesgo de seguridad para la implementación del A.F. en los municipios PDET es alto y continúa aumentando, en razón de la alta y creciente violencia homicida en esas regiones; entre 2017 y 2024, hubo un promedio anual de 3.074 casos de homicidio en las subregiones PDET, mientras que, el promedio anual, entre los años 2010 y 2016, fue de 2.668; lo cual representa un aumento del 15%, en estas subregiones, después de firmado el A.F. De acuerdo con los datos del Ministerio de Defensa Nacional y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, desde 2017, la tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes en las subregiones PDET ha estado por encima de la tasa de homicidio nacional; en 2019 y en 2022 esta tasa superó en más del 80% la tasa nacional.

Este aumento de la inseguridad ha sido persistente: desde 2017, la violencia homicida en regiones PDET aumentó año a año con excepción del 2020 y 2023, siendo Alto Patía - Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Sierra Nevada - Perijá las regiones PDET que tuvieron un mayor número de homicidios desde 2017; de hecho, el 47% de éstos ocurrieron en estas tres subregiones PDET (11.581 de 24.588). La subregión PDET Sur de Bolívar es la única en la que, desde 2017, el número de homicidios aumentó sostenidamente y por ocho años consecutivos: pasó de tener 36 casos en 2017 a 117 casos en 2024, un aumento que coincide con la disputa violenta que mantienen los grupos armados ELN y Clan del Golfo en los municipios que componen esa región. Es importante señalar que en las subregiones Catatumbo y Pacífico - frontera nariñense el homicidio se ha reducido, por el contrario, desde 2018 año a año: Catatumbo pasó de registrar 192 homicidios en 2017 a 54 en 2024; en Pacífico- frontera nariñense se redujo de 358 a 119, al hacer la misma comparación. Esta tendencia positiva en el caso de la región Catatumbo se revirtió con la ola de violencia que desató el grupo armado ELN desde noviembre de 2024 y que continúa en el momento de cierre de este informe, en medio de la disputa violenta que mantiene ese grupo en contra de otros grupos armados que están en la región, incluyendo el grupo conocido como frente 33 y residuales del que fué conocido como “Los Pelusos”.

La ST encontró que la tasa de homicidio en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño ha sido doblemente superior a la tasa nacional desde 2017; incluso, entre los años 2019 y 2021 la tasa de homicidio fue cuatro veces mayor a la tasa nacional y en 2018 fue casi seis veces la tasa nacional. Otras subregiones con altas tasas de homicidio, que doblan la tasa nacional desde 2017, fueron: Alto Patía - Norte del Cauca, Arauca, Catatumbo, Pacífico y frontera nariñense y Putumayo. La única subregión en la que desde 2017 la tasa de homicidio fue menor a la nacional fue el Sur de Tolima, en la que durante los últimos ocho años, solo en 2021 y en 2022 se superaron los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Violencia política

En cuanto a las condiciones de seguridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos, la ST documentó la muerte de 1.289 personas por violencia política, que permite medir la violencia contra líderes sociales y defensores de DDHH, entre 2017 y 2024 en Colombia, según datos de CERAC, una de las organizaciones que integra la ST. El número de muertes por violencia política en las subregiones PDET desde 2017 fue 701, correspondiente al 54% del total de muertes por ese tipo de violencia a nivel nacional. Desde ese año, la concentración de las muertes por violencia política en las subregiones PDET fue superior al 45% del total nacional, año a año.

La subregión Alto Patía - Norte del Cauca fue en la que hubo mayor registro de muertes por violencia política desde 2017 (191 casos), el 27% del total de homicidios en la subregiones PDET en ese periodo. Otras subregiones altamente afectadas por la violencia política letal fueron: Putumayo (65), Bajo Cauca y Nordeste antioqueño (56), y Pacífico y frontera nariñense con 55 homicidios. Las subregiones de Montes de María con 11 casos, Chocó con 12 casos y Sur del Tolima con 15 casos fueron las menos afectadas por la violencia política letal desde 2017.

Violencia asociada al conflicto armado interno

Con la terminación del conflicto armado con las hoy extintas FARC-EP tras la firma del Acuerdo Final no desaparecieron las acciones violentas propias del conflicto armado interno. De acuerdo con información de la ST, desde la firma del A.F. se han presentado 7.409 acciones violentas atribuidas a grupos armados, con una reducción significativa del 60% si se compara con el período anterior de ocho años, en el que hubo 18.715 acciones. La violencia de los grupos armados del conflicto se ha concentrado en municipios PDET: la mitad de estas acciones ocurrió en estos municipios (3.686), aunque se ha presentado una reducción de estas acciones, pues el promedio anual (de 461 acciones) entre el 2017 y febrero de 2025 es menor en 15% frente al promedio anual de acciones violentas registradas entre 2010 y 2016 -antes de la firma del A.F.- (de 541 acciones).

También hay una alta concentración de la violencia de grupos armados del conflicto en las regiones PDET: las subregiones que registraron más acciones violentas de grupos armados del conflicto, desde 2017, fueron: Alto Patía - Norte del Cauca con 762 acciones, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 464, Catatumbo con 459 y Arauca con 451; allí se concentra el 60% de acciones violentas de las subregiones PDET (2.136 de 3.686) y el 29% del total nacional (7.409). Las subregiones con un menor registro, desde 2017, fueron Sur de Tolima con 24, Montes de María con 61, Sur de Córdoba con 84 y Sierra Nevada - Perijá con 92. Desde 2017, los municipios PDET más afectados por la violencia del conflicto fueron Tibú, Norte de Santander con 180 acciones; Tumaco, Nariño con 157; Saravena, Arauca con 142; Tame, Arauca con 120; Arauquita, Arauca con 107 y Buenaventura, Valle del Cauca con 104; estos seis municipios concentran el 22% de las acciones violentas de grupos del conflicto en los municipios PDET (810 de 3.686).

La ST resalta como un evento grave de deterioro de la situación de seguridad debida a grupos armados, el hecho violento ocurrido al cierre de este informe en abril de 2025 responsabilidad de grupos emergentes -liderados por alias 'Calarcá'-, contra un grupo de militares encargados de la seguridad del AETCR de Charras, en el departamento del Guaviare; durante el cual fueron asesinados siete miembros del

Ejército Nacional (El Tiempo, 2025X). Al respecto, la ST conoció que Aníbal Garavito Hernández, alias 'Miller', fue identificado como el principal responsable de las acciones violentas y, según medios de prensa, había hecho parte de la extinta guerrilla de las FARC-EP y tenía una orden de detención domiciliaria vigente (Ibíd).

2.4.2. Conclusión

En materia de política e investigación criminal, gran parte de las disposiciones han sido cumplidas a tiempo, en correspondencia formal con el A.F, aun cuando algunas sólo de manera reciente se cumplieron, lo que da cuenta tanto de un atraso importante en algunas de ellas y el cumplimiento adicional reciente por parte del Gobierno Nacional. Ahora bien, la mayoría de disposiciones en materia de garantías de seguridad que la ST refiere en cumplimiento, requerían la creación de instancias e instituciones y no se relacionan con su funcionamiento y efectividad, por lo que es importante seguir su operación y los resultados de tales instituciones e instancias, así como la coordinación interinstitucional, con el objetivo de hacer más efectiva la implementación del A.F.

En relación con el SISEP, por ejemplo, la ST encontró decisiones pendientes para la efectiva protección de las personas en proceso de reincorporación y pasos pendientes y retrasados en la formulación del Plan Integral de Protección y Seguridad. Asimismo, para lograr la implementación de las disposiciones del A.F. es necesario que la CNGS haga seguimientos periódicos y públicos a la política de desmantelamiento de organizaciones criminales, en particular, a las instituciones con responsabilidad material en ese desmantelamiento, a saber, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, de forma que tal política conduzca a resultados que permitan superar la crítica situación de garantías de seguridad para los líderes sociales, defensores de DDHH y personas en proceso de reincorporación.

Los avances en términos de judicialización e impartición de penas por parte de la Unidad Especial de Investigación han sido limitados, y no han generado un freno a las afectaciones contra las personas en proceso de reincorporación, ni reducido de manera significativa y progresiva el alto nivel de impunidad en la persecución judicial de tales afectaciones. En este sentido, la ST destaca como un avance el continuo funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas; sin embargo, la prevención de riesgos para las poblaciones vulnerables a las que el Acuerdo da prioridad siguen teniendo un límite en la capacidad de respuesta rápida por parte de las instituciones para neutralizar los riesgos antes de que se materialicen, en línea con lo aprobado en la Política de Desmantelamiento y el Plan de Acción referido en esta sección.

La ST identifica como un obstáculo a la seguridad de las personas en proceso de reincorporación el descenso en la cantidad de condenas emitidas anualmente, llegando a su menor nivel en 2024.

Las garantías de seguridad para las personas en proceso de reincorporación continúan presentando un menor avance en su implementación desde la perspectiva de los resultados y la progresión en la garantía de los derechos. Si bien, en los últimos años se ha reducido significativamente el número de asesinatos y la tasa de incidencia poblacional de personas en proceso de reincorporación, el nivel de riesgo de seguridad para esta población sigue alto y crítico en los lugares donde hay una alta concentración. Precisamente la concentración de la población expuesta a altos niveles de riesgo ofrece la posibilidad de intervenciones concentradas y focalizadas en el dismantelamiento de las organizaciones criminales generadoras de riesgo, para mejorar la efectividad de la fuerza pública.

Igualmente sigue siendo grave la situación de inseguridad para los habitantes de las subregiones PDET en las que se concentra la mayoría de asesinatos de líderes comunitarios y políticos, defensores de DD.HH. y funcionarios públicos. Este alto índice de violencia impide la implementación de proyectos de política pública acordes con los pilares PDET, lo cual retrasa la implementación de los seis puntos del A.F.

Por último, las afectaciones y agresiones contra líderes sociales y defensores de DD.HH. también se mantienen en niveles altos, cuyos asesinatos superan las 1.000 personas y se concentran principalmente en las subregiones PDET; por ende, el riesgo de seguridad contra líderes y defensores es crítico, afectando seriamente la implementación del A.F en las regiones.

2.5. Bienes de las extintas FARC

2.5.1. Análisis

El A.F establece en su disposición 5.1.3.7 que “representantes autorizados [las FARC-EP] (...) acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos” (A.F., 2016, p. 186), de acuerdo con lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 “Suministro de Información” del A.F.

Desde la publicación del Decimotercer Informe de Verificación (ST, 2024), la ST no ha encontrado información actualizada respecto a la monetización y comercialización de los bienes de las extintas FARC-EP. Para 2023, la Sociedad de

Activos Especiales –SAE– contaba con un avance en la monetización de los bienes del 100% del dinero en efectivo, de las divisas (dólares), del oro (lingotes y granulado) y de los semovientes. Sin embargo, sigue pendiente monetizar el 60,83% del oro en joyas, el 98,86% de los muebles y enseres, el 100% de los inmuebles y el 3,34% de los medios de transporte (PGN, 2023). Así las cosas, el valor total monetizado a la fecha es de \$45.627 millones (PGN, 2024).

Además, fueron entregados 13 vehículos reportados en el inventario de las extintas FARC-EP, por un valor de \$1.283 millones (Sociedad de Activos Especiales No.20232013080082, 2024). En el año 2023, la SAE vendió, por más de \$45.000 millones, bienes reportados por las extintas FARC-EP en el inventario entregado al Gobierno Nacional tras la firma del A.F. Estos constan de: oro (\$41.841 millones), dinero en efectivo (\$2.114 millones) y divisas -dólares- (\$1.442 millones) (Sociedad de Activos Especiales No.20232013080082, 2024).

Desde la última actualización, en el Decimotercer Informe de Verificación (ST, 2024), la SAE ha adelantado acciones frente a la monetización de los bienes entregados, entre las que la ST destaca: la subasta pública de un total de 30 joyas, de las cuales fueron monetizadas dos; el saneamiento físico catastral de un inmueble privado entregado; y la chatarrización de un vehículo entregado (PGN, 2024).

En cuanto al estado de la monetización de los inmuebles, la SAE afirma que

Las extintas FARC-EP entregaron de manera voluntaria solamente un (1) bien inmueble de naturaleza privada con potencial de monetización localizado en el municipio de Dabeiba, Antioquia. Este inmueble no ha sido monetizado, debido a que fue necesario realizar un proceso de saneamiento para rectificación de áreas y linderos con Catastro Antioquia en atención a las diferencias que se presentaban con lo reportado por la Superintendencia de Notariado y Registro. (Sociedad de Activos Especiales No.20251030077381, 2025)

En diciembre de 2024 se hizo el avalúo comercial del predio por un valor de \$200.408.511 (Ibid).

Al respecto, la organización de víctimas Federación Colombiana de Víctimas de las FARC -FEVCO- le solicitó a la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– llevar a cabo una investigación frente a la omisión de información de bienes, de las extintas FARC-EP, avaluados en \$100.000 millones y que no fueron incluidos en el inventario entregado; sobre este asunto también existe un proceso en la Fiscalía General de la Nación –FGN– con radicado 13688 de 2015, a cargo del Fiscal 72 Especializado.(Infobae, 2024).

2.5.2. Conclusión

La ST registra que las medidas correspondientes a este subtema de entrega y venta de bienes de las extintas FARC-EP **se han cumplido con avances importantes y en correspondencia con el A.F**; sin embargo, no ha habido actualizaciones recientes sobre el estado de la monetización y comercialización de los bienes. Este asunto, que en el pasado suscitó múltiples controversias jurídicas, tanto en relación con el avalúo de los bienes hechos, como sobre su disposición para liquidación o uso y sobre la propiedad material de los mismos, será un asunto que generará discusión pública, por lo cual la ST encuentra conveniente que las instituciones responsables de la liquidaciones de los bienes y los representantes de las personas en proceso de reincorporación encuentren una manera de producir información útil, para reducir la estigmatización y las afirmaciones sobre no cumplimiento de los compromisos en el A.F. Estas discusiones se exacerbarán en el momento en el que la Jurisdicción Especial para la Paz comience a producir las esperadas sentencias y terminaciones de procesos.

2.6. Enfoques transversales

2.6.1. Enfoque de género

El Acuerdo Final de Paz establece dos indicadores relacionados con el enfoque de género en materia de garantías de seguridad, que fueron estipulados en el PMI (DNP, 2017, p. 159). La ST resalta que el primer indicador, sobre el “Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género”⁷ (PMI, 2017, p. 159), está en la última fase de implementación, la cual finaliza en 2026, según el cronograma. La ST señala que, si bien ha habido un constante reporte sobre el número de alertas emitidas, el indicador presenta un considerable retraso, dado que la última actualización de información es de septiembre de 2023 (SIIPO, 2024); por lo que se encuentra en estado de cumplimiento con retraso.

La ST identificó que desde 2018 y hasta enero del 2025, la Defensoría del Pueblo ha emitido 207 Alertas Tempranas –AT– de mujeres, 234 de niños y niñas y 67 de personas con identidad de género y orientación sexual diversa. Durante 2024, hubo 18, 23 y 5 AT, respectivamente (Defensoría del Pueblo, 2025) focalizadas en 19

⁷ Dicho indicador tiene como objeto “medir el porcentaje de informes de alertas tempranas emitidas por la Delegada de Prevención de Violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” de la Defensoría del Pueblo a partir del el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas; integrando un enfoque diferencial, territorial y de género. (SIIPO, 2024b).

departamentos, 98 municipios y 15 áreas municipalizadas (El Tiempo, 2024a); también se registraron 55 feminicidios, 26.605 casos de violencia intrafamiliar y 33 casos de trata de personas en modalidad de explotación sexual (El Tiempo, 2024b). El conflicto armado es el factor que representa mayor riesgo para las mujeres que están en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, así como para lideresas sociales, afrodescendientes, indígenas y migrantes (Ibíd). Además, la violencia basada en género –VBG–, especialmente la violencia sexual, resulta ser utilizada por grupos armados y delincuenciales con aquellas mujeres y jóvenes que son señaladas de tener cercanía familiar, sentimental o de cualquier índole con otros miembros de grupos armados y delincuenciales (Defensoría del Pueblo, 2024, p. 9).

Frente al segundo indicador, sobre el “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género”⁸ (PMI, 2017, p. 159), su implementación está programada hasta el 2026. La ST señala que este se encuentra en estado de cumplimiento, pero con retrasos, dado que la última información actualizada es de diciembre de 2023 y el requisito para dar por cumplido el indicador es mediante “la presentación de los informes anuales de avance en la implementación” (SIIPO, 2024a).

Sobre el plan de acción 2023-2026 del mencionado Programa, SISMA Mujer hizo un balance general de sus ejes de trabajo y señaló que, en la territorialización del mismo, el Ministerio del Interior llevó a cabo una serie de encuentros a nivel territorial, en donde participaron varias lideresas sociales a través de los Comités de Impulso (SISMA, 2024, p. 55). De las actividades incluidas, muchas fueron reforzadas con la experiencia de las lideresas en lugares de reincorporación; aquellas actividades que presentan un mayor retraso son las relacionadas con las denuncias y la lucha contra la impunidad, que compete a la Fiscalía General de la Nación (Ibíd).

En julio de 2024, el Ministerio del Interior lanzó el plan de acción del “Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos 2024 –2028”; en consecuencia, se llevaron a cabo 12 encuentros territoriales, con la participación de 600 lideresas de diferentes partes del país (MinInterior, 2024a). El plan cuenta con tres ejes temáticos: prevención, protección y garantía de los

⁸ Este indicador tiene por objetivo “presentar los avances del plan de acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos”. El Programa tiene la meta de generar mecanismos que garanticen la participación, la seguridad y las garantías para el goce efectivo de los derechos de las mujeres que se desempeñan como lideresas y defensoras de los Derechos Humanos.

derechos de las mujeres, enfocados en el fortalecimiento de los liderazgos, el mejoramiento de la respuesta institucional y las garantías de no repetición (Ibíd).

Frente al proceso de reincorporación y el número de excombatientes acreditados, la ST identificó contradicciones entre las cifras presentadas por entidades implementadoras y por organizaciones independientes, que utilizan datos de dichas entidades gubernamentales. Según el reporte más reciente de la Fundación Ideas para la Paz “8 años por la paz avances y rezagos de la implementación del Acuerdo”, el cual se basa en cifras de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, para julio de 2024 “había 13.723 personas acreditadas en proceso de reincorporación, de ellas, 3.160 (23%) eran mujeres y 10.563 (77%) hombres” (FIP, 2024, p.175). Sin embargo, según cifras de la ARN, para el 31 de julio de 2024, había 14.121 personas acreditadas, de las cuales 12.077 estaban en proceso de reincorporación (ARN, 2024j, p. 6), lo cual evidencia una diferencia de 1.646 personas entre hombres y mujeres, en cuanto a las cifras presentadas por ambas entidades.

Por su parte, para el año 2023, la Instancia Especial de Mujeres -IEM- reportó que, “un total de 3.750 mujeres y 9.030 hombres -12.780 personas- se encontraban en proceso de reincorporación” (IEM, 2024, p. 52), mientras que la ARN registró 12.105 personas en proceso de reincorporación, en su informe del 31 de diciembre de 2023 (ARN, 2023, p.6). Cifra que fue actualizada por la misma ARN informando que, a 31 de diciembre de 2024, hay 3.084 mujeres (ARN, 2024, p. 55) y “para el periodo comprendido entre enero del 2023 y diciembre de 2024, se registra un promedio de 3.173 mujeres, en estado “activo” y “ausente”, tomando como referencia la cifra inicial (3.261 mujeres en enero de 2023) y final (3.086 mujeres en diciembre de 2024)” (ARN, 2024, p. 55).

Por otra parte, el 26 de diciembre de 2024, la Misión de Verificación de la ONU, afirmó que el 99% de las 11.187 personas en proceso de reincorporación estaban inscritas en el Programa de Reincorporación Integral; de éstas, el 27% de son mujeres, lo que corresponde a 3.051 que se encuentran activas en cuanto al desarrollo e implementación de proyectos productivos colectivos e individuales, así como en cooperativas de economía solidaria (Misión de Verificación, 2025).

Ahora bien, otro obstáculo en el proceso de verificación que identifica la ST, es la ausencia de información pública con desagregación por sexo y género de las personas en proceso de reincorporación. Esto hace difícil contrastar y verificar las cifras presentadas, así como evitar contradicciones entre los datos registrados por diferentes agencias y organizaciones, tal como lo acaba de detallar la ST.

Con respecto a la ubicación territorial de las personas en proceso de reincorporación, la Misión de Verificación de la ONU afirmó que, al 25 de septiembre

de 2024, 10.265 excombatientes (7.780 hombres y 2.485 mujeres) viven por fuera de los AETCR mientras que 1.809 excombatientes (1.215 nombres y 594 mujeres) siguen viviendo en dichos espacios (Misión de Verificación, 2024k, p.7). Sin embargo, la ARN señaló que, al 30 de septiembre, 10.094 personas vivían por fuera de los AETCR y 1.804 en dichos espacios (ARN, 2024l, p. 6). Información que fue actualizada por la ARN en octubre de 2024, reportando 1.784 personas viviendo en AETCR y 10.352 personas por fuera de ellos, sin especificar hombres y mujeres (ARN, 2024, p.1).

En relación con la reincorporación económica la ARN contabilizó 2.850 mujeres beneficiarias, en octubre de 2024, lo que corresponde al 24% del total de personas en proceso de reincorporación (ARN, 2024, p. 1); adicionalmente, en diciembre de 2024, contabilizó 11.066 beneficiarios de proyectos productivos, de éstos 5.871 son proyectos individuales y 132 son colectivos (ARN, 2024, p. 1); es decir, un total de 6.003 proyectos productivos, tanto individuales como colectivos, de mediano y de corto plazo (ARN, 2024m, p. 6). Adicionalmente, para diciembre de 2024 fueron reportados 129 proyectos colectivos (tres menos que en octubre), en los cuales participan 1.112 mujeres (ARN, 2024, p. 53).

La ARN informó, también, que al 31 de diciembre de 2024 “han sido aprobados y desembolsados 1.629 proyectos productivos individuales en los que participan 1.732 mujeres (56% del total de mujeres) en [proceso de] reincorporación” (ibid), los cuales “suman un valor total de \$19.934.652.300, correspondientes al Presupuesto General de la Nación” (ibid). Sin embargo, a noviembre de 2024, la ST señala la participación de 2.844 mujeres en proyectos productivos individuales y colectivos, según datos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (Misión de Verificación, 2025, p.8), lo que supondría una reducción en el número de mujeres beneficiadas.

En relación con los proyectos aprobados, la ST señala que entre el 27 de junio y el 26 de septiembre de 2024, se aprobaron 36 nuevos proyectos individuales y se vienen implementando 128 proyectos productivos colectivos, por parte de 96 cooperativas, “que benefician a 4.002 personas, incluidas 1.111 mujeres. Cabe destacar que 25 proyectos están dirigidos por mujeres excombatientes”. (Misión de Verificación, 2024, p.7).

Dentro de los proyectos productivos con enfoque de género, la ST resalta iniciativas como la estrategia de prevención de la estigmatización a partir de un Convenio entre la ARN y la Organización Internacional para las Migraciones en Colombia -OIM- (ARN, 2024) y el colectivo de mujeres “Abriendo Caminos”, en Valle del Cauca, que es considerado un referente mundial en inclusión de género y participación de mujeres en la construcción de paz (ONU, 2024c).

Frente a los proyectos productivos con participación de personas con “orientación sexual diversa”, la ARN señaló que “entre enero de 2023 y diciembre de 2024, 39 proyectos productivos individuales [fueron] aprobados y desembolsados (...) por un valor total de \$ 511.989.220 correspondientes al Presupuesto General de la Nación y bajo las líneas productivas agrícola (4), comercio (14), pecuario (7) y servicios (14)” (ARN, 2024, p. 55). En cuanto a los proyectos colectivos, hubo participación de 15 personas que “se autoidentifican como personas con orientaciones sexual y/u orientación sexual diversa (OSIGD)” en los 129 proyectos aprobados y desembolsados (ibid).

Por otra parte, en cuanto a la asignación de la renta básica, la ARN registró, en noviembre de 2024, un total de 13.348 personas en proceso de reincorporación que contaban con dicha renta, lo cual representa el 94% del total de estas personas (ARN, 2024m, p. 6); sin embargo, la ST vuelve a hacer un llamado sobre la necesidad de desagregar la información por sexo y género para evidenciar el impacto diferencial entre la población beneficiada. Según la FIP, a mayo de 2024 se encontraban inscritas 3.016 mujeres, 8.422 hombres y 13 personas “con identidad de género diversa/transgenerista” (FIP, 2024, p.176).

Ahora bien, en relación con la atención psicosocial a personas en proceso de reincorporación, la ST señala que “en el primer trimestre de 2024 la ARN reportó que se atendió (...) un total de 11.081 personas: 8.096 hombres y 2.985 mujeres” (FIP, 2024, p. 175), de los cuales, 117 registraron identidad de género y orientación sexual diversa (ibid).

El pasado 29 de septiembre de 2024, Comunes informó que se llevó a cabo “el primer taller de pautas de crianza para la población [en proceso de reincorporación], familiares y personas de la comunidad, como parte de las acciones psicosociales” en el marco del Plan de Reincorporación Integral (Comunes, 2024). En el pilar de Salud, la ARN reportó, para octubre de 2024, un total de 12.062 personas afiliadas al Sistema de Seguridad Social Integral, de las cuales 3.065 son mujeres y 8.997 son hombres; específicamente, existen 11.943 personas en proceso de reincorporación afiliadas al sistema de salud (3.061 mujeres y 8.882 hombres); y 11.317 personas afiliadas al sistema de protección a la vejez y BEPS⁹ (2.881 mujeres y 8.436 hombres) (ARN, 2024, p. 3).

En cuanto a las sesiones de la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, la ST alerta que en el 2024 sólo se llevó a cabo una sesión, lo que

⁹ En Colombia, el sistema de protección a la vejez incluye unos Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como una alternativa para las personas que no pueden cotizar en el Sistema General de Pensiones.

significa una reducción significativa frente al 2023, en el que la Mesa sesionó 169 veces (FIP, 2024, p. 175).

La ST resalta la puesta en marcha del Programa de Reincorporación Integral mediante el Decreto 846 del 4 de julio de 2024 (Función Pública, 2024) y la Resolución 2319 de 2024 (ARN, 2024), el cual cuenta con 51 acciones diferenciales con enfoque de género en los ámbitos de reincorporación política, comunitaria, económica y social (IEM, 2024, p. 54). Adicionalmente, la ST destaca el desarrollo de encuentros de diálogo con enfoque de género, como el “Encuentro nacional de la Coordinadora Nacional de Mujeres, las mujeres en proceso de reincorporación”, del 3 de noviembre de 2024 (ARN, 2024); y el “Segundo Encuentro de Firmantes de paz LGBTIQ+” “Todas las voces, todos los derechos” para expresar las necesidades personales y territoriales relacionadas con la reincorporación”, del 31 de octubre de 2024 (Comunes, 2024).

La ST identificó, a nivel territorial, que el proyecto productivo de la asociación de mujeres “Crea Paz Colombia” está actualmente pausado, debido al traslado del AETCR Oscar Mondragón de Miravalle a El Doncello, Caquetá. La asociación está conformada por 12 mujeres en proceso de reincorporación y consiguió su constitución legal en 2021. El proyecto tenía consolidada una línea de producción agrícola, desde la recolección del grano de café (el cual compraban a campesinos) hasta el proceso de producción y empaquetado de las bolsas de café. Asimismo, este proyecto tenía convenios con la Universidad de la Amazonía para integrar pasantes y con el SENA, para brindar capacitaciones a la comunidad en general. La asociación tuvo que dejar máquinas en el anterior AETCR, impidiendo que continuara la producción en El Doncello. De igual forma, la falta de formalización del terreno en el que va a estar situado el nuevo AETCR impide que haya avances para volver a poner en marcha el proyecto. La ST identifica que esta situación es un grave obstáculo, principalmente, para el pilar de seguridad económica de las 12 mujeres en proceso de reincorporación.

En cuanto a la revisión del Plan Marco de Implementación –PMI–, la ST señala que no fueron agregados nuevos indicadores, para este punto, con disposiciones asociadas al enfoque de género. Sin embargo, fueron modificados dos indicadores (DNP, 2024, p. 57): (i) el Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida, con enfoque territorial, diferencial y de género, fue reglamentado y ampliado hasta el 2031, (iba inicialmente hasta el 2026); y (ii) el Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado, fue extendido hasta 2031; este también tenía prevista su implementación hasta el 2026. La ST señala que el enfoque continúa con una visión heteronormada y binaria que sigue excluyendo a la población con orientación sexual

e identidad de género diversa, al no tener indicadores claros y precisos que aborden a esta población.

2.6.2. Enfoque étnico

En relación con la población étnica en proceso de reincorporación, la ARN (EXT25-001325, 2025) informó que para el 28 de febrero de 2025, del total nacional de la población en proceso de reincorporación (11.930 personas), el 24,5% (2.923 personas) manifestaron una pertenencia étnica, en los siguientes términos: 812 se reconocen como afrocolombianos, 1.861 como indígenas, 17 como palenqueros, 7 como raizales y 2 como Rom. De las 2.923 personas de pertenencia étnica, el 65,55% son hombres (1.916) y el 20,01% son mujeres (585). La mayor concentración de la población étnica en proceso de reincorporación se encuentra en Cauca (27%), Nariño (12,2%), Antioquia (6,8%), Valle del Cauca (6,8%), Meta (6%) y Chocó (5,3%) (ARN, EXT25-001325, 2025). Además, del total de la población en proceso de reincorporación que ha accedido al beneficio de renta básica, el 14% es de pertenencia étnica (la mayoría de los beneficiarios de origen étnico son indígenas y población NARP) (FIP, 2024).

Sobre los avances en iniciativas para poblaciones étnicas en proceso de reincorporación, las tablas 1 y 2 registran las acciones implementadas en el 2024. En materia de sostenibilidad económica, la ST conoció que 1.913 personas que manifiestan pertenecer a un grupo étnico son beneficiarias de proyectos productivos colectivos e individuales; asimismo, de las 4.740 personas en proceso de reincorporación vinculadas al régimen contributivo cotizante, 1.061 (22,38%) reconocen una pertenencia étnica (ARN, EXT25-001325, 2025). En cuanto a la situación de habitabilidad y vivienda de estas poblaciones, 450 personas se vincularon a rutas o programas habitacionales entre los años 2021 y 2024. La ST también conoció que de las 1.240 personas en proceso de reincorporación que contaron con asistencias en el componente familiar, durante el 2024, el 19,35% (240) reconocen una pertenencia étnica (Ibid).

En relación con el acceso a los sistemas de salud y protección social, con corte al 30 de junio de 2024, la ARN reportó que el 100% de las personas con pertenencia étnica, en proceso de reincorporación, habían sido afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud (ARN, EXT25-001325, 2025).

Frente a las acciones con enfoque étnico del “Programa de Reincorporación Integral (PRI)”, a la fecha de corte del presente informe no se tiene información sobre el funcionamiento de la Mesa Étnica del CNR. Sin embargo, según la FIP (2024), de las 211 acciones que comprende el PRI, 30 corresponden al enfoque étnico. La ST

desconoce el avance de cada una de estas acciones, debido a la falta de información pública disponible. Por su parte, el CNR Comunes señaló que, para 2024, logró incluir acciones étnicas en el PRI, crear indicadores étnicos y elaborar las metodologías para las jornadas de pedagogía con la ARN y los espacios étnicos en los lugares de reincorporación. (CNR Comunes, 2024, p. 64). Sin embargo, queda pendiente la orientación para varios grupos étnicos en proceso de reincorporación sobre el acceso al “Programa Especial de Armonización (PEA)” (Ibid).

Tabla 1. Número de población en proceso de reincorporación de pertenencia étnica beneficiaria de sostenibilidad económica y vivienda

Componente	Iniciativa	Población beneficiaria en proceso de reincorporación de pertenencia étnica	Total población beneficiaria en proceso de reincorporación	Porcentaje de la población beneficiaria en proceso de reincorporación de pertenencia étnica
Sostenibilidad económica	Proyectos colectivos e individuales aprobados	1.913	11.066	17,29%
	Vinculación al régimen contributivo cotizante	1.061	4.740	22,38%
Habitabilidad y vivienda	Vinculación a rutas o programas habitacionales entre 2021 y 2024	450	2.158	20,85%

Fuente: (ARN, 2025) Respuesta la ARN con número de radicado EXT25-001325.

Tabla 2. Número de población en proceso de reincorporación de pertenencia étnica beneficiaria de educación y salud

Componente	Iniciativa	Población beneficiaria en proceso de reincorporación , de pertenencia étnica.	Total población beneficiaria en proceso de reincorporación	Porcentaje de la población beneficiaria en proceso de reincorporación , de pertenencia étnica
Familia	Asistencias en el componente familiar durante 2024.	240	1.240	19,35%
Educación	Acceso a educación básica primaria, secundaria, media y educación superior en 2024	581	2.002	29,02%
	Acceso a formación para el trabajo y el desarrollo humano durante 2024.	158	822	19,22%
Salud	Afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud	2.908	12.062	24,11%
	Afiliación al sistema de protección a la vejez y BEPS	2.753	11.317	24,33%

Fuente: (ARN, 2025). Respuesta la ARN con número de radicado EXT25-001325.

La primera salvaguarda étnica para el punto 3, estipulada en el A.F., establece la concertación de un “Programa Especial de Armonización (PEA) para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos” (A. F., 2016, p. 209); es de mencionar que el programa debía estar listo en el 2018, sin embargo, tuvo un retraso de más de dos años en su creación lo que generó limitados avances en el proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes de origen étnico (ST, 2022).

La ST registra como una causa razonable del retroceso en la creación del PEA está asociado a la emergencia sanitaria ocasionada por la epidemia por Covid-19 que limitó el desarrollo de actividades en comunidades étnicas, el desplazamiento del equipo de la ARN y “la negativa de los pueblos indígenas frente al uso de mecanismos virtuales o remotos para la realización del diálogo intercultural” (SIIPO, 2022). Debido a lo anterior, las actividades programadas para llevar a cabo la fase de concertación y consulta se vieron retrasadas por la emergencia sanitaria y, posteriormente, por la adquisición de nuevos compromisos por parte de entidades implementadoras, como el Ministerio del Interior, que atrasaron aún más el desarrollo de la segunda fase (Ibid.).

La ST registró los primeros avances del PEA en 2018, cuando la ARN hizo “una primera propuesta conjunta de un programa especial para la reincorporación de los excombatientes étnicos” (ST, 2020, p. 79). Entre 2018 y noviembre de 2024, la implementación del PEA tiene un avance del 25%. Cabe destacar que el avance de este indicador se mide a partir del desarrollo de cuatro fases: Fase 1. Diagnóstico y formulación del programa (5%). Fase 2. Consulta y concertación con los pueblos étnicos (20%). Fase 3. Difusión del programa (5%). Fase 4. Implementación del programa (70%). Durante el 2024, el PEA avanzó particularmente en la fase 3, por tratarse de la fase más retrasada (SIIPO, 2024).

Dentro de los avances del proceso de concertación e implementación del PEA, la ST identificó que durante el 2020 fue aprobada la “Ruta de Armonización y Reconciliación Resguardo de Mayasquer Pueblo Indígena Pasto”, en Cumbal (Nariño), siendo la primera ruta étnica de reincorporación para 114 excombatientes de la zona. Este proceso fue el resultado del diálogo conjunto entre las autoridades del Resguardo, el Grupo Territorial Nariño de la ARN y la Misión de Verificación de Naciones Unidas. Ese mismo año la ARN, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–, desarrolló un piloto para la formulación de un instrumento normativo para pueblos indígenas del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género” (ST, 2022).

Durante el año 2021, la ST registró avances en el proceso de concertación de la ruta metodológica del PEA con actividades como: “la socialización en territorio, recolección de aportes, retroalimentación, sistematización de las propuestas por parte del equipo técnico indígena, discusión intercultural de los equipos técnicos (ARN y pueblos indígenas), concertación y presentación para la protocolización del Programa en la MPC” (ST, 2022, p. 57). Por otro lado, en junio de 2022, la IEANPE alertó que “el Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico no ha sido implementado en el tiempo correspondiente” (IEANPE, 2022, p 11). Frente a lo cual, la ARN suscribió el Convenio No. 1338 de 2022, cuyo objeto fue “aunar esfuerzos para adelantar el proceso de consulta previa del Programa Especial de Armonización para la reintegración y reincorporación social y económica, con enfoque étnico y de género, y su Instrumento Normativo, para comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras con el Espacio Nacional de Consulta Previa”, a través del cual fue diseñada la última versión de la ruta metodológica del PEA.

Adicionalmente, fue autorizada la adición de \$1.500 millones y la designación de la Asociación “Ser Negro es Más Sabroso” como operador en el desarrollo de la consulta previa en el componente NARP (ST, 2022), cabe resaltar que el cronograma de la ruta metodológica incluía la consulta previa territorial, con un despliegue de 33 asambleas departamentales, para luego concertar y protocolizar el Programa, previo al inicio del proceso de implementación (Ibid.).

Con relación al componente NARP del PEA, durante el 2024 la ARN culminó la ejecución del Convenio No. 1287 de 2024 con la Asociación Afrocolombiana “Ser Negro es Más Sabroso”, cuyo objeto fue la difusión del PEA para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Para ello, se llevaron a cabo 34 asambleas de difusión en los 32 Departamentos, el Distrito Capital y San Basilio de Palenque (SIIPO, 2024). Además, en el 2024, la ARN avanzó en la implementación del programa en dos lugares de reincorporación colectivos prioritarios: el Consejo Comunitario “Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano” (Nariño) y el Consejo Comunitario de Jiguamiandó (Chocó), donde fueron llevados a cabo diálogos para la concertación con autoridades étnico-territoriales y personas en proceso de reincorporación y reintegración, y se logró que las comunidades acogieran voluntariamente el Programa. Actualmente, se están adelantando los procesos contractuales para la construcción conjunta de los Planes Comunitarios de Armonización (PCA) y su implementación (FIP, 2024).

Frente al componente indígena del PEA, la ST encontró que, durante el 2024, la ARN llevó a cabo una reunión de socialización del Programa Especial de Armonización Indígena “Camino para volver al Origen” a los firmantes de paz con

pertenencia étnica indígena de los municipios de Riosucio y Supía, Caldas, que contó con la participación de 16 firmantes y con la participación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas. En dicho espacio se obtuvo como resultado la participación voluntaria del Resguardo Colonial Cañamomo-Lomaprieta y de los firmantes de paz de la cooperativa COOMIPAZ en el PEA. Además, en septiembre de 2024, la ARN firmó el convenio con el Resguardo Indígena Inga Chaluayaco para iniciar la implementación del PEA (ARN, EXT25-001325, 2025).

En la misma línea, dentro de los avances del componente indígena del PEA, la ST encontró que se ha iniciado el proceso en los Resguardos Indígenas de Jámbalo (Cauca) y Mayasquer (Nariño), donde tuvieron lugar diálogos políticos con autoridades locales y personas en proceso de reincorporación y reintegración. Esto dio como resultado, la aceptación voluntaria del PEA por parte de las comunidades y de las acciones pertinentes para la firma del Convenio, a través del cual se desarrollarán actividades para la construcción conjunta de los Planes Comunitarios de Armonización (PCA). Además, se verificaron diálogos en el Resguardo Indígena Inga Chaluayaco que fue priorizado para la socialización del PEA, a través de un Convenio que contempla 12 mingas de socialización, con el objetivo de promover el entendimiento y adoptar el programa (ARN, EXT25-001325, 2025).

Frente a lo anterior, la ST destaca que la salvaguarda étnica que contempla la creación e implementación del PEA se encuentra iniciada con avances en la planeación, concertación e implementación del Programa, sin embargo, presenta retrasos en todas las fases con respecto al tiempo estipulado, lo que impacta el proceso de reincorporación social y económica para las personas en proceso de reincorporación con pertenencia étnica.

Sobre la reincorporación comunitaria, durante el 2022 y el 2023 fueron desarrolladas varias acciones y proyectos de reincorporación comunitaria, con enfoque étnico, en las “agendas territoriales de reincorporación comunitaria -ATRC-” (FIP, 2024, p. 161), que tienen como objetivo crear espacios de diálogo para la construcción colectiva de medidas de restauración individuales y colectivas, y el fortalecimiento de las relaciones comunitarias y de convivencia (Ibid). Para el 2024 fue implementado un proyecto que incluyó 66 nuevos procesos en 61 municipios, por un periodo de 14 meses (Ibid).

Dentro de las iniciativas étnicas identificadas para este informe, hay cinco en Cauca (Silvia, Toribio, Guapi, Caldono y Corinto) relacionadas con el fortalecimiento cultural y turismo comunitario; tres en Nariño (Tumaco y Cumbal) que están por definir; tres en Antioquia (Frontino, Vigía del Fuerte y Apartadó) sobre fortalecimiento social y comunal; dos en Meta (Acacías y San Juan de Arama) sobre rescate de tradiciones culturales e infraestructura comunitaria; una en Chocó

(Jiguamiandó) sobre tradiciones culturales; una en Caldas (Riosucio) sobre minga comunitaria; y una en Guaviare (Puerto Nuevo) sobre infraestructura comunitaria (FIP, 2024, p. 162).

En relación con las garantías de seguridad para los pueblos étnicos, la ST resalta que, desde la firma del A.F. hasta abril de 2024, se han reportado 460 asesinatos de personas en proceso de reincorporación, de los cuales 59 son indígenas y 57 afrocolombianos (ONU, 2025). La Misión de Verificación informó que entre junio y septiembre de 2024 “se reportaron 9 asesinatos y 8 intentos de homicidio contra exmiembros de las extintas FARC-EP, que afectaron en particular a excombatientes indígenas y rurales en los departamentos del Cauca, La Guajira, el Putumayo, Sucre y el Valle del Cauca” (NN.UU, 2024). Además, la Defensoría del Pueblo alertó que más del 51% de los casos de reclutamiento y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes –NNA– por los diversos grupos armados corresponde a NNA de pueblos indígenas y el 5% a comunidades afrocolombianas de los departamentos de Antioquia, Boyacá y el Chocó (Defensoría del Pueblo, 2024). Frente a lo anterior, la Misión de Verificación afirmó, en abril de 2025, que “el reclutamiento y la utilización de niños por distintos grupos armados (...) afecta sobre todo a pueblos indígenas como los awa, jiw, hitnu, siona, nasa y nukak” (ONU, 2025, p. 13).

La ST destaca que la segunda y tercera salvaguarda étnica del A.F. establecen: (ii) la implementación de un Programa de Seguridad y Protección para las comunidades que incluya una perspectiva étnica y cultural y (iii) el fortalecimiento de sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos como la Guardia indígena y la Guardia Cimarrona. Frente a la segunda salvaguarda, en abril de 2018, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 660 por el cual se crea “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”. En su Primer informe de verificación de implementación del Enfoque Étnico, del 2020, la ST alertó que dicho Decreto no consideró el enfoque étnico diferencial y excluyó a las autoridades étnicas “diseño del Plan Integral, absteniéndose de incluir medidas para el fortalecimiento de las guardias indígena y cimarrona, creadas por las comunidades como mecanismos de prevención, protección y solución pacífica de conflictos articulados a procesos de organización autónomos” (ST, 2020). Esta exclusión representó un vacío e incumplimiento con la salvaguarda establecida en el Capítulo Étnico.

Al respecto, la Corte Constitucional ordenó al “Gobierno Nacional y a todas las autoridades encargadas de las garantías de seguridad para los firmantes del Acuerdo Final de Paz, incluir perspectivas y enfoques diferenciales de manera transversal en su implementación” (Sentencia SU-020, 2022). Además, en dicha sentencia se estipuló que “las instituciones encargadas de evaluar el riesgo, adoptar

e implementar las medidas del Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección deben tener en cuenta las especificidades y vulnerabilidades de las personas que estén relacionadas con su edad, género, discapacidad, orientación sexual, procedencia urbana o rural o cualquier otra condición. Al mismo tiempo, las autoridades responsables del Programa Integral de Seguridad para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida deben guiarse por el uso del enfoque étnico, de género, territorial y en general, una perspectiva diferencial que se fije en las particularidades y experiencias de las personas en su diversidad, sus comunidades y sus territorios” (Ibid).

En julio de 2023, la ST conoció en medios de prensa que el Ministerio del Interior aprobó la reformulación del “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”, creado mediante el Decreto 660 de 2018 (PARES, 2023) en la que se consideraría el enfoque étnico y de género. En la ruta de implementación y actualización del Programa, presentada en 2023, el Ministerio del Interior señaló que el objetivo era “definir y adoptar medidas de protección integral para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género en los territorios, así como la garantía de los derechos humanos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de comunidades y organizaciones en los territorios” (Ministerio del Interior, 2023). Además, informó que el proceso de concertación del programa contó con la participación de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, la Mesa Nacional de Garantías, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y el Espacio de Diálogo Análogo (Ibid). A fecha de corte del presente informe, la ST desconoce los avances del Programa relacionados con la población étnica debido a la falta de información disponible al respecto.

La ST encontró que en febrero de 2024 la UIAP, el Ministerio de Defensa y la UNP crearon el “Plan Estratégico de Seguridad y Protección” que cuenta con el “enfoque diferencial en sus diferentes ejes: género, étnico, territorial, discapacidad, diversidades sexuales, entre otros, partiendo de la identificación y atención de las diferentes amenazas, riesgos y vulnerabilidades que afectan a las personas en sus contextos territoriales” (UIAP, 2024). Sin embargo, la ST desconoce los avances en materia étnica de dicho plan en razón de la ausencia de información pública y disponible.

En su informe presentado en marzo de 2023, la UNP afirmó que el Cuerpo Técnico de Análisis de Riesgo Colectivo (CTARC) “determinó los niveles de riesgo a los que se encuentran sometidas las comunidades y sugirió medidas de protección idóneas e integrales para 180 comunidades étnicas y 118 organizaciones de víctimas, étnicas y defensoras de derechos humanos” (UNP, 2023). Además, la UNP señaló

que hay 156 estudios colectivos de riesgo activos y 102 estudios colectivos de riesgo finalizados cuya población objeto son las comunidades étnicas. Actualmente hay 84 organizaciones étnicas (73,3% del total de organizaciones étnicas protegidas por la UNP) protegidas en los departamentos del Cauca, Nariño, Chocó y Valle del Cauca. Frente a lo anterior, esa entidad encontró que las personas pertenecientes a las comunidades NARP e indígenas tienen un riesgo mayor en la región del pacífico puesto que dichas comunidades presentan demanda elevada de protección de los derechos fundamentales en esa zona, debido a las dinámicas del conflicto experimentadas en la región (Ibid).

Así pues, en lo que respecta a la segunda salvaguarda étnica, la ST señala que ésta se encuentra iniciada y registra avances como la reformulación del Decreto 660 de 2018 y la inclusión del enfoque étnico en el Plan Estratégico de Seguridad. Sin embargo, la ST destaca que la información relacionada con la inclusión e implementación de las medidas de seguridad dirigidas a las comunidades étnicas es escasa e insuficiente.

En relación con la tercera salvaguarda, sobre fortalecimiento de sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, la ST encontró que, desde 2017, la UNP brinda medidas de protección y fortalecimiento a las Guardias indígenas, en el marco del Decreto 2078 de 2017 sobre la “ruta de protección colectiva”. Esto incluye la dotación de elementos de protección y contratación de personal de seguridad para los Resguardos Indígenas, de los cuales se han beneficiado a la fecha: Embera y Embera Katío del Alto Andagueda, Mondó Mondocito, Catrú Duba Ancosó y Río Jurubida-Chorí en el departamento de Chocó, así como el Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC– y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ST, 2021). En el caso del pueblo Awá de Tumaco (Nariño), desde el 2020, la comunidad ha solicitado, mediante acción de tutela, la puesta en marcha de las rutas de protección colectiva, que incluyan el fortalecimiento de la Guardia indígena con dotación de elementos de protección como impermeables, linternas, chalecos identitarios, carpas y gorras (La Silla Vacía, 2023).

Es de destacar que, durante el 2024, la ST registró un avance en la tercera salvaguarda étnica, con el “Primer Encuentro Interétnico de Guardias” en el municipio de Medio Atrato (Chocó), que se llevó a cabo en noviembre de 2022, como espacio de diálogo intercultural y de fortalecimiento, el cual contó con la participación de más de 300 representantes de los pueblos indígenas, y comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, provenientes de 5 departamentos (Chocó, Córdoba, Bolívar, Antioquia, Risaralda y Bogotá) (ST, 2024). Otros avances son la finalización de la fase de evaluación de un programa de fortalecimiento de los mecanismos de autoprotección de las comunidades étnicas, por parte del Ministerio del Interior; así como la elaboración del protocolo

de entendimiento entre la Jurisdicción Especial Indígena -JEI- y la Fiscalía General de la Nación, el cual permite a las autoridades de gobierno propio de pueblos indígenas activar un mecanismo urgente de búsqueda de personas desaparecidas, incluyendo a niñas, niños y adolescentes -NNA- víctimas de utilización y reclutamiento por parte de grupos armados (NN.UU., 2025, p. 13).

Por otro lado, en el 2023, la ST identificó que dentro de la “Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales”, cuyos antecedentes se refieren a los puntos del A.F., se añadió un enfoque étnico que es transversal a la construcción e implementación de esta política; y se estableció la creación de las Comisiones Técnicas para abordar temas asociados a enfoques diferenciales (ST, 2024). En cuanto a los avances, la ST encontró que durante el primer semestre de 2024 no hubo consenso dentro de la Subcomisión de la CNGS frente a la creación de dichas Comisiones y éste solo se logró en diciembre de 2024, activando las Comisiones Técnicas para abordar enfoques diferenciales (UIAP, OFI25-00026570, 2025). La UIAP señaló que está en el proceso de activación y que “hace falta concretar los arreglos institucionales para conformar una agenda de trabajo con los representantes de los pueblos étnicos” (UIAP, OFI25-00026570, 2025).

En la misma línea, el Plan de trabajo del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), para 2024, estableció la “priorización de estrategias de acompañamiento a procesos comunitarios e impulso a la constitución de más guardias cimarronas en todo el territorio nacional” (CONPA, 2024). Frente a ello, entre el 26 y 28 de noviembre de 2024, el CONPA llevó a cabo una jornada de cierre del proceso formativo para la constitución de la Guardia Cimarrona del municipio de Riosucio (Caldas), conformada por los Consejos Comunitarios de San José de Tamboral, Villanueva Tamboral y la Playa Aguirre (Ibid).

Así pues, la ST identifica que la tercera salvaguarda étnica para el punto 3 del A.F. se encuentra iniciada con retrasos considerables. Además, la ST manifiesta preocupación por los limitados avances que se evidencian y la falta de información accesible sobre esta cuestión; lo cual deriva de la ausencia de una política pública que agrupe y reconozca a las Guardias indígenas y cimarronas a nivel nacional, que articule su labor y defina sus miembros, sus funciones y su operatividad. Es de gran relevancia la implementación de medidas individuales y colectivas de protección para los pueblos étnicos y el fortalecimiento adicional de las ya existentes, para responder de manera más acertada frente a los riesgos de seguridad en los lugares de reincorporación, la presencia de grupos armados y el desarrollo de actividades ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. El fortalecimiento de las Guardias indígenas y cimarronas, como mecanismos de protección colectiva, representa la inclusión de la diversidad cultural y el reconocimiento de trayectorias de resistencia, supervivencia y autonomía ejercida por los pueblos étnicos que habitan el país.

2.6.3. Enfoque ambiental

En materia ambiental, con corte a diciembre de 2024, hay un total de 80 proyectos productivos colectivos desembolsados que cuentan con un plan de manejo ambiental en su proceso productivo (ARN OFI25-003116, 2025). Por otra parte, hay 5.871 proyectos productivos individuales, desembolsados, que cuentan con un componente ambiental (Ibid).

Los proyectos cuentan con

Acompañamiento y asistencia técnica entregado a cada uno de ellos, lo cual, ha permitido desarrollar un enfoque de sostenibilidad ambiental, desde el diagnóstico y el establecimiento de acciones para prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales derivados de la ejecución del proyecto. (Agencia para la Reincorporación y la Normalización OFI25-003116, 2025)

La ARN reporta que “no se han desarrollado estudios que evidencien una afectación ambiental relacionada con el desarrollo e implementación de proyectos productivos en los predios entregados por el Gobierno Nacional” a personas en proceso de reincorporación (Agencia para la Reincorporación y la Normalización OFI25-003116, 2025). Es importante que la ARN lleve a cabo estudios ambientales en dichos predios, con el propósito de hacer un debido seguimiento sobre cuántos de ellos pueden haber presentado alguna afectación ambiental relacionada con la implementación de proyectos productivos individuales y colectivos.

La ST destaca la participación de la ARN en la décimosexta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica – COP16– en donde presentó su apuesta de avanzar “en la construcción de la Estrategia Ambiental en la Reincorporación con el propósito de aunar esfuerzos en perspectiva de la sostenibilidad de los procesos productivos y asociativos, ligados a la sustentabilidad de los territorios” (ARN, s.f). En este espacio , la ARN planteó el objetivo de “lograr que los proyectos productivos de quienes suscribieron el Acuerdo de Paz y que son acompañados actualmente por la entidad sean ambientalmente sostenibles” (ARN, 2024h). Además, “llevó a cabo más de 15 actividades (...) que incluyeron conversatorios, muestras artísticas y culturales, así como ferias de exposición de proyectos e iniciativas ambientales” (Ibid).

Durante la COP16, la ARN dio visibilidad a cinco iniciativas, en el marco de la Feria de Economías de la Biodiversidad. Entre las iniciativas ambientales de personas en proceso de reincorporación se encuentran: Café Trinidad con Aroma de Paz, La Montaña, Cascadas de inspiración, Coopripaz y Asotourhepaz (ARN, 2024i).

Adicionalmente, durante la COP16, un grupo de personas en proceso de reincorporación presentó un proyecto que busca preservar regiones ecológicas, en

las que se incluyen 84.000 hectáreas de la Amazonía, a través de una red de semillas nativas y viveros de las comunidades locales (Misión de Verificación de la ONU, 2024).

La ST destaca, también, la entrega de dos vehículos eléctricos, tipo moto carguero, a la Cooperativa Multiactiva de Reincorporados del Magdalena (Corema), que cuenta con iniciativas de reciclaje y a la protección del medio ambiente (Radio Magdalena, 2025). Esta entrega se hizo en el marco del convenio CaPAZciudades, entre la ARN y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–.

2.7. Oportunidades de mejora

2.7.1. Cese al fuego y de Hostilidades Bilateral y Dejación de las Armas

- Para dar por terminada la implementación de este punto del A.F es necesario que el Gobierno Nacional tome una decisión con respecto a la construcción del último monumento que falta por ser construido, según lo establecido en el Acuerdo.

2.7.2. Reincorporación social y económica

- Fortalecer el trabajo conjunto entre la ARN y el CNR es necesario para acelerar la aprobación y puesta en marcha de proyectos productivos colectivos e individuales; así como para el acompañamiento técnico de los proyectos productivos, con el fin de evitar retrasos en la implementación del A.F.
- Para abordar la creciente dispersión geográfica de las personas en proceso de reincorporación, es clave impulsar en la ARN y en el marco del CNR la consolidación de condiciones para el funcionamiento de los proyectos productivos en el mediano y largo plazo, incluyendo el replanteamiento de la oferta de proyectos productivos para la reincorporación, con el fin de que se ofrezcan nuevas alternativas de apoyo en formación para el trabajo, la empleabilidad y la ejecución de proyectos individuales. En esta materia es esencial recuperar los avances en materia de sostenibilidad de los proyectos, para alcanzar condiciones de gradación para las personas en proceso de reincorporación como parte del proyecto, y mitigar los riesgos de pérdida de apoyo financiero y técnico ante la rápida disminución esperada de la cooperación internacional (ver este mismo informe sobre el punto 6 de implementación).

- Con el fin de llevar a cabo un seguimiento cercano de la implementación del PRI, es importante que las evaluaciones hechas a los procesos de reincorporación de los excombatientes, tanto a nivel individual como colectivo, sean públicas, con la debida guarda de la identidad y medidas de prevención de riesgo. Así, se podrá alertar frente a su implementación y evaluar si es conveniente proceder al cierre de aquellas disposiciones dadas por cumplidas.
- Con el objetivo de continuar con los procesos de compra de tierras y de arbitrar recursos para impulsar los proyectos productivos, es pertinente que el Gobierno Nacional haga expeditos dichos procesos de compra, así como la entrega de predios y bienes por medio de la ruta de la SAE.
- Es urgente que se desarrollen proyectos de vivienda en los AETCR que tengan vocación de consolidación en el territorio, para garantizar los derechos de las personas en proceso de reincorporación en el marco de los compromisos del A.F. Así como es oportuno que el Ministerio de Vivienda siga avanzando en la formulación de soluciones de vivienda, para las personas en proceso de reincorporación que viven fuera de los AETCR, lo cual contribuye decididamente a la sostenibilidad de la reincorporación y a la reconciliación.
- Con el objetivo de que se continúe con la compra de predios por parte del Gobierno Nacional, es importante que se superen los obstáculos y que se cumplan los compromisos adquiridos durante la sesión 152 del Consejo Nacional de Reincorporación, los cuales se refieren a la adquisición de alrededor de 100 predios y 3.000 hectáreas para el desarrollo de proyectos productivos colectivos e individuales.
- Con el objetivo de reducir la estigmatización, contra personas en proceso de reincorporación, es pertinente que se expida una directiva presidencial que instruya a los funcionarios de gobierno para que abandonen la nominación de grupos armados como grupos “disidentes de las FARC” o con la inclusión en esa denominación de la sigla FARC-EP. Además, es importante que tanto los gobiernos departamentales, así como los altos funcionarios del Estado en la judicatura y en el ministerio público, abandonen estas formas de nominación de los grupos armados organizados, existentes o emergentes, de tal manera que desde el lenguaje y la comunicación pública e institucional se reduzca la estigmatización.
- Es importante que en el proyecto de revisión del Plan Marco de Implementación se actualice el indicador que hace seguimiento del

funcionamiento del SNR y que tiene un estado reportado de cumplimiento del 100%, pese a que el sistema no ha entrado en funcionamiento.

- Con el objetivo de evitar los retrasos en la implementación del A.F., es necesario que el CNR opere de forma periódica, para permitir que sean discutidas e implementadas las estrategias de reincorporación.

2.7.3. Garantías de Seguridad

- Si bien la gran parte de disposiciones del A.F en materia de política e investigación criminal han sido cumplidas a tiempo, la mayoría de disposiciones en materia de garantías de seguridad que la ST refiere en cumplimiento, requerían la creación de instancias e instituciones y no se relacionan con su funcionamiento y efectividad, es importante que estas instancias e instituciones continúen y aumenten la efectividad de su operación con el objetivo de cumplir con lo dispuesto en el A.F. en materia de esas garantías.
- Impulsar una revisión periódica de los planes de seguridad de los AETCR y las NAR, incluyendo el despliegue de la fuerza pública y los esquemas de protección por parte del Gobierno Nacional, con el objetivo de identificar falencias y posibilidades de mejora en su funcionamiento, evitar hechos de violencia y mejorar la seguridad de la población que reside en dichas zonas.
- Con el objetivo de prestar protección a excombatientes, líderes(as) sociales y sus familias, es indispensable que se amplíe significativamente y se refuerce la capacidad de protección y se asigne responsabilidad a la fuerza pública para la protección, especialmente, en las subregiones PDET, donde la concentración de asesinatos contra esta población es alta.
- Es importante que el Gobierno Nacional avance en las disposiciones del SISEP en materia de seguridad y protección para los integrantes del partido Comunes, líderes sociales y defensores de DDHH, quienes todavía detentan altos niveles de vulnerabilidad.
- En cuanto a investigación criminal, es crucial que la UEI comience a presentar avances significativos en los procesos judiciales por vulneraciones contra personas en proceso de reincorporación, para reducir la impunidad y evitar daños posteriores contra dicha población.
- Es urgente la resolución de la controversia en términos de la persona responsable de la Subdirección de Protección de la UNP, por los medios establecidos en el A.F. para la resolución de dichas controversias, de forma que los protegidos que pertenecieron a las antiguas FARC-EP logren un

canal de comunicación y mejorar su confianza en los mecanismos institucionales de protección establecidos en el A.F.

- La ST considera importante que la CNGS haga un seguimiento oportuno y periodico a la implementación de la política de desmantelamiento, en particular, a las instituciones con responsabilidad material en ese desmantelamiento, a saber, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, con el objetivo de conocer su efectividad y lograr la implementación de las disposiciones del A.F., de forma que tal política conduzca a resultados que permitan superar la crítica situación de garantías de seguridad para los líderes sociales, defensores de DDHH y personas en proceso de reincorporación.

2.7.4. Bienes de las FARC

- Para continuar con la reparación efectiva y oportuna de las víctimas, es importante terminar el proceso de monetización de los bienes entregados por las extintas FARC-EP, especialmente el oro en joyas, muebles y enseres; dados los retrasos presentados respecto de los demás bienes ya monetizados. Así mismo, para lograr responder a controversias que ponen en riesgo la legitimidad del A.F. la ST encuentra necesario preparar informes de fácil difusión y comprensión sobre el cumplimiento de los compromisos en la materia y su alcance.
- Para verificar el cumplimiento de las disposiciones del A.F., dirigidas a la reparación efectiva y oportuna a las víctimas, es conveniente que la SAE divulgue la información detallada, pública y periódica, sobre los bienes inventariados y monetizados, indicando el avance en su comercialización.
- Es importante que las instituciones responsables de la liquidación de los bienes de las FARC y los representantes de las personas en proceso de reincorporación encuentren una manera de producir información útil, para reducir la estigmatización y las afirmaciones sobre el no cumplimiento de los compromisos en el A.F.

2.7.5. Enfoque de género

- Para efectos del seguimiento a la implementación de las disposiciones del A.F., es necesario que la información de las entidades implementadoras esté actualizada y desagregada por sexo y género, incluyendo marcadores e indicadores de género desde la formulación hasta el reporte de las acciones de implementación.

- Para una implementación integral del enfoque de género, resulta indispensable que las disposiciones tengan en cuenta a la población con orientación sexual e identidad de género diversa, como por ejemplo, en lo que compete a la atención psicosocial.
- Para garantizar una implementación del enfoque de género, y promover una participación efectiva de la población interesada, es necesario que se hagan sesiones frecuentes en la Mesa de Género del Consejo Nacional de Reincorporación

2.7.6. Enfoque étnico

- Actualizar la información sobre el desarrollo de las acciones con enfoque étnico, del Programa de Reincorporación Integral, es una acción clave para facilitar el seguimiento y verificación de la implementación del A.F.
- Priorizar la implementación del Programa Especial de Armonización (PEA) es una tarea pendiente, que amerita toda la consideración por presentar un retraso considerable, que data de la emergencia sanitaria por el Covid-19.
- Acelerar la creación y activación de las Comisiones Técnicas, inscritas en la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, son acciones cruciales para abordar temas asociados a los enfoques diferenciales

2.7.7. Enfoque ambiental

- Implementar un estudio ambiental de los predios, entregados por el Gobierno Nacional a las personas en proceso de reincorporación, es clave para el debido seguimiento sobre aquellos que puedan presentar alguna afectación ambiental relacionada con la implementación de proyectos productivos individuales y colectivos.
- Incluir un enfoque ambiental con seguimiento institucional en los proyectos productivos, tanto colectivos como individuales, resulta fundamental para garantizar la sostenibilidad de los proyectos y potenciar sus impactos positivos en materia de desarrollo sostenible. Además, es importante que se fortalezcan los proyectos productivos que tienen un enfoque ambiental.

Bibliografía

- ANT. (2024, December 26). *La Agencia Nacional de Tierras presenta resultados históricos en la vigencia 2024*. Agencia Nacional de Tierras.
<https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/la-agencia-nacional-de-tierras-presenta-resultados-historicos-en-la-vigencia-2024>
- ARN. (2023b, octubre 6). *Estrategia de sostenibilidad de los proyectos productivos*. ARN. <https://docs.google.com/document/d/1v7gLdM-GPVJJOqK3Dd-QAUvNJhAAsC-jj3nTUNanbJI/edit?tab=t.0>
- ARN. (2023, 12 31). *ARN en cifras*.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN-en-Cifras-diciembre-2023.pdf>
- ARN. (2024h). *Fortalecer la Estrategia Ambiental en la Reincorporación, el paso a seguir de la ARN tras la COP16*. ARN.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/Fortalecer-Estrategia-Ambiental-Reincorporacion-epaso-seguir-ARN-COP16.aspx>
- ARN. (2024e, junio 21). *Sesión 150 del CNR: Avances del PRI, resultados en la incidencia territorial y ampliación de la participación en la Mesa de Prevención de la Estigmatización*. ARN.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/Sesion-150-CNR-Avances-PRI-resultados-incidencia-territorial-Mesa-Prevencion-Estigmatizacion.aspx>
- ARN. (2024f, julio 4). *Decreto 0846 de 2024*. ARN.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Decretos/D ECRETO%200846%20DE%204%20DE%20JULIO%20DE%202024.pdf>
- ARN. (2024j, 07 31). *ARN en cifras*.
https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_julio_2024.pdf
- ARN. (2024, 09 6). *Resolución No. 2319 de 2024*.
<https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Resoluciones/Resolucion%202319%20de%202024%20Programa%20Reincorporacion%20Integral%20Diario%20Oficial.pdf>
- ARN. (2024a, septiembre 11). *Compra de 100 predios y 3.000 hectáreas para la reincorporación de firmantes de paz, compromisos claves del CNR152*. ARN. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/Compra-100-predios-3000-hectareas-reincorporacion-firmantes-paz-compromisos-claves-CNR152.aspx>
- ARN. (2024l, 09 30). *ARN en cifras*.
https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_sep_2024.pdf

- ARN. (2024i, noviembre 6). *Cinco proyectos de firmantes de paz que destacaron en la COP16 por su compromiso ambiental*. ARN. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/Cinco-proyectos-de-firmantes-de-paz-que-destacaron-en-la-COP16-por-su-compromiso-ambiental.aspx>
- ARN. (2024m, 11 30). *ARN en cifras*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_nov_2024.pdf
- ARN. (2024g, diciembre 4). *Comunicado final del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) No 153*. ARN. [https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/Comunicado-final-Comite-Nacional-Reincorporacion-\(CNR\)-No-153.aspx](https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/Comunicado-final-Comite-Nacional-Reincorporacion-(CNR)-No-153.aspx)
- ARN. (2024c, diciembre 6). *623 personas que dejaron las armas, se gradúan como bachilleres*. ARN. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/623-personas-dejaron-armas-graduan-bachilleres.aspx>
- ARN. (2024b, diciembre 18). *La prevención de la estigmatización: una labor que impactó 14 regiones del país en 2024*. ARN. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/prevencion-estigmatizacion-labor-impacto-14-regiones-pais-2024.aspx>
- ARN. (2024k, diciembre 20). *ARN en cifras*. ARN. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_nov_2024.pdf
- ARN. (2024d, abril 15). *Presentación y aprobación de los criterios de seguimiento, evaluación y salida del Programa de Reincorporación Integral -PRI-*. ARN. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2024/presentacion-aprobacion-criterios-seguimiento-evaluacion-salida-Programa-Reincorporacion-Integral-PRI.aspx>
- ARN. (2025). *ARN destina \$1.600 millones para impulsar proyectos de economía solidaria y popular*. ARN. <https://www.unidadsolidaria.gov.co/Prensa/Noticias-ARN-destina-1600-millones-para-impulsar-proyectos-de-econom%C3%ADa-solidaria-y-popular>
- ARN. (2025b, mayo 19). *Firmantes de paz del Catatumbo tendrán más tiempo para sus planes de reincorporación*. ARN. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2025/Firmantes-paz-Catatumbo-tendr%C3%A1n-m%C3%A1s-tiempo-para-planes-reincorporaci%C3%B3n.aspx>
- ARN. (2025l, junio 18). *El Sistema Nacional de Reincorporación es hoy una realidad para consolidar la paz en Colombia*. ARN.

<https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2025/El-Sistema-Nacional-Reincorporacion-es-hoy-una-realidad-consolidar-paz-Colombia.aspx>

ARN. (s.f). *La ARN y su apuesta ambiental.*

<https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/Paginas/ARN-COP-16.aspx>. ARN

ARN [@ARNColombia]. (2024h, diciembre 5). *En el marco de la estrategia de la prevención de la estigmatización, convenio entre @ARNColombia y @OIMColombia que le apuesta a la construcción del tejido social y la reconciliación, se llevó a cabo en la Plata, #Huila el encuentro comunitario por la X.* <https://x.com/ARNColombia/status/1864677850873315346>

ARN [@ARNColombia]. (2025a, mayo 16). *Hoy acompañamos la inauguración de la distribuidora y comercializadora de productos para la paz de ECOMUN en Bogotá, una iniciativa que fortalecerá la sostenibilidad comercial de proyectos productivos impulsados por firmantes de paz en distintos territorio.* X. <https://x.com/ARNColombia/status/1923548225627152708>

Caracol Radio. (2024, noviembre 21). *Emprendimientos de zonas PDET llegan a Bogotá por el octavo aniversario del Acuerdo de Paz.* Caracol Radio. <https://caracol.com.co/2024/11/21/emprendimientos-de-zonas-pdet-llegan-a-bogota-por-el-octavo-aniversario-del-acuerdo-de-paz/>

Caracol Radio. (2025a, mayo 30). *Firmantes de paz recibieron más de 230 hectáreas para proyectos productivos en Los Patios.* Caracol Radio. <https://caracol.com.co/2025/05/30/firmantes-de-paz-recibieron-mas-de-230-hectareas-para-proyectos-productivos-en-los-patios/>

Caracol Radio. (2025, abril 7). *JEP acepta parcialmente propuesta del último secretariado de las FARC para emitir única sentencia.* Caracol Radio. <https://caracol.com.co/2025/04/07/jep-acepta-propuesta-del-ultimo-secretariado-de-las-farc-para-emitir-una-unica-sentencia/>

CNR Comunes. (2025, febrero 3). *Informe 2024 sobre Reincorporación.* CNR Comunes. <https://www.cnr-c.org/?p=18399>

CNR-Comunes [@CNRCOMUNES]. (2025b, abril 1). *#Comunicado Las y los #FirmantesDePaz solicitamos al gobierno nacional la implementación del SNR y el Programa de Reincorporación Integral #PRI.* X. <https://x.com/CNRCOMUNES/status/1907030078426419289>

Comunes. (2024, 09 26).

<https://x.com/CNRCOMUNES/status/1840418197641498991>

Corporación Mesa Autónoma de Reincorporación [@MAR_PPR]. (2025, mayo 9). *Comunicado de nuestra Mesa Autónoma de Reincorporación a la opinión pública y a la población firmante del Acuerdo Final de Paz.* X. https://x.com/MAR_PPR/status/1920860823544598902?t=aD4FKNpODwgYWRx3JL3-_A&s=15

- Defensoría del Pueblo. (2024, 09 19). *ALERTA TEMPRANA DE INMINENCIA N.º 024-24*. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/024-24.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2025). *Delegada para Prevención de riesgos y Sistema de Alertas Tempranas*. https://www.google.com/url?q=https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Tablero&sa=D&source=docs&ust=1742920988158862&usg=AOvVaw0o9-Va_akhfQJdwxGM3U6I
- Diario del Huila. (2025, mayo 1). *Antiguo secretariado de las Farc presentó tutela contra la JEP*. Diario del Huila. <https://diariodelhuila.com/antiguo-secretariado-de-las-farc-presento-tutela-contra-la-jep/>
- 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*. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf
- El Espectador. (2024, diciembre 30). *Sube tensión entre ex-FARC y Petro: ¿Qué pasa con la renta básica de los excombatientes?* El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-acuerdo-de-paz-exfarc-reclaman-a-gobierno-pago-de-renta-basica-de-diciembre/>
- El Espectador. (2025a, mayo 11). *Ex-FARC amenazados en Catatumbo se trasladarán a nuevo predio dado por el Gobierno*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/ex-farc-amenazados-de-catatumbo-por-eln-recibieron-nuevo-predio-y-se-trasladaran-a-cucuta/>
- El Espectador. (2025b, mayo 15). *Ante crisis de asesinatos de ex-FARC, Gobierno lanza campaña contra la estigmatización*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-asesinato-de-ex-farc-gobierno-lanza-campana-contra-estigmatizacion-de-firmantes-de-paz/>
- El Espectador. (2025, abril 23). *JEP otorga amnistía a Simón Trinidad en 20 procesos de rebelión y daño en bien ajeno*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/judicial/jep-otorga-amnistia-a-simon-trinidad-en-20-procesos-de-rebelion-y-dano-en-bien-ajeno/>
- El Nuevo Siglo. (2025, enero 14). *Pese a recortes, Gobierno promete pago de renta básica a excombatientes*. El Nuevo Siglo. <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/pese-recortes-gobierno-promete-pago-de-renta-basica-excombatientes>
- El Tiempo. (2024, Julio 4). *Cuerpo élite de la Policía de Colombia ha logrado 745 capturas de personas que han afectado a los firmantes de paz; detalles*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/el-cuerpo-elite-de-la-policia-de-colombia-ha-logrado-745-capturas-de-personas-que-han-afectado-a-los-firmantes-de-paz-detalles->

3359025#:~:text=%C2%BFQui%C3%A9nes%20conforman%20el%20Cuerp
o%20%C3%89lite,la%20re

El Tiempo. (2024a, 07 31). *En 2024 van 18 alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo sobre riesgos a los derechos humanos.*

<https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/en-2024-van-18-alertas-tempranas-de-la-defensoria-del-pueblo-sobre-riesgos-a-los-derechos-humanos-3367582>

El Tiempo. (2024b, 12 11). *Las alertas de la Defensoría por casos de feminicidio en Colombia: este año van 745 en el país.*

<https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/las-alertas-de-la-defensoria-por-casos-de-feminicidio-en-colombia-este-ano-van-745-en-el-pais-3408042>

El Tiempo. (2025, 02 26). *Hijos de firmantes de paz asesinados recibirán renta básica: ¿cómo acceder al beneficio?* El Tiempo.

<https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/familiares-de-firmantes-de-paz-asesinados-recibiran-renta-basica-3430549>

El Tiempo. (2025a, Marzo 9). *Detalles de la demanda ante la Corte Constitucional de los ‘padres del acuerdo de paz’ contra la JEP.* El Tiempo.

<https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/detalles-de-la-demanda-ante-la-corte-constitucional-de-los-padres-del-acuerdo-de-paz-contr-la-jep-3433804>

El Tiempo. (2025b, Marzo 9). *‘Es muy grave que abran un camino de investigaciones sin fin’: De la Calle y Jaramillo sobre mecanismo de la JEP.*

El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/es-muy-grave-que-abran-un-nuevo-camino-de-investigaciones-sin-fin-sergio-jaramillo-sobre-mecanismo-de-la-jep-3433806>

El Tiempo. (2025, mayo 2). *Del cónclave en Palomino a la tutela de los ex-Farc: las claves del nuevo pulso en la JEP que amenaza la sentencia.* El Tiempo.

Retrieved mayo 5, 2025c, from <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/detalles-del-viaje-a-palomino-de-magistrados-de-la-jep-que-termino-en-una-tutela-de-los-ex-farc-sobre-los-acuerdos-3449930>

FIP. (2024, noviembre 22). *Ocho años por la paz: los avances y rezagos de la implementación del Acuerdo.* Del Capitolio Al Territorio.

<https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/los-avances-y-rezagos-de-la-implementacion-del-acuerdo-paz>

FIP. (2025, Enero 30). *Garantías de Seguridad en el Acuerdo de Paz Balance al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).* Del Capitolio al Territorio.

<https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/balance-al-sistema-integral-de-seguridad-para-el-ejercicio-de-la-politica-sisep>

Fiscalía General de la Nación. (2017, Enero 1). *Unidad Especial de Investigación.*

Fiscalia. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/unidad-especial-de-investigacion/>

Fondo Colombia en Paz. (2024, mayo 20). *Gobierno destina \$40.000 millones a rehabilitación de 1.280 firmantes de paz con discapacidad por lesiones de guerra*. Fondo Colombia en Paz - FCP. <https://fcp.gov.co/gobierno-destina-40-000-millones-a-rehabilitacion-de-1-280-firmantes-de-paz-con-discapacidad-por-lesiones-de-guerra/>

Función Pública. (2024, 07 4). *Decreto 846 de 2024*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=249496>

Fundación Ideas para la Paz. (2024, noviembre 22). *Ocho años por la paz: los avances y rezagos de la implementación del Acuerdo*. <https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/los-avances-y-rezagos-de-la-implementacion-del-acuerdo-paz>

Infobae. (2024, julio 19). *Víctimas del conflicto armado aseguran que las Farc mintieron a la JEP: “Omitieron información sobre bienes”*. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2024/07/19/victimas-del-conflicto-armado-aseguran-que-las-farc-mintieron-a-la-jep-omitieron-informacion-sobre-bienes/>

Infobae. (2025a, marzo 10). *Corte Constitucional admitió demanda de Humberto de la Calle contra la JEP*. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/03/10/corte-constitucional-admitio-demanda-de-humberto-de-la-calle-contr-la-jep-por-sentencia-que-prioriza-la-investigacion-de-maximos-responsables-en-el-conflicto-armado/>

JEP. (2025, abril 22). *Con firma de memorando entre la ARN y la JEP, el Gobierno Nacional garantiza recursos para las primeras sanciones propias del Tribunal para la Paz*. JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/con-firma-de-memorando-entre-la-arn-y-la-jep-el-gobierno-nacional-garantiza-recursos-para-las-primeras-sanciones-propias-de.aspx>

Ministerio de Defensa. (2025, Febrero 17). *Información Estadística*. Ministerio de Defensa. <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>

Ministerio del Interior. (2024a, 07 24). *Con Programa de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras, MinInterior avanza en la implementación del Acuerdo de Paz*. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/con-programa-de-garantias-para-mujeres-lideresas-y-defensoras-mininterior-avanza-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

Ministerio del Interior. (2024, Septiembre 1). *Acuerdo Nacional*. Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/acuerdo-nacional-2024/>

Misión de Verificación de la ONU. (2024a, marzo 27). *Informe del Secretario General*. ONU. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2407347.pdf

- Misión de Verificación de la ONU. (2024b, junio 27). *Informe del Secretario General*. ONU.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/_sp_n2417093.pdf
- Misión de Verificación de la ONU. (2024, Octubre 9). *S/2024/694 Consejo de Seguridad*. Consejo de Seguridad.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_del_secretario_general_de_la_onu_sobre_mision_de_verificacion_de_las_naciones_unidas_en_colombia_s2024694_-_esp.pdf
- Misión de Verificación de la ONU. (2025a, marzo 27). *Informe del Secretario General*. Misión de Verificación de la ONU.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2506612.pdf
- Misión de Verificación de la ONU. (2025, enero 13). *Informe del Secretario General*. ONU.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2440629.pdf
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2024a, 09 26). *Informe del Secretario General S/2024/694*.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/informe_del_secretario_general_de_la_onu_sobre_mision_de_verificacion_de_las_naciones_unidas_en_colombia_s2024694_-_esp.pdf
- Misión de Verificación ONU [@MisionONUCol]. (2025b, enero 11). *El café de las mujeres firmantes de paz en #Medellín es una realidad: Se trata de “Juntas café en paz”, en donde se podrá encontrar variedad de cafés, postres y mieles producto de la reincorporación*. X.
<https://x.com/misiononucol/status/1878185115555418116?s=46>
- OACNUDH. (2025). *Situación de los derechos humanos en Colombia*. OACNUDH.
<https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2025/02/02-24-2025-Final-Informe-Anual-Alto-Comisionado-Colombia-Castellano.pdf>
- PGN. (2023, Noviembre 1). *QUINTO INFORME AL CONGRESO Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. Procuraduría General de la Nación.
<https://drive.google.com/file/d/1mysrAYWlwatfBoBFPj1PwbJb1bxloSTZ/view>
- PGN. (2024, Marzo 1). *SEXTO INFORME AL CONGRESO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ*. PGN.
<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Micrositio%20Acuerdos%20de%20paz/SextoInformealCongresodeseguimientoAFP2024vfradicar.pdf>
- Policía Nacional. (2023, Diciembre 31). *INFORME DE RENDICION DE CUENTAS*. Policía Nacional.
https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/informe_rendicion_de_cuentas_policia_nacional_2023.pdf

- Policia Nacional. (2025). *GS-2025-001560-SUDIR*. Policia Nacional.
https://drive.google.com/drive/u/2/folders/1KYVuO9_mqlbg4koRx315yE96TjnoA-Am
- Procuraduría General de la Nación. (2024, diciembre 20). *SEXTO INFORME AL CONGRESO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ*.
Procuraduría General de la Nación.
<https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Micrositio%20Acuerdos%20de%20paz/SextoInformealCongresodeseguimientoAFP2024vfradicar.pdf>
- Radio Magdalena. (2025, febrero 19). *Proyecto de firmantes de paz y comunidad recibió dos vehículos para reciclaje y protección del medio ambiente*. Radio Magdalena. <https://www.radiomagdalena1420am.com/2025/02/proyecto-de-firmantes-de-paz-y.html>
- SIIPO. (2024b). *C.E.2 Indicador PMI de SAT con enfoque étnico. (Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado)*.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UxzzMassJAbWtfJ6>
- SIIPO. (2024a). *C.G.1 Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado*.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/ChjicKxJFgqAp6sk>
- SIIPO. (2024). *C.G.2 Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado*.
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/SwqYcbAmY6xJFg3lq7Z8>
- Sisma Mujer. (2024, febrero). *Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) [III Balance: Construcción de un rumbo hacia la consolidación del nuevo Plan de Acción cuatrienal (2023-2026) y Valoración de avances del Plan de Acción cuatrienal (2019-2022)]*. <https://sismamujer.org/wp-content/uploads/2024/02/PIGMLD-III-Balance-y-Propuesta-Plan-de-Accion-2023-2026-digital-6febrero.pdf>
- ST. (2018, Febrero 1). *PRIMER INFORME DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ*. STCIV.
<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Primer-Informe-STCVI-Febrero-2018.pdf>
- ST. (2020, septiembre). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.
<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>

- ST. (2021, octubre). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.
<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- ST. (2022). *Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. ST.
<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2022/01/Tercer-informe-de-verificacion-del-estado-de-implementacion-del-enfoque-e%CC%81tnico.pdf>
- ST. (2024). *Decimotercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. STCIV.
<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Decimotercer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- ST. (2025, febrero). *Decimo cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Decimo cuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC.
<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2025/02/Decimocuarto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- UIAP. (2023, Septiembre 7). *Aprobada Política de desmantelamiento de organizaciones criminales*. UIAP. <https://portalparalapaz.gov.co/aprobada-politica-de-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales/08/>
- UIAP. (2023a, Noviembre 2). *Aprobado Plan Estratégico de Seguridad y Protección para firmantes de paz en proceso de reincorporación*. UIAP.
<https://portalparalapaz.gov.co/aprobado-plan-estrategico-de-seguridad-y-proteccion-para-firmantes-de-paz-en-proceso-de-reincorporacion/09/>
- UIAP. (2024b, Febrero 16). *Se adopta el Plan estratégico de Seguridad y Protección para firmantes de paz en proceso de reincorporación*. UIAP.
<https://portalparalapaz.gov.co/plan-estrategico-de-seguridad-y-proteccion/16/>
- UIAP. (2024, Marzo 31). *Informativo sobre los avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz*. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
<https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/04/20240408JuntanzasInformativoAvancesImplementacionAcuerdoPaz.pdf>
- UIAP. (2024b, mayo 20). *Gobierno garantizará rehabilitación física y psicosocial a firmantes de paz y víctimas del conflicto con discapacidad por lesiones de guerra*. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

<https://portalparalapaz.gov.co/gobierno-garantizara-rehabilitacion-fisica-y-psicosocial-a-firmantes-de-paz-y-victimas-del-conflicto-con-discapacidad-por-lesiones-de-guerra/20/>

UIAP. (2024a, Noviembre 19). *Así va la Implementación del Acuerdo de Paz en los dos años del Gobierno del Cambio*. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. <https://portalparalapaz.gov.co/asi-va-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-los-dos-anos-del-gobierno-del-cambio/19/>

UNP [@UNPColombia]. (2024, mayo 6). *La UNP y el partido Comunes En lo que le compete la UNP aplica de manera irrestricta el Acuerdo de Paz 2016. El acuerdo en ninguna parte incluye cogobierno ni la consulta de nombramiento del subdirector (a) de la Subdirección Especializada, SESP*. X. <https://x.com/UNPColombia/status/1787661740601217511>

W Radio. (2025, mayo 13). Tres proyectos de firmantes de paz recibirán \$1.200 millones para fortalecer iniciativas productivas. W Radio. <https://www.wradio.com.co/2025/05/13/tres-proyectos-de-firmantes-de-paz-recibiran-1200-millones-para-fortalecer-iniciativas-productivas/>

PUNTO

4

Punto 4. Solución al Problema de las
Drogas ilícitas

Solución al Problema de las Drogas ilícitas

Informe sobre la implementación del cuarto punto del Acuerdo Final: “Solución al Problema de las Drogas ilícitas”

1. Presentación

El Punto 4 del Acuerdo Final –A.F.– establece las bases para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (A.F., 2016, p. 99). Para lograr tal propósito, el Acuerdo estipula un tratamiento diferenciado a los fenómenos de producción, consumo y comercialización de drogas ilícitas (A.F., 2016, Introducción, p. 8). El punto 4 del A.F. está subdividido en cuatro temas: (i) Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Plan Integral de Sustitución de Desarrollo Alternativo y su implementación durante el período de análisis; (ii) Programas de prevención del consumo y salud pública; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal.

Para su Decimoquinto Informe de Verificación la Secretaría Técnica -ST- verificó¹⁰ el estado de cumplimiento en la implementación del punto con una perspectiva de mediano plazo en los siguientes aspectos: i) los avances en la implementación durante el período de análisis; ii) pertinencia, oportunidad y urgencia de la implementación de los temas y subtemas priorizados, en correspondencia a la capacidad de gestión pública que pueden impulsar o modificar el ritmo de su implementación; iii) las oportunidades de mejora en atención a los compromisos del A.F.

¹⁰ La ST dio prioridad en este informe a los subtemas que aún tienen compromisos pendientes de implementación, especialmente, aquellos en los que hay retrasos o que requieren cumplimiento prioritario. Además, incluye los subtemas en donde se reportaron avances significativos después del 14 informe de la ST (2024).

2. Análisis de temas

2.1. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

2.1.1. Análisis

Para este informe, la ST evaluó el estado y cumplimiento de los diferentes compromisos del punto 4 con una perspectiva de mediano plazo. El inicio de la implementación de este punto 4 se dio el 29 de mayo de 2017 cuando el Gobierno Nacional expidió el Decreto 896 “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito”, en cumplimiento con el compromiso 4.1 del A.F. que establece que “el Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)” (A.F., 4.1., 2016, p, 102). Este programa tuvo concordancia con lo establecido en el A.F., en sus diferentes componentes, como lo mencionamos en nuestro “Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia en las 16 zonas PDET” (ST, 2022, p.107) y en el Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz (ST, 2021, p. 169).

En los compromisos del PNIS se destacan seis principales componentes: i) el Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar; ii) el PAI comunitario; iii) la erradicación voluntaria y asistida; iv) la erradicación por parte de la fuerza pública; v) la implementación del Tratamiento Penal Diferenciado; y vi) la garantía en las condiciones de seguridad

PAI familiar

El PAI, que es un plan perteneciente al PNIS, a nivel familiar incluye: (i) pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata –AAI–; (ii) proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria; (iii) Asistencia Técnica Integral; (iv) proyectos de ciclo corto y generación de ingresos rápidos; y (v) proyectos productivos con visión de largo plazo. Además, el PAI incluye un Plan de Atención para recolectores de cultivos de uso ilícito.

La implementación del PAI familiar en el corto plazo avanzó significativamente en marzo de 2024, frente al mismo mes de 2023, en los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata, registrando un cumplimiento del 95,85% respecto a las familias, cultivadoras y no cultivadoras, quienes ya recibieron la totalidad de los pagos previstos (78.831 familias) frente al avance registrado en marzo de 2023 de 88,48%, es decir un avance de 6.057 familias en un año. También, la ST verificó que el componente de Asistencia Técnica Integral aumentó marginalmente, de

94,19% en el 2023 a 94,33% en el 2024, con un avance de 104 familias en un año, para un alcance a 77.577 familias de 82.855 que habían firmado acuerdos, para un 94,33% de alcance total. También hubo un aumento en los proyectos productivos de corto plazo, que pasaron de una implementación del 81,17% al 83,33% con 1.771 familias más en un periodo de doce meses, para un total de con 68.533 familias con proyectos productivos culminados, un 83.33 % del total.

Tabla 1. PAI familiar

Componentes del PAI Familiar	Familias beneficiadas marzo 2024	Familias beneficiadas del total de familias inscritas (%)	Familias beneficiadas marzo 2023	Familias beneficiadas del total de familias inscritas 13er informe(%)
Asistencia Alimentaria Inmediata: familias que recibieron la totalidad de pagos	78.831	95,85%	72.774	88,48%
Asistencia técnica integral	77.577	94,33%	77.473	94,19%
Autosostenimiento y seguridad alimentaria	69.977	85,09%	70.682	85,94%
Proyectos productivos de ciclo corto e ingreso rápido en elaboración y concertación	68.533	83,33%	66.762	81,17%
Proyectos productivos con visión de largo plazo	1.726	2,10%	1.986	2,40%
Plan de atención a recolectores: recolectores vinculados	7.420	44,02%	7.437	44,11%

Fuente: elaboración propia con base en el Sexto Informe al Congreso de la Procuraduría General de la Nación.

Sin embargo, pese al avance de proyectos productivos de corto plazo, la ST encontró un retroceso en la implementación de los proyectos productivos con visión de largo plazo, pues el número de 1.986 familias que recibieron todos los pagos en marzo de 2023 cayó a 1.726 familias beneficiarias, con una implementación de sólo el 2,1% en marzo de 2024.

El componente de autosostenimiento y seguridad alimentaria también registró una reducción en su implementación, al pasar de 85,94% a 85,09% (de 70.682 a 69.977 familias) de marzo de 2023 a marzo de 2024. En cuanto al plan de atención a recolectores, también hubo una leve reducción en su implementación, respecto al informe anterior, al pasar de 7.437 a 7.420 recolectores vinculados, con una implementación del 44,02%, en marzo de 2024 frente a marzo de 2023.

El retraso en los proyectos productivos, con visión de largo plazo, muestra las dificultades en la capacidad del PNIS para producir resultados de sustitución sostenibles. Adicionalmente, aunque ya culminaron los pagos a 1.726 familias inscritas para este tipo de proyectos, la ST identifica como un obstáculo la escasa implementación de los proyectos productivos con visión de largo plazo del PNIS, debido a que esto dificulta la sostenibilidad del PNIS y de la Reforma Rural Integral –RRI–, los cuales dependen de que las familias cultivadoras y no cultivadoras tengan fuentes de ingreso en economías lícitas (A.F., 2017, p. 101); además de la reducción en la implementación del plan de atención a recolectores.

La implementación del PAI familiar permanece en estado de incumplimiento, pese a la ampliación de la meta de implementación del 2020 al 2026 (ver sección de cronograma, metas e indicadores), debido a que solo se conoce el proyecto de revisión del Plan Marco de Implementación y debe pasar a revisión y aprobación del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para la implementación del Acuerdo de Paz. La ST resalta la necesidad de impulsar de manera significativa la implementación del PAI familiar, debido a que su vigencia culmina en el 2026 y su implementación y sostenibilidad de largo plazo tienen un rezago significativo en los últimos años, al igual que algunos componentes del PAI familiar.

De otra parte, la ST encontró que, el pasado 3 de marzo, el Gobierno Nacional anunció el “pago por erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito en la región del Catatumbo”, con la meta de “25.000 hectáreas en dicha región” (Presidencia de la República, 2024); el cual consiste en “un pago por erradicación [sic] de \$1.280.000 [el 90% del salario mínimo] (...), por 12 meses” (ibid). El Gobierno no informó si el pago es por familia o si éste cambiará en razón de las hectáreas –ha– erradicadas; tampoco informó sobre el mecanismo de monitoreo, necesario para la verificación de las respectivas acciones.

Adicionalmente, el Gobierno señaló que, para el año 2024, los cultivos de uso ilícito “llegaron a 53.000 [ha en el Catatumbo]. De esos cultivos el 52% están en Tibú [Norte de Santander]. En segundo lugar está El Tarra [Norte de Santander] con 6.800 ha. y en tercer lugar Sardinata [Norte de Santander] con 4.300 ha” (ibid).

La Directora de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos –DSCI– afirmó que “el plan consta de dos componentes principales, el primero (...) [hace referencia] al

pago por erradicación (...) que estará condicionado a la erradicación de raíz de los cultivos de uso ilícito (...). El segundo componente es el “establecimiento o fortalecimiento de una línea productiva legal, promoviendo la agroindustria” y “la sustitución de la economía de todo el circuito económico y no solo de la planta de coca (...) en la cual invertiremos recursos para agregarle valor a los productos, habrá asistencia técnica, habrá una logística garantizada para el transporte de estos cultivos y una comercialización garantizada”. El presidente había anunciado, el pasado 3 de marzo, que “esas 25.000 hectáreas deben ser tituladas al campesinado del Catatumbo”, pero no dió detalles sobre el mecanismo de titulación, ni aclaró si está condicionado a la erradicación.

Si bien, este nuevo programa no hace parte del marco de la implementación del A.F., comparte muchas de las características y compromisos del PNIS, pues los pagos por sustitución de cultivos de uso ilícito fueron incluidos en el Plan Nacional Integral de Sustitución de cultivos, en el componente del Plan de Atención Inmediata, y han sido utilizados de tiempo atrás como una estrategia para la reducción de la oferta del insumo para la pasta de coca -precursor de la cocaína que se fabrica en Colombia-. Sin embargo, la ST resalta que este tipo de programas, así como el PNIS, no han sido eficaces para la reducción de las hectáreas cultivadas de coca. De hecho, según la evaluación de impacto del PNIS “el programa incrementó el área sembrada con coca desde el anuncio de los beneficios [atribuyéndole] al programa el crecimiento de 381% en los cultivos de coca” (DNP, 2023, p. 142), resultados que reseñamos en nuestro decimocuarto informe de verificación.

Respecto a la formalización de la propiedad para las familias inscritas en el PNIS, la DSCI informó que:

ha sostenido diferentes encuentros con la ANT, encaminados a construir una línea de trabajo que permita acelerar los procesos de formalización en las zonas focalizadas por el PNIS en las que los beneficiarios cumplan con el compromiso de sustitución y demás compromisos adquiridos frente al Programa; sin embargo, la DSCI no cuenta a la fecha con datos relativos a un número determinado de hectáreas formalizadas para las familias beneficiarias del PNIS (DSCI, Radicado N° 20252400014852, p. 10).

Si bien, este compromiso no se encuentra aún en estado de incumplimiento, debido a que fue recientemente incluido en el PMI (ver sección abajo: cronograma, metas e indicadores), la ST considera que sí se encuentra con gran retraso debido a que el PNIS tiene previsto culminar en el 2027 y el A.F. ya alcanzó la mitad de su periodo de implementación, por lo que es escaso el tiempo para llevar a efecto este compromiso.

PAI comunitario

Según lo establecido en el A.F. (4.1.3.6), el PAI comunitario incluye:

Guarderías infantiles rurales, un programa de dotación de comedores escolares, mecanismos de información para facilitar el acceso a oportunidades laborales, programas contra el hambre para personas de la tercera edad, programas de superación de la pobreza, brigadas de atención básica en salud y la puesta en marcha de los planes contemplados en el punto 1.3.3 de la Reforma Rural Integral sobre estímulos a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos, crédito y mercadeo. (A.F., 2016, p.113-114)

Respecto al PAI comunitario, la ST llama la atención sobre el hecho que la DSCI considera como implementación de este componente los pilares de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– en los municipios en correspondencia con el PNIS; especialmente, lo que se refiere a los compromisos de Salud, Educación Rural, Proyectos Productivos y Alimentación (DSCI, Radicado N° 20252400014852, p. 15). Sin embargo, la ST resalta que la implementación de estos compromisos corresponde a un programa distinto a los del Plan de Desarrollo: mientras que el PAI comunitario está enfocado explícitamente en las comunidades, y dado que no se tiene registro acerca del avance, la ST considera que este compromiso se encuentra en estado de incumplimiento.

Erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito

Respecto a la implementación del componente central del PNIS, la erradicación y la sustitución de cultivos de uso ilícito, el A.F. hace un énfasis en acuerdos comunitarios: “en los acuerdos con las comunidades se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del Gobierno Nacional y las comunidades en el marco del proceso de sustitución” (A.F., 2016, p. 107). La ST reportó en su décimo informe de verificación que desde la puesta en marcha del PNIS, en el 2017, hasta el 31 de diciembre de 2020 se suscribieron 107 Acuerdos Colectivos de sustitución, correspondientes con 99.097 familias inscritas al programa (ST, 2021, p. 171), las cuales han sido beneficiarias del Plan de Atención Inmediata. Por lo anterior, la ST establece en estado de cumplimiento completo y oportuno los acuerdos colectivos con las comunidades para los procesos de sustitución y su vinculación al PNIS.

El gobierno nacional rediseñó el PNIS para eliminar los operadores de los programas de desarrollo de sustitución y hacer transferencias monetarias directas condicionadas, con el objetivo de cumplir con la “Implementación y sostenibilidad del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales, y la puesta en marcha de planes de desarrollo alternativos concertados con las comunidades que hacen parte integral del PNIS” (PND, 2022, p. 299) . Para ello incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 una disposición que permitió a las familias beneficiadas del PNIS “renegociar la operación de proyectos

productivos de ciclo corto y largo, por una sola vez y de forma concertada con el Gobierno Nacional” (Ley 294 de 2023, artículo 10), como la ST lo mencionó en su décimo tercer informe de verificación (ST, 2024, p. 158). La ST encontró que la expedición de los lineamientos y el proceso de la renegociación de los proyectos productivos de corto y largo plazo se dió más de un año después de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, el 19 de mayo de 2023; así, el 16 de julio de 2024 la DSCI expidió la resolución N° 0021 de 2024 “Por medio de la cual se establece el procedimiento de renegociación de la operación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- prevista en el parágrafo 5° del artículo 7°” (DSCI, Radicado N° 20252400014852, p. 5).

El avance en la renegociación de proyectos productivos ha sido marginal: la ST encontró que fueron aprobados y firmados 56.415 planes de inversión para la renegociación, de los cuales, el 30% corresponden a proyectos agrícolas (16.717); el 15% a proyectos pecuarios (8.451 proyectos); y el 55% a proyectos no agropecuarios (31.212). De estos proyectos, la gran mayoría se encuentra en la fase inicial de alistamiento, 56.057 (para un 99,3% de los proyectos renegociados) con un valor total de \$168.171 millones, y fueron aprobadas 12.791 órdenes de compra y 5.621 órdenes de entrega. Sin embargo, el trámite de pagos a proveedores por entrega de insumos a familias PNIS alcanza los \$25.469 millones, en los departamentos de Nariño y Putumayo, por lo que el avance total en la renegociación e implementación de los proyectos productivos es marginal (ART, Radicado N° 20252400006592).

Según la DSCI

El proceso de renegociación de los proyectos productivos permite resolver las fallas en la implementación del PAI, particularmente en el componente productivo. En este marco, la DSCI ha encontrado que en estos procesos se permite formular la propuesta de recibir transferencias condicionadas sin la necesidad de operadores, al considerarla más eficaz que la implementación de sus proyectos productivos (Procuraduría General de la Nación, 2025, p. 467)

Sin embargo, según este nuevo sistema la Procuraduría General de la Nación considera que

constituye un riesgo de que se monetice este programa y no permita alcanzar el cumplimiento del propósito para el cual fue creado, que es resolver de manera integral la afectación de los cultivos de uso ilícito en los territorios rurales con presencia de éstos (PGN, 2025, p. 447)

La ST observa que la implementación del PNIS se ha enfocado principalmente en el Plan de Atención Inmediata –PAI– Familiar, sobre el cual se encuentran la mayoría de indicadores del Plan Marco de Implementación (ver sección abajo).

Además, como lo menciona la Procuraduría General de la Nación, en su Sexto informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz (2024, p. 439), el PAI Familiar ha presentado muchas “fallas sistemáticas” en su ejecución, las cuales también han sido objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, al señalar que el A.F. “fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta sólo procederá en caso de que fracase la primera” (Corte Constitucional, 2019). Además, en la sentencia T-146 de 2024, la Corte Constitucional sentenció “AMPARAR (sic) los derechos fundamentales de los núcleos familiares agenciados al debido proceso, participación, mínimo vital y alimentación y a adoptar las órdenes de protección y remedios dispuestos en los siguientes resolutivos” tal como lo mencionamos en nuestro décimo tercer y décimo cuarto informes de verificación (2024).

Participación de las FARC en la sustitución de cultivos

El A.F. establece que “las [extintas] FARC-EP luego de la firma del Acuerdo Final (...) participarán en el Programa [PNIS] y contribuirán a la solución de los problemas de los cultivos de uso ilícito” (A.F., 2016, p. 102). Respecto al cumplimiento de este compromiso, la ST registró en su décimo informe de verificación, el cumplimiento de este compromiso por medio de la participación activa en las reuniones para la socialización de la implementación del PNIS, seguido de “dificultades en la participación de los excombatientes de las extintas FARC-EP desde agosto de 2018 y una suspensión casi total de avances desde el final de ese año (...) [debido a] la falta de recursos destinados al auxilio económico de los excombatientes” (ST, 2021, p. 176)

La ST no encontró información adicional, públicamente disponible, sobre este compromiso, por lo que se mantiene en estado de incumplimiento. Ahora bien, este incumplimiento se debe, principalmente, a las condiciones de inseguridad ya mencionadas (ver el punto 3 de este informe), que afectan de manera desproporcionada a la población en proceso de reincorporación, y a la ausencia de mecanismos de participación en el PNIS para esa misma población.

Aumento de los cultivos de uso ilícito, erradicación voluntaria y asistida

En términos del contexto, la ST menciona el aumento sostenido en los últimos tres años, desde el 2021, de las hectáreas –ha– de coca cultivadas, alcanzando la cifra máxima histórica de 252.572,74 ha cultivadas en el 2023; un aumento de 9,8% frente a las cultivadas en el 2022, de 230.027,62 ha (UNODC, 2024). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) encontró que el 48% de las hectáreas cultivadas se encuentra en zonas de manejo especial, siendo que el 20% de la coca cultivada se encuentra en territorios de comunidades negras; el 14%

en reservas forestales, el 10% en resguardos indígenas; y el 4% en Parques Nacionales Naturales (UNODC, 2024).

Si bien, la UNODC estima que la producción potencial de cocaína en Colombia llegó a los 2.664 toneladas métricas, la ST reitera una observación que ha hecho en otros informes en el pasado y es que esta estimación corresponde al “supuesto de que todas las hectáreas sembradas son cosechadas para producir cocaína” (UNODC, 2024, p. 6). Aunque la UNODC afirma que “existe evidencia de que la gran mayoría de los cultivos siguen siendo cosechados” (UNODC, 2024, p. 6), es necesario considerar la caída en los precios de venta de la pasta y la base de cocaína, por lo que puede haber una sobreestimación del potencial productivo de cocaína en Colombia, respecto a la cifra mencionada.

La ST además encontró que se mantiene el escenario presentado en su informe especial respecto a la cantidad de hectáreas con cultivos de uso ilícito en las regiones PDET: en el 2022 la participación era del 93,86% y en el 2023 fue del 93,69%. También es positivo registrar que la cantidad de hectáreas cultivadas en las regiones PNIS se redujo marginalmente, luego de haber aumentado, en los últimos tres años, a un máximo de 61,47% en el 2022 y de 59,73% en el 2023.

Pese a la reducción, la participación de los cultivos de uso ilícito en los municipios en los que se implementa únicamente el PNIS, la ST encontró un aumento por tercer año consecutivo de los cultivos en esas regiones; en el 2023 aumentó en 6,69%, al pasar de 141.397,27 ha en el 2022 a 150.853,18 ha en el 2023, un nivel muy superior al registrado en el año 2000, de 135.799,92 ha. La ST encontró un aumento en 9,6%, también por tercer año consecutivo, de los cultivos de uso ilícito en territorios PDET, al pasar de 215.904,59 ha en el 2022 a 236.627,03 ha en el 2023. La ST resalta que ha habido un aumento sostenido en las hectáreas cultivadas en Colombia, lo que dificulta las labores de sustitución y aumenta la probabilidad de que las familias inscritas al PNIS encuentren fuentes de ingreso rentables en economías ilícitas, dificultando aún más la sostenibilidad del PNIS.

La ST encontró un avance marginal en la erradicación voluntaria y asistida de cultivos de uso ilícito, frente a lo reportado en su Decimotercer Informe, en el que se estableció un total de 46.092 hectáreas erradicadas para marzo de 2023 y un total de 46.150,83 hectáreas para diciembre de 2023 (SIIPO 2023); respecto a una meta inicial de 50.000 hectáreas (SIIPO 2024). Pese a que el nivel de erradicación alcanzado es inferior a la meta de 3.249,17 hectáreas (o el 6,49% del total) el SIIPO considera que

Al revisar los acuerdos colectivos e individuales previamente establecidos con los 99.097 beneficiarios del programa, se ha determinado que no se cuentan con más hectáreas para retirar asociada a estos acuerdos (sic). Esto sugiere que el programa

ha alcanzado su meta total y ha logrado erradicar todos los cultivos ilícitos asociados a los acuerdos colectivos e individuales previamente establecidos. (SIIPO, 2024).

Vale la pena notar, sin embargo, que los compromisos de erradicación de cultivos de uso ilícito no deben medirse con respecto a la meta inicial de hectareaje del programa, puesto que esto daría por terminado el programa y el levantamiento por erradicación para la sustitución como erradicación forzosa, sino que debe medirse de forma progresiva, acorde con las metas de erradicación en cada momento, con el total de lo erradicado, o al menos con los cultivos erradicados en su momento, excluyendo resiembra. Como en anteriores ocasiones, la ST llama la atención sobre la necesidad de mantener un sistema de monitoreo y evaluación del PNIS que incluya este de la erradicación como los demás componentes y en la sustitución.

Además, la ST recibió respuesta de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en la que informa que “en este momento la DSCI no cuenta con información que permita hacer un consolidado de área de cultivos ilícitos erradicados de forma voluntaria y asistida en el marco del PNIS durante el año 2024” (DSCI, Radicado N° 20252400014852, p. 13). La ST considera necesario que la DSCI cuente con mecanismos de monitoreo y de divulgación pública de la información acerca de la erradicación voluntaria de cultivos de uso ilícito, por tratarse de una de las principales entidades implementadoras del Punto 4. Asimismo, la ST reitera que es necesario contar con información actualizada para hacer una verificación completa a la implementación de las disposiciones.

Si bien está cumplida la meta inicial de erradicación voluntaria y asistida de cultivos de uso ilícito, su cumplimiento se llevó a cabo con un retraso de un año y sobre la base de lo incluido en el momento, sin haber cerrado o reestructurado el programa. Además, la ST resalta el aumento sostenido de estos cultivos en los últimos tres años, en los municipios en los que se implementa el A.F., y el aumento en 6,69% en los municipios en los que se implementa el PNIS; lo cual dificulta que las familias permanezcan en las economías lícitas, debido a las rentas mayores que obtienen en economías ilegales. Tampoco se cuenta con una estimación de la resiembra en zonas erradicadas que esté actualizada, por lo cual no se puede dar por verificado el cumplimiento de lo erradicado en el PNIS.

Cuando no se logra implementar el PNIS debido a que los cultivadores y cultivadoras no manifiestan su decisión de sustituir los cultivos o incumplen sus compromisos adquiridos, el A.F. hace explícito que “el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible” (A.F., 2016, p.107). Respecto a la erradicación forzosa, la ST encontró una caída sostenida en las hectáreas erradicadas, consistente con la reducción de la meta de erradicación por parte de la fuerza pública: entre enero y octubre de 2024 la fuerza pública erradicó 6.096 ha (Ministerio de Defensa, 2024, p. 44), lo cual

representa el 60,96% de la meta establecida para 2024, que era de 10.000 ha. La ST señala que los esfuerzos no han sido suficientes para contrarrestar el aumento sostenido de los cultivos de uso ilícito, considerando que ya se cumplió la meta de erradicación voluntaria y asistida por medio de los acuerdos de sustitución, por lo que las tareas de erradicación y la reducción o control de las hectáreas cultivadas de coca recaen netamente en las metas y la labor de la fuerza pública.

Condiciones de seguridad

Para la adecuada implementación del PNIS, el A.F. presenta como compromiso “la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades” (A.F., 2016, p.106).

Homicidio

La ST encontró un deterioro marcado en la seguridad en los 56 municipios en los que se implementa el PNIS según el registro de homicidios, con 8.634 entre el 2017 y diciembre de 2024, con un promedio anual de 1.079 casos en los últimos ocho años y un aumento del 9,2% frente a los casos registrados por el Ministerio de Defensa entre 2010 y 2016 (con un promedio de 988 casos). La tasa de homicidio por 100.000 habitantes, en municipios PNIS, en el 2024 (48 homicidios) es casi dos veces mayor a la nacional (26), lo que confirma la mayor inseguridad en estos municipios del Programa. La concentración de la inseguridad es diferenciada: en los municipios PNIS en los que hubo más casos de homicidios, desde 2017, persiste el crimen organizado ligado a la fabricación de narcóticos y el cultivo de uso ilícito: Tumaco, Nariño (1.332 casos); Tibú, Norte de Santander (486); Tarazá, Antioquia (474); El Tambo, Cauca (389) e Ituango, Antioquia, con 382 casos (Ministerio de Defensa Nacional, 2024); esos cinco municipios concentran el 35% de los homicidios ocurridos en los 56 municipios PNIS (3.063 de 8.634 casos).

En los ocho municipios en los que se implementa el PNIS, pero que no hacen parte de las 16 subregiones PDET, el deterioro de la seguridad es mayor: el homicidio aumentó en 15%, desde 2017, al pasar de un promedio anual de 634 casos, entre 2010 y 2016, a 728 casos, entre 2017 y 2024. La tasa de homicidio en esos municipios desde 2017 fue al menos tres veces la tasa nacional; incluso, en el 2019, esta tasa fue más de cuatro veces la tasa nacional.

En términos de la tasa de homicidio por municipio, ésta es más alta donde hay disputas violentas entre grupos armados, principalmente entre los grupos ELN y Clan del Golfo en el noroccidente del país; entre el ELN y grupos armados emergentes en el nororiente del país, y entre grupos armados emergentes en el

suroccidente y suroriente de Colombia. La tasa de homicidio es más alta en Anorí, Antioquia; San José de la Fragua, Caquetá; Mapiripán, Meta y Bolívar, Valle del Cauca, municipios en los que la tasa del 2024 superó en más de tres veces la tasa nacional (26); en Anorí la tasa es de 158 homicidios, superando en más de seis veces la tasa nacional.

Violencia contra personas en proceso de reincorporación en zonas de cultivos de uso ilícito

Pese a que es muy alta frente a los homicidios a nivel nacional, la violencia contra personas en proceso de reincorporación está poco relacionada con aquellos lugares donde se adelantan programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, lo que indica que tales programas no son necesariamente un factor de inestabilidad de las garantías de seguridad (objeto de análisis del punto 3), ni un aspecto que necesariamente produzca acciones violentas de los grupos armados contra esa población. Desde el 2017, el 38% de los homicidios contra excombatientes ocurrió en los 56 municipios en los que se implementa el PNIS (168 de 443), siendo el 2020 el año con más homicidios en esos municipios (28 víctimas), mientras que en el 2023 y 2024 ocurrieron menos (12 víctimas en cada año). Sin embargo, señalamos que en los últimos ocho años, los municipios PNIS más afectados por la violencia letal contra firmantes de paz han sido: Tumaco, Nariño, con 19 víctimas; Ituango, Antioquia con 12; San Vicente del Caguán, Caquetá y Puerto Asís, Putumayo con 11 en cada municipio; y San José del Guaviare con 10 casos; estos cinco municipios concentran el 38% de los homicidios contra excombatientes de los últimos ocho años (63 de 168), y el 14% del total nacional para ese periodo (63 de 443). En todos estos municipios, además, la ST ha registrado la presencia de organizaciones criminales de procesamiento de cocaína y el uso del territorio de los mismos para el tráfico de cocaína.

Violencia política

Frente a las condiciones de seguridad de líderes de las comunidades y defensores de derechos humanos, la ST documentó una alta concentración de la violencia política en los municipios en los que se implementa el PNIS y un deterioro de tales condiciones de seguridad, entre 2017 y 2024, con el homicidio de 332 personas en casos de violencia política, un promedio anual de 41 personas y un aumento del 58%, frente al promedio anual de 17 muertes por ese tipo de violencia, entre los años 2010 y 2016, antes de la firma del A.F.

Desde el año 2017, en 49 de los 56 municipios PNIS hubo al menos un homicidio de líderes y defensores de derechos humanos. Los municipios más afectados han sido: Tumaco, Nariño con 36 personas asesinadas por violencia política; Tibú, Norte de Santander con 29; Puerto Guzmán, Putumayo con 18; Montelíbano, Córdoba;

Puerto Asís, Putumayo y Tarazá, Antioquia con 16 en cada municipio; Ituango, Antioquia con 10; así como El Tambo, Cauca y Mesetas, Meta con 10 casos en cada municipio; en estos nueve municipios se concentra la mitad de muertes por violencia política ocurridas en municipios PNIS, durante los últimos ocho años (165 de 332).

Cronograma, metas e indicadores

Respecto al cumplimiento del compromiso 4.1.3.6 del A.F. que establece que

Los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, como los Acuerdos deberán incluir cronogramas de ejecución con metas e indicadores incluyendo los compromisos adquiridos por la comunidad, que permitan medir el impacto de los proyectos en las condiciones de bienestar de las comunidades (...) y hacer seguimiento al plan. (A.F., 2016, p. 115)

La ST señala que, desde su cuarto informe de verificación (2018), identificó dificultades para la verificación del cumplimiento de la erradicación voluntaria y asistida de las 50.000 ha de cultivos de uso ilícito (como parte del PNIS), ya que solo se conoce información al respecto por parte del SIPO (ST, 2018, p.143). La ST resalta, además, que el actual Gobierno no incluyó metas e indicadores relevantes relacionados a la implementación del punto 4, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo mencionamos en nuestro Décimo Tercer Informe de Verificación (ST, 2024, p. 159). Si bien esto no representa un obstáculo para la implementación del A.F., si dificulta significativamente el acceso a la información y su verificación, disminuyendo las fuentes de información con las que se puede hacer una revisión cruzada.

Recientemente, la ST conoció la revisión y actualización del PMI, la cual tuvo lugar siete años después de la firma del A.F. Para el punto 4 específicamente, la revisión incluyó “9 indicadores nuevos que abordan asuntos para la articulación interinstitucional para impulsar la implementación de iniciativas PISDA por municipio PNIS no PDET y el fortalecimiento de las capacidades productivas y administrativas de organizaciones solidarias de mujeres” (Departamento Nacional de Planeación, 2024, p. 26). Además, la revisión incluyó un indicador que “materializa la articulación entre la RRI y el PNIS a través del compromiso hacia la formalización de los predios en procesos donde existan acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito” (ibid), lo cual es necesario para verificar las hectáreas formalizadas en el marco del PNIS. Este avance, la reformulación de las metas del PNIS en el marco del PMI, incluye las dimensiones de género y étnicas, así como de salud, pero sólo una meta programática en el sentido de estar asociada a la erradicación (la formalización) y una de remoción de obstáculos (crimen); no incluye indicadores de resultado (como hectáreas sustituidas, erradicadas, de resiembra), ni equivale a una reformulación

del programa o a su terminación por cumplimiento o incumplimiento, tal como la ST ha llamado la atención, para mejorar la implementación de este punto del Acuerdo.

Tabla 1. Indicadores nuevos del Punto 4 en la revisión del PMI

Subpunto del A.F.	Indicador nuevo	Entidad responsable
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Formación en prevención de las violencias de género asociadas a las drogas, con enfoque étnico, implementada	Ministerio de Igualdad y Equidad
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Formalización de predios en procesos donde hay acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos	Agencia Nacional de Tierras
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Iniciativas PISDA por municipio PNIS no PDET activadas desde la articulación interinstitucional	Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en territorios PNIS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Territorios de pueblos y comunidades étnicas con intervención en Educación en el Riesgo de Minas para la prevención de accidentes por MAP-MUSE	Oficina del Consejero Comisionado de Paz - AICMA - DAPRE
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Personas atendidas en los servicios de salud por diagnóstico principal de trastornos mentales y del comportamiento debido al uso de sustancias psicoactivas	Ministerio de Salud y Protección Social
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Tasa de mortalidad por trastornos mentales y del comportamiento, debido al uso de sustancias psicoactivas	Ministerio de Salud y Protección Social

4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Avance de la implementación de acciones para el fortalecimiento de capacidades o articulación de operadores del sistema penal del sector justicia en territorio mediante la Estrategia Territorial contra el Crimen Organizado – ETCO	Ministerio de Justicia y del Derecho
4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Espacios internacionales donde Colombia promueve un nuevo enfoque del fenómeno de las drogas	Ministerio de Relaciones Exteriores

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Departamento Nacional de Planeación.

La ST señala, además, que de acuerdo con la actualización del PMI, fue ampliada la fecha de implementación del PAI Familiar (adscrito al PNIS), específicamente, los compromisos de asistencia alimentaria inmediata, autosostenimiento y seguridad alimentaria, apoyo financiero para los proyectos productivos de ciclo corto y de largo plazo, y el plan de atención a recolectores. La vigencia inicial era hasta el año 2020 y ahora se extendió hasta el 2026, es decir, un año antes de la culminación del PNIS (2027), de acuerdo con el Decreto 896 de 2017. Sin embargo, la ST resalta que, en el marco de dicha reprogramación o revisión, no se actualizó por parte del DNP el componente de asistencia técnica integral que, según la respuesta de la DSCI, alcanza una implementación del 94,19%, por lo que considera relevante revisar la implementación de la asistencia técnica integral y darla por cumplida según se considere en la revisión del PMI. Así, los componentes programáticos del PNIS fueron extendidos, más no reformulados en razón de resultados o efectividad, hasta el 2026, seis años más para su cumplimiento.

Tabla 2. Indicadores de Punto 4 ajustados en la revisión del PMI.

Subpunto del A.F.	Indicador ajustado	Ajuste	Temporalidad anterior
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, creado e implementado	Hasta 2026	2017-2020
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado	Hasta 2026	2017-2019
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria	Hasta 2026	2017-2020
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido	Hasta 2026	2017-2020
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra	Hasta 2026	2018-2020

4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal.	Hasta 2026	2017-2020
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que son beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias	Articulación entre "la Jurisdicción Especial Indígena y la Justicia Ordinaria, en desarrollo del Artículo 246° de la Constitución Política de Colombia"	
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de paz, libres de MAP y MUSE y saneados en los términos acordados.	Territorios de pueblos y comunidades étnicas con inicio de intervención de desminado humanitario	
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS.	Hasta 2026	2017-2020
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	El 100 % de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico	Territorios y comunidades étnicas donde se han finalizado concertaciones para el desminado humanitario	

4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Al 2018 en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz se habrán surtido los procesos de consulta previa y/o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente	Territorios de pueblos y comunidades étnicas donde se han surtido procesos de caracterización y priorización	
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias	Llevar a 2026	2018-2020
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados	Llevar a 2026	2018-2020
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal	Retomar	2017-2020
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento	Hasta 2031	2018-2023

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Departamento Nacional de Planeación.

La implementación del PNIS debe culminar en el año 2027, según el Decreto N° 896 de 2017, que establece una vigencia de 10 años desde la expedición del mismo. Si bien, los compromisos del PNIS no se encuentran en estado de incumplimiento, luego de la actualización de metas e indicadores del PMI, la ST considera que tienen un retraso significativo y un avance limitado, dado el corto periodo de tiempo restante para la implementación; considerando, también, que según la DSCI “no se

ha realizado ninguna modificación a los términos de ejecución inicialmente concebidos” (DSCI, Radicado N° 20252400014852, p. 2). En los dos años restantes, a juicio de la ST, es improbable alcanzar el cumplimiento y los resultados referidos.

La ST también resalta el ajuste en los indicadores referentes al Tratamiento Penal Diferencial y al Desminado Humanitario en los pueblos y comunidades étnicas, con concertaciones de desminado iniciadas y terminadas.

Frente a los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo –PISDA–, la ST reconoce como un avance que el Gobierno haya creado un nuevo indicador, para hacerle seguimiento a dichas iniciativas, en municipios PNIS que no tienen correspondencia con territorios PDET. La ST ha indicado en sus anteriores informes, y de manera reiterativa, que este compromiso se encuentra en un grave retraso y en estado de incumplimiento, puesto que a la fecha solo el 13% de las iniciativas cuentan con ruta de implementación activada (187 de 1.444). Sin embargo, como lo ha señalado la ST, más allá de identificar los planes que iniciaron su implementación, es fundamental contar con información sobre su desarrollo y finalización, dado que la información de las entidades implementadoras no permite identificar esos factores.

En relación con las disposiciones sobre consumo y salud pública, la ST resalta la creación de indicadores enfocados en asuntos de salud mental y el ajuste de un indicador para darle “seguimiento [a] las acciones territoriales” que se lleven a cabo en materia de consumo. Sin embargo, la ST alerta que en el proceso de actualización de los indicadores no se tuvo en cuenta dos disposiciones fundamentales para dicho pilar del A.F., a saber, el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas y el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. Ambos indicadores están en estado de incumplimiento dado que debían haber sido creados en el 2019.

Finalmente, si bien la ST considera el proceso de revisión y actualización del PMI como avance e impulso a la implementación del A.F., es necesario que dicho documento sea sometido a revisión y aprobación del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz.

Tratamiento Penal Diferencial

El A.F. señala en el apartado 4.1.3.4. que:

“El Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con los cultivos de uso ilícito cuando, dentro

del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito”. (A.F., 2016, P. 108).

Sin embargo, a la fecha y con un retraso de siete años, según el inicio previsto en el PMI, no ha sido aprobado por el Congreso de la República el Tratamiento Penal Diferencial –TPD–. La ST señala que el Proyecto de Ley 099 de 2023 (Cámara de Representantes, 2024) fue aprobado en primer debate, el 18 de junio de 2024, tal como fue reseñado por la ST en el Decimotercer Informe (ST, 2024, p.160). Actualmente, el proyecto se encuentra listo para debate en plenaria de la Cámara de Representantes, siendo ésta la octava iniciativa presentada para dar cumplimiento a la disposición del A.F. El Gobierno Nacional afirmó que “se adelanta un proceso de revisión del proyecto de Ley 099 de 2023 (...) con el fin de incluir los ajustes que se consideren necesarios y unificar en una sola iniciativa legislativa las medidas requeridas para materializar esta disposición” (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2024, p. 17).

En este sentido, la ST identifica que el TPD se encuentra en estado de incumplimiento y de retraso, ya que debió haber iniciado en 2017 y haber finalizado en 2021, según el PMI. La ST reitera que la ausencia de esta normativa prioritaria representó y representa una afectación directa al PNIS, puesto que uno de sus objetivos es facilitar su puesta en marcha (A.F., 2016, p.108). Ahora bien, por cuenta del retraso en la aprobación de esta disposición, su pertinencia y efectividad ya no corresponde con el marco en el que fue prevista, puesto que los pequeños agricultores y agricultores -que debían beneficiarse del TPD y haber ingresado al PNIS-, ya no cuentan con el tiempo requerido para desarrollar y poner en marcha su proyecto productivo, dado que al PNIS le quedan tres años de vigencia.

PISDA

La ST señala que se mantiene la activación de iniciativas PISDA en todos los pilares, tal como lo reseñó en su Decimocuarto Informe (ST, 2024, p. 67). En este periodo, el pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo fue el que presentó mayor variación frente al periodo anterior (pasó de 30 iniciativas activadas a 43). La ST resalta que, para dicho periodo, este pilar fue el único con una proporción de iniciativas activadas inferior al 50%, mientras que en el anterior informe tres de los ocho pilares presentaban esta proporción.

Tabla 2. Iniciativas PISDA con ruta de implantación activa.

Pilar	Iniciativas a mayo de 2024	Iniciativas con ruta de implementación activa a mayo de 2024	Iniciativas a septiembre de 2024	Iniciativas con ruta de implementación activa a septiembre de 2024	Variación de iniciativas con ruta de implementación activa
Reactivación económica y producción agropecuaria	298	187	298	201	7,49%
Salud rural	106	47	106	61	29,79%
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	100	58	100	66	13,79%
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	89	30	89	43	43,33%
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	64	30	64	32	6,67%
Educación rural y primera infancia rural	61	41	61	45	9,76%
Infraestructura y adecuación de tierras	61	41	61	43	4,88%
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	33	25	33	26	4,00%
Total	812	459	812	517	12,64%

En relación con el estado de cumplimiento, la ST reitera que los PISDA se encuentran en estado de retraso, puesto que ningún pilar ha completado el 100% de la activación de las iniciativas, desde su puesta en marcha en 2017. Esto es un gran obstáculo para la implementación del punto 4 del A.F., dado que a dos años de finalización del PNIS (2027), aún hay iniciativas que no han comenzado su implementación y que probablemente no alcancen a finalizar, puesto que están en desventaja de carácter temporal.

Respecto a las iniciativas PISDA en los ocho municipios PNIS donde no hay coincidencia geográfica con territorios PDET, la ST no encontró información actualizada sobre el estado de los proyectos, manteniendo el número de iniciativas PISDA en 1.444, de las cuales solo el 13% contaban con ruta de implementación activada (187) (DNP, 2023, p.137). La DSCI señaló que hubo 178 iniciativas con ruta de implementación activada a diciembre de 2023 (DSCI, 2025, p, 22)¹¹, información que contradice la presentada por el DNP en la evaluación al PNIS, en donde hay una diferencia de nueve iniciativas. Como información complementaria, la ST señala que pudo conocer la distribución geográfica de esas iniciativas (DNP, 2023, p.137): Piamonte, Cauca (189 iniciativas); Rosas, Cauca (24); Barrancominas, Guainía (109); Ipiales, Nariño (106); Bolívar, Valle del Cauca (159); Dagua, Valle del Cauca (184); Cumaribo, Vichada (329).

2.1.2. Conclusión

La ST identifica como un obstáculo para la implementación del A.F. el aumento de los homicidios en los 56 municipios donde se aplica el PNIS, los cuales superan en magnitud la tasa de homicidio a nivel nacional. Esto representa, a su vez, un obstáculo para la implementación del PNIS, debido a que no existen las garantías suficientes de seguridad que permitan la implementación de ese programa en dichos municipios.

Respecto a la implementación del PAI familiar - que hace parte del PNIS-, la ST alerta sobre el retraso y ausencia de avances en sus componentes, especialmente, los proyectos productivos de corto y largo plazo, necesarios para el sostenimiento del PNIS en el tiempo, dado que son fundamentales para que las comunidades y familias obtengan fuentes de ingreso en economías lícitas. La ST también alerta del retroceso en la implementación del programa de atención a recolectores, el cual registró una reducción en los recolectores beneficiados respecto al Decimotercer informe de verificación. La ST resalta la necesidad de culminar aquellos puntos del PAI familiar que ya superan una implementación del 90%.

Adicionalmente, la ST identifica como obstáculo para la implementación del A.F. el aumento sostenido de las hectáreas cultivadas con coca a nivel nacional, desde el 2017, especialmente, en los territorios PNIS y PDET, pese a que el total crece más rápido que en estos territorios. Aunque la meta de erradicación voluntaria y asistida por parte de las familias vinculadas al PNIS fue cumplida, las hectáreas cultivadas aumentaron en mayor proporción, lo que evidencia que estas familias si

¹¹ Mediante el radicado 20256000028321, del 28 de marzo de 2025.

permanecen en las economías lícitas obtienen rentas mayores que en las economías ilegales a su disposición. Además, la ST identifica como un obstáculo para la implementación, la reducción en la meta de erradicación de cultivos de coca por parte de la fuerza pública.

De otra parte, la ST resalta como avance la revisión de los indicadores PMI sobre los compromisos del punto 4, la cual debía hacerse de forma anual. Sin embargo, el ritmo de ejecución de los compromisos del PNIS es lento y sin avances. Con la modificación y revisión del PMI, el PNIS pasó de situación de incumplimiento a un cumplimiento parcial por componentes, en situación de retraso. Sin embargo, la ST hace notar que este aplazamiento supone una modificación de la temporalidad en la ejecución, no un cambio del Programa para modificarlo con un diseño centrado en resultados de desarrollo o efectividad.

En cuanto al TPD, la ST reitera que existe un considerable retraso en su implementación, puesto que ésta debió finalizar en 2021. Sin embargo, la ST reconoce como positivo el comunicado del Gobierno Nacional proponiendo unificar en una misma iniciativa legislativa los diferentes proyectos que están en trámite.

Sobre las iniciativas PISDA, la ST resalta que la actualización de los indicadores PMI haya incluido un nuevo indicador sobre estas iniciativas en municipios PNIS sin correspondencia geográfica con territorios PDET. Tales iniciativas son las que presentan más retraso, puesto que tan solo el 17% (187) de ellas tiene hoja de ruta de implementación activada. Asimismo, la ST señala que ha aumentado el número de hojas de ruta activadas durante 2024, alcanzando un total de 77% de ellas; sin embargo, la ST reitera que es fundamental hacer pública la información sobre el estado de implementación de las iniciativas y sobre cuántas de ellas han finalizado; sin embargo, resalta que se mantiene el estado de atraso debido a que ningún pilar ha completado el 100% de la activación de las iniciativas.

2.2. Programa de prevención del consumo y salud pública

El A.F. (4.2) pretende abordar el consumo de drogas ilícitas como “un fenómeno de carácter multicausal” que debe “ser abordado como un asunto de salud pública”. De igual forma, el A.F. reconoce que debe haber una colaboración con varios actores, ya que

“la solución requiere del compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades [y] la comunidad (...) en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes” (A.F., 4.2, p.116).

2.2.1. Análisis

Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

La ST reitera el estado de incumplimiento y retraso del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, dado que el Ministerio de Salud no ha diseñado ni puesto en marcha dicho programa, como tampoco expedido el decreto que lo crea, cuya elaboración inició en 2021. Esta disposición debió completarse en el 2019, según el PMI.

Frente a esto, el Ministerio de Salud y Protección Social señaló que:

“para 2025 se prevé la expedición de un acto administrativo del Consejo Nacional de Estupefacentes que adopte el Programa Nacional de Intervención frente al consumo de sustancias lícitas e ilícitas como una estructura programática para la gestión nacional y territorial del eje de salud pública de la Política Nacional de Drogas” (Ministerio de Salud, Radicado N° 2025210300453201, 2025).

El Ministerio de Justicia, mediante el radicado MJD-OFI25-0005564-DJT-30100 de 2025, respondió por su parte que:

“en lo relativo al Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, ambos Ministerios tienen el objetivo de estructurar el proyecto de acto administrativo y la hoja de ruta para formulación y trámite, durante 2025, a partir de los insumos recolectados en el proceso participativo de formulación de la Política Nacional de Drogas y su Plan de Acción” (Ministerio de Justicia, 2025)

En materia de los demás componentes, las diferentes instituciones de gobierno lograron cumplir con ellas, pero con ausencia de programas de monitoreo y evaluación de resultados. En relación con la disposición sobre la puesta en marcha de una política “de promoción de salud, prevención, atención integral e inclusión social” (A.F., 2016, p. 116), la ST destacó -en su Sexto Informe de Verificación- la presentación de la política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, por parte del Gobierno en el 2019; la cual está en “correspondencia total (...) con el A.F” (ST, 2019, P. 165). Esta disposición se cumplió con un año de retraso según los indicadores del PMI.

Frente a los planes de acción participativos para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo (4.2.1.4), en el 2021, el indicador “Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas” (DNP, 2017, p.117) cumplió la totalidad de su implementación (SIIPO, 2024).

Atendiendo a lo señalado en la disposición 4.2.1.5 referente a la creación y puesta en marcha de un Sistema de Seguimiento y Evaluación, la ST señaló en su Décimo

Informe los avances de dicho sistema, el cual cumplió su implementación en diciembre de 2021 (SIIPO, 2024a), dentro del marco temporal previsto por el PMI (2018-2023).

Ahora bien, frente al indicador “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas” (DNP, 2017, p. 118), el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el total de personas atendidas, desde el 2018 hasta el 2022, cumpliendo así con lo señalado en el indicador (SIIPO, 2024b). Sin embargo, la ST reconoce que este tipo de reportes facilitan el seguimiento de las personas consumidoras atendidas y su desagregación por género; por ello resulta relevante mantener tal indicador más allá de su implementación.

En cuanto a la disposición 4.2.1.6. sobre “elaborar investigaciones y estudios especializados relacionados con el consumo de drogas ilícitas” (A.F., 2016, p. 119), la ST señala que en el año 2020 se completó el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, cumpliendo así con el indicador, en el tiempo previsto por el PMI, que finalizaba en el 2021. (SIIPO, 2024c). Sin embargo, como lo señaló la ST en su Décimo Informe:

“El Estudio no incluye todas las disposiciones del A.F. en cuánto a generar conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas (A.F. 4.2.1.6), es solo uno de los compromisos necesarios para cumplir con lo dispuesto en el A.F” (ST, 2021, 2021, p.200).

Con base en lo anterior, la ST considera que hay un cumplimiento parcial, por no completarse de forma integral lo estipulado en el A.F.

Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas

La ST señala que aún no ha sido creado el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas (A.F., 4.2.1.2), puesto que tal programa no opera de forma continua, pública ni se ha expedido el acto administrativo correspondiente no ha sido expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Al respecto, dicho Ministerio afirmó, el 11 de enero de 2024, que:

“ha venido reportando los avances en la revisión del documento consolidado del proyecto de resolución, documento de Lineamiento, diagrama de flujo, diagrama de capas, matriz de intervenciones (análisis situacional, evidencia empírica, definición de intervenciones, hitos, indicadores de implementación) y matriz de costeo” (Ministerio de Salud, Radicado N° 202421030045431, 2024).

El pasado 3 de marzo de 2025, el Ministerio, agregó que :

“se plantea dar cumplimiento a este indicador durante 2025 con la expedición de un acto administrativo que armonice los elementos existentes en el sistema de salud y que, a través de la actualización del modelo de atención, de cumplimiento a lo

dispuesto en el acuerdo de paz” (Ministerio de Salud, Radicado N° 2025210300453201, 2025).

La ST reitera que tal disposición se encuentra en estado de incumplimiento y de retraso dado que, según el PMI, tuvo que haber finalizado en el 2019. Este constante incumplimiento representa falta de atención adecuada a las necesidades de las personas consumidoras y a la puesta en marcha del enfoque de género en esta materia.

Proyecto de Ley sobre regulación del cannabis

El Punto 4 del A.F. señala que “es necesario diseñar [...] alternativas que aborden el consumo con un enfoque de salud pública” (A.F., 2016, 4., p. 99). El pasado 20 de julio fue presentado el proyecto de Acto Legislativo –AL– No. 013 de 2024 y el 21 de agosto el Proyecto de Ley Ordinaria –PLO– No. 248 de 2024, con la intención de regularizar el cannabis de uso adulto, en línea con este objetivo del A.F. Mientras el AL 013 fue aprobado en primer debate, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el pasado 3 de septiembre y pasó a dicha plenaria; el PLO está a la espera del primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Estos proyectos son la sexta y séptima iniciativa presentada en el Congreso con la intención de regularizar este producto.

2.2.2. Conclusión

La ST reitera, como lo ha señalado en sus últimos informes, que las disposiciones sobre el Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas y sobre el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas sigue en estado de incumplimiento y en considerable retraso, siendo que su implementación debió finalizar en el 2019. Este incumplimiento refleja un considerable obstáculo en la implementación de las disposiciones sobre salud pública enfocada en la atención a personas consumidoras.

Asimismo, la ST reitera que el lento trámite administrativo del proyecto de Ley de regularización del cannabis, supone un obstáculo para cumplir con la disposición del A.F. sobre el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas con un enfoque de salud pública y la eliminación de la “estigmatización del consumidor y su no persecución penal en razón del consumo” (A.F., 2016, p. 116).

2.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

El A.F. señaló que “el problema de las drogas ilícitas es un problema transnacional cuya solución supone actuar simultáneamente tanto al interior del país como en

coordinación [con] (...) la comunidad internacional” (A.F., 2016, p. 120). Asimismo, afirmó que por medio de “políticas y programas para desactivar los factores y mecanismos que estimulan y mantienen el problema de la producción y comercialización de drogas ilícitas” (ibid) sería la ruta adecuada para poder dar solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Los compromisos específicos enmarcados en este subpunto consisten en: (i) una estrategia de política criminal enfocada en un proceso de judicialización efectiva (A.F. 4.3.1); (ii) una estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos (A.F. 4.3.2); (iii) el establecimiento de normas y mecanismos enfocados al control de insumos (A.F. 4.3.3); (iv) una estrategia de lucha contra la corrupción; y (v) una conferencia internacional y espacios de diálogo regionales para evaluar la política de lucha contra las drogas.

2.3.1. Análisis

Judicialización efectiva

La ST señala que hubo avances en la mayoría de acciones de la fuerza pública relacionadas con la interdicción y detección de drogas de uso ilícito (A.F. 4.3.2), en el periodo de enero y septiembre de 2024, en comparación con el mismo periodo del 2023: el número de toneladas de cocaína incautadas aumentó en 21% (de 566,8 a 683,9) y el número de toneladas incautadas de marihuana aumentó 19% (de 316,2 a 375,8). El número de kilogramos de heroína incautada volvió a disminuir por segundo período consecutivo, esta vez en 53% (de 529 a 247) (Ministerio de Defensa, 2024). Frente al número de incautaciones e inmovilizaciones de embarcaciones y aeronaves pertenecientes al narcotráfico, este aumentó más de tres veces (de 85 a 278) mientras que las embarcaciones incautadas e inmovilizadas disminuyeron 9% (de 312 a 283) (ibid). En relación con la infraestructura de producción de drogas ilícitas destruida, ésta aumentó 4% entre el 2023 y el 2024 (de 3.808 a 3.949) (ibid).

Frente al “diseño e implementación de una estrategia nacional que incluya estrategias regionales” para el fortalecimiento de las instancias de investigación y judicialización de redes del narcotráfico (A.F. 4.3.1), la ST dio cuenta en su Décimo Informe de Verificación (2021) de un avance, mediante el diseño de una “Estrategia territorializada de articulación interinstitucional – ETCO” (SIIPO, 2024d) la cual tenía como objetivo “el fortalecimiento de las capacidades de investigación, judicialización y sanción orientadas al desmantelamiento del crimen organizado y la disrupción de las economías ilícitas y sus circuitos financieros en Colombia” (ibid); desde esta perspectiva, la disposición se cumplió en el tiempo previsto por el PMI (2019 al 2021)

pero no cuenta con medición basada en acciones o resultados que den cuenta del avance progresivo en la judicialización de dichas redes. Adicionalmente, la ST preguntó al Ministerio de Justicia sobre los avances en dicha Estrategia, sin embargo, el Ministerio respondió que “es un indicador cumplido desde la vigencia 2021” sin detallar más información actualizada (Ministerio de Justicia, Radicado MJD-OFI25-0005564-DJT-30100, 2025).

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación señaló que

“entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2023 en la Dirección Especializada contra el Narcotráfico se obtuvieron sentencias respecto de 437 personas, de las que 423 fueron condenadas y 14 fueron absueltas, estando el 96,7% de personas condenadas, vinculadas a organizaciones criminales al servicio del narcotráfico” (Fiscalía General de la Nación, Radicado N° 20255760001181, 2025).

Ahora bien, frente a la vigencia 2024 la entidad afirmó que:

“en la Dirección Especializada contra el Narcotráfico se obtuvieron sentencias respecto de 426 personas, de las que 416 fueron condenadas y, 10 fueron absueltas, estando el 97.59% de personas condenadas, vinculadas a organizaciones criminales al servicio del narcotráfico.” (ibid)

En relación con la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal (4.3.1.), la ST señaló en su Duodécimo Informe, que “el principal avance en el periodo del presente informe, es la implementación del Plan Nacional de Política Criminal” (ST, 2022, p.12) mediante el CONPES 4089 de 2022. Esta disposición se encuentra en estado de cumplimiento con un año de retraso, según lo previsto en el PMI.

Frente a la disposición sobre el “porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” (PMI, 2017, p.120), la Fiscalía General de la Nación señaló que en el primer trimestre de 2023:

“La Dirección Especializada contra el Narcotráfico obtuvo 72 personas con sentencia condenatoria, (...) para el segundo trimestre del 2023 la Dirección (...) obtuvo 116 personas con sentencia condenatoria de 128 que obtuvieron sentencia [y] para el tercer trimestre del 2023 la Dirección (...) obtuvo 142 personas con sentencia condenatoria de las 142 que obtuvieron sentencia” (SIIPO, 2024e).

La ST señala que esta disposición se encuentra en estado de cumplimiento y en implementación, la cual tiene vigencia hasta el 2031, según el PMI.

Ahora bien, en relación con la disposición 4.3.2. sobre la “cualificación y el fortalecimiento (...) de instancias de investigación, supervisión o control financiero y de lavado de activos” (A.F., 2016, p. 122), la ST señala que no encontró información disponible. De hecho, es el único indicador que no cuenta con ficha técnica en SIIPO. La ST señala que esta disposición se encuentra en estado de incumplimiento y retraso, dado que según el cronograma del PMI debió iniciar implementación en

el 2017 y tiene plazo de finalización hasta el 2031. El Ministerio de Justicia informó que, en el 2022, fue creado el “Comité de supervisión para hacer seguimiento al avance y cumplimiento de las acciones previstas en el Conpes 4042” (Ministerio de Justicia, Radicado N° MJD-OFI25-0005564-DJT-30100, 2025). Asimismo, agregó que la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- fue la instancia fortalecida, mediante el Decreto 152 de 2022 “mediante el cual se amplió de manera importante la planta de personal y se fortalecieron algunas unidades encargadas de análisis financiero, inteligencia financiera, operaciones financieras sospechosas entre otras” (ibid).

Finalmente, el Ministerio agregó que el rediseño de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos “está en proceso de cumplimiento” (regulado mediante el Decreto 3420 de 2004). El rediseño contempla la ampliación de los integrantes de la Comisión, agregando la participación de las Superintendencias Financiera, de Sociedades, de Industria y Comercio, de Notariado y Registro, la DIAN, y el Consejo Superior de la Judicatura (ibid); actualmente, son miembros los Ministerios de Justicia, de Defensa, de Hacienda y Crédito Público, la Fiscalía y la UIAF. Asimismo, el rediseño pretende ampliar “el espectro de coordinación (se pasa de solo encargarse de asuntos de Lavado de Activos, a adicionar Financiación del Terrorismo y Financiación de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva)” (ibid). El Ministerio de Justicia reportó estos avances basándose en el Indicador D. 304 de SIPO, sin embargo, la ST señala que este indicador no está actualizado y a la fecha no cuenta con ficha técnica. La ST también le consultó a la UIAF, la cual respondió que “de conformidad con el artículo 3° de la Ley 1621 de 2013 es un organismo de inteligencia del Estado colombiano, y de conformidad con el artículo 33 su actividad está sometida a reserva” (UIAF, Radicado E-2025-000805, 2025) y agregó que “no tiene actividades que deban ser reportadas respecto de la mencionada estrategia” (ibid). Por su parte, la Superintendencia Financiera afirmó que “participó en su etapa inicial” mediante la Delegatura para Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (DRLAFT), principalmente en “el proceso de bancarización [y] vinculación de los miembros de las [extintas] FARC[-EP]” (SFC, Radicado 2025013966-004-000, 2025); la acción mas reciente fue en “agosto de 2023 [cuando] se adelantó una mesa de trabajo con la ARN, ECOMUN, ASOBANCARIA, JEP, el Banco Agrario, el Ministerio de Justicia y del Derecho y en ella se abordaron temas relacionados con las barreras de acceso al sistema financiero” (ibid)

En relación con la disposición 4.3.2. sobre “un proceso de mapeo del delito”, la ST señala que el informe entregado en el 2021 contó con una investigación “en todos los niveles incluyendo el regional” (A.F., 2016, p.121), tal como lo señaló el A.F. Este documento examinó las regiones Putumayo-Caquetá, Pacífico, Catatumbo y

Sierra Nevada. Para la ST, dicha disposición está en cumplimiento ya que el mapeo del delito fue entregado en el periodo previsto por el PMI.

Frente a la disposición 4.3.2. sobre la puesta “en marcha de una nueva campaña nacional” que fomente la cultura contra el lavado de activos, la ST reseñó en su Noveno Informe que esta había cumplido el 100% de su implementación en la vigencia 2020. La ST considera que la disposición está en estado de cumplimiento y cumplió con el cronograma previsto por el PMI (2017-2020).

En cuanto a la disposición 4.3.3. “control de insumos”, la ST señala que durante el primer semestre de 2024, el Ministerio de Justicia llevó a cabo cuatro comités técnicos de sustancias químicas, al igual que talleres impartidos con la UNODC, en los que participaron 130 funcionarios (SIIPO, 2024f). Asimismo, el 11 de diciembre pasado, ese Ministerio firmó un acuerdo de cooperación con la Policía Nacional y con la Sección de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley de la Embajada de los Estados Unidos; así como firmó “la carta de implementación de la tercera fase del programa regional STAND de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)”, el cual tiene por objetivo “establece[r] acciones para la identificación, transporte, almacenamiento y disposición final de sustancias químicas utilizadas en la fabricación de drogas de origen natural y sintético” (ibid). Este indicador ha presentado avances, los cuales han sido reseñados por la ST, por lo cual, la ST considera que se encuentra en estado de implementación con avances y que está cumpliendo con el cronograma previsto por el PMI, el cual establece como año de finalización el 2031.

Frente a los “acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas”, la ST señala que durante la vigencia 2023, el Ministerio de Justicia suscribió cinco acuerdos de cooperación voluntaria y no vinculantes (SIIPO, 2024g). Ahora bien, durante la vigencia 2024, con corte a 31 de diciembre, el Ministerio de Justicia informó que “se han celebrado un total de 16 acuerdos de cooperación voluntaria” (Ministerio de Justicia, MJD-OFI25-0005564-DJT-30100, 2025). Asimismo, sobre los informes de estudio y protocolos para la identificación de usos y frecuencias de la demanda de precursores químicos, la ST señala que, durante el 2024, la Policía Nacional realizó 25 inspecciones a empresas que tratan con insumos y precursores químicos (SIIPO, 2024h). El Ministerio también informó que durante la vigencia 2024 se realizaron dos informes de estudios y protocolos relacionados con “la evaluación de las dinámicas de desvío de sustancias químicas hacia enclaves cocaleros en Colombia [y] un estudio de uso lícito de Sustancias químicas controladas en Colombia con énfasis en los departamentos de mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos” (Ministerio de Justicia, 2025). Estos indicadores reportan un estado de implementación con avances, con un período de implementación que se extiende hasta el 2031.

Respecto al compromiso de “la estrategia integral de lucha contra la corrupción” (A.F. 4.3.4), la ST dirigió preguntas a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República sobre avances, la cuál respondió que “el 30 de agosto de 2024 fue expedido el Decreto 1122, por el cual se reglamenta el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública” y que establece como una de las recomendaciones “la incorporación de la Estrategia Integral de Lucha contra la Corrupción asociada al Narcotráfico como iniciativa adicional a implementar por parte de las entidades obligadas en el proceso de construcción de sus Programas de Transparencia y Ética Pública” (Secretaría de Transparencia, Radicado N° OFI25-00020370, 2025). Si bien, el decreto estipula el mandato hacia las entidades priorizadas para “implementar acciones, con sus respectivas herramientas o instrumentos, que den cumplimiento a las disposiciones normativas y lineamientos del Gobierno nacional al respecto” (ibid), la ST señala que es necesario tener una hoja de ruta clara, con acciones concretas y evidenciadas por cada entidad, de manera que se cumpla con lo estipulado por el A.F. Esta disposición tuvo que haber sido implementada en 2017, según el PMI, por lo cual está en retraso e incumplimiento.

Conferencia Internacional y espacios de diálogos regionales

En la disposición 4.3.5, el A.F. señala que:

El Gobierno Nacional promoverá una Conferencia internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sean necesarios (A.F., 2016, p. 123).

Como lo ha señalado la ST en anteriores informes, este indicador está en incumplimiento y retraso, pese a que en el 2017 fue dado por cumplido por el Gobierno, mediante la celebración del evento “La etapa de Posconflicto en Colombia y las estrategias para abordar los cultivos ilícitos” (SIIPO, 2024h), en el marco del 60 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en el 2017, con la participación de la Presidenta de esta comisión “la señora Embajadora Bente Angell-Hansen, así como del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el señor Yury Fedotov” (ibid). Sin embargo, la ST considera, con base en el A.F., que la Conferencia debió contar con “la participación de instituciones académicas y de investigación, de personas productoras de hoja de coca, amapola y marihuana, y de consumidoras y consumidores organizados” para verificar el cumplimiento (A.F., 2016, p.123). La información provista por SIIPO no detalla la participación de la sociedad civil señalada por el A.F.

El Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que:

“Como parte de la continuación del cumplimiento de este punto, el Gobierno nacional ha continuado trabajando en diferentes espacios con la academia y la sociedad civil, incluyendo personas productoras y consumidores, sobre formas en las que puede cambiar la aproximación a la situación mundial de las drogas, lo cual sirvió como insumo para la construcción de la política nacional de drogas 2023-2033” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Radicado N° 1199152, 2025)

Asimismo, agregó que:

“Busca generar una solicitud al Secretario General de las Naciones Unidas para la convocatoria de un panel de expertos que revise las debilidades que tiene el sistema internacional de fiscalización de drogas y que presente recomendaciones sobre la adaptación que este debe tener para atender de manera efectiva la situación mundial de las drogas. Sin embargo, esta debe ser primero aprobada por la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas” (Ibid)

Finalmente afirmó que “el Gobierno nacional está evaluando la posibilidad de que se plantee un nuevo indicador en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final encaminado a hacer seguimiento a los espacios internacionales (...) con el objeto de promover un nuevo enfoque del fenómeno de las drogas” (Ibid). La ST señala que, si bien la información provista por SIPO no evidencia la participación de la sociedad civil y de los demás actores que establece el A.F., las acciones que ha adelantado el Ministerio están en concordancia con el apartado internacional del Acuerdo.

La ST reseñó en su Decimotercer Informe un comunicado conjunto entre los Gobiernos de México y Colombia, en el que se afirma que ambos gobiernos “convocarán una Conferencia Internacional de Mandatarios de Latinoamérica con el objetivo de rediseñar y replantear la política de drogas”. El Ministerio de Relaciones Exteriores informó que:

“entre el 7 y 9 de septiembre de 2023 en la ciudad de Cali, Colombia se llevó a cabo la “Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Drogas ‘para la paz, la vida y el desarrollo’”, con el objetivo de abrir una discusión sobre la necesidad de implementar políticas centradas en el ser humano, el respeto a los Derechos Humanos y la protección del medio ambiente” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Radicado N° 1199152, 2025).

Asimismo, los representantes de los diferentes países acordaron “crear una hoja de ruta, en el marco del régimen internacional jurídico de los diferentes tratados internacionales sobre el Problema Mundial de las Drogas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Radicado N° 1199152, 2025), la cual pretende crear “un Grupo de seguimiento integrado por representantes de los Estados de la región con el fin de avanzar en una construcción reflexiva, soberana y ajustada a las realidades de cada país” (ibid). También se propuso convocar “una Cumbre Internacional sobre Drogas

a nivel de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, y con miras a celebrarse durante el año 2025” (ibid).

La ST resalta que, el pasado 14 de marzo, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas aprobó la:

“Resolución presentada por Colombia, mediante la cual se crea un panel de alto nivel de expertos independientes para realizar un análisis crítico de la implementación del régimen global de drogas con miras a hacer recomendaciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2025).

2.3.2. Conclusión

La ST señala que los resultados operacionales en materia de control a la interdicción de sustancias ilícitas no es sostenido, presentando avances en algunos indicadores pero retrocesos en otros, y avances relacionados con el cumplimiento formal del establecimiento de tareas que aunque no son contrarias al Acuerdo hacen parte de la gestión pública rutinaria de entidades del Gobierno Nacional. Muchas de estos cumplimientos resultan en acciones sin coordinación o integralidad con otras disposiciones del A.F. en la parte programática y no tienen por tanto medidas de seguimiento, resultados o impacto asociadas, ni mecanismos de evaluación y reformulación.

La ST reitera la importancia de que las entidades implementadoras mantengan actualizada la información sobre los avances en la implementación, como es el caso de indicador “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas”, el cual no tiene ficha técnica en SIPO, ni hay información disponible al respecto. Sin embargo, este indicador presenta avances, como la creación del Comité de supervisión sobre el avance y cumplimiento de las acciones previstas en el Conpes 4042 (Ministerio de Justicia, Radicado N° MJD-OFI25-0005564-DJT-30100, 2025). Específicamente, sobre las acciones para frenar el lavado de activos, la ST resalta que haya iniciado el rediseño de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, principalmente, el apartado sobre la ampliación de la participación de diversas entidades en la materia.

Ahora bien, la ST reitera que los indicadores dados por cumplidos deben tener un seguimiento en cuanto a los programas o al impacto generado por tales acciones, con el fin de mantener un ejercicio de verificación de su implementación de forma integral. Este es el caso, por ejemplo, del mapeo del delito, que si bien cumplió su implementación en 2021, dichos estudios ya no son vigentes hoy día, por lo cual

sería necesario articularlo con las demás medidas del A.F. en el punto 2, el punto 3, al igual que una actualización en el marco de la revisión anual del PMI.

La ST también resalta el constante avance del indicador sobre los “acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas”; durante la vigencia 2024, ya que fueron suscritos 16 acuerdos de cooperación. Sobre la estrategia integral de lucha contra la corrupción, la ST resalta la expedición del Decreto 1122 de 2024, en el cual se solicita a las entidades públicas “implementar acciones, con sus respectivas herramientas o instrumentos, que den cumplimiento a las disposiciones normativas y lineamientos del Gobierno nacional al respecto (Secretaría de Transparencia, Radicado N° OFI25-00020370, 2025)”. Para tal efecto, es necesario contar con una hoja de ruta clara, con indicadores medibles y acciones concretas, que correspondan con lo estipulado en el A.F.

2.4. Desminado humanitario

La descontaminación de Minas Antipersonal –MAP–, Municiones Usadas sin Explotar –MUSE– y Artefactos Explosivos Improvisados –AEI–, es fundamental para garantizar la implementación de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y contribuir a la transformación estructural de los municipios. Si bien, este tema está contemplado en el punto 4.1.3.1 del A.F., no puede perderse de vista su importancia transversal para la implementación integral y sostenible de los puntos 3. Fin del Conflicto y 5. Acuerdos sobre las Víctimas del Conflicto del A.F.

El A.F. dispone que “en el marco de su implementación [del A.F.], pondrá [el Gobierno Nacional] en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas en el territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (A.F., 2016, 4.1.3.1, p. 106). En ese sentido, el A.F. establece que los programas especiales de desminado humanitario sean una opción para la reincorporación de los exintegrantes de las extintas FARC-EP a la vida civil (A.F. 3.2.2.6), además de brindar garantías de no repetición, al priorizar los territorios de comunidades étnicas especialmente perjudicados por este fenómeno (A.F. 4.1.3.1).

2.4.1. Análisis

De acuerdo con datos obtenidos por la ST, entre 2017 y 2024 hubo 262 accidentes con minas antipersonal en las subregiones PDET, un promedio de 33 accidentes cada año, lo que representa una reducción del 38% frente al promedio anual de accidentes entre 2010 y 2016, periodo previo a la firma del A.F., en el que hubo 53 accidentes en promedio anual.

Las subregiones PDET más afectadas por la activación accidental de minas antipersonal, desde 2017, fueron Catatumbo y Pacífico y frontera nariñense con 52 accidentes en cada una; Alto Patía - Norte del Cauca con 39 accidentes; y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 28. Esas cuatro subregiones concentran el 65% del total de accidentes en las subregiones PDET, desde 2017 (171 de 262). En las subregiones Sierra Nevada - Perijá y Sur de Tolima no hubo accidentes de este tipo desde 2017.

En los municipios PNIS hubo una mayor reducción en el número de accidentes respecto a las subregiones PDET (del 49%), al pasar de 29 accidentes en promedio anual, entre 2010 y 2016, a 15 accidentes en promedio anual, entre 2017 y 2024. Los municipios PNIS más afectados por este tipo de accidentes, desde 2017, fueron: Tumaco, Nariño (con 35); Tarazá, Antioquia y Tibú, Norte de Santander (con nueve); y en Ituango, Antioquia; Puerto Caicedo, Putumayo; San Vicente del Caguán, Caquetá y Santa Rosa del Sur, Bolívar (cada uno cinco accidentes); estos siete municipios concentran el 61% del total de accidentes en los 56 municipios PNIS (73 de 120).

Entre los años 2017 y 2024 la ST registró 565 víctimas en accidentes MAP/MUSE en regiones PDET, con un promedio anual de 71 víctimas y una reducción del 45% frente al promedio anual de víctimas entre 2010 y 2016 (128). Del total de víctimas en los municipios PDET, entre 2017 y 2024, 144 implicaron muertes, con un promedio anual de 18; esta cifra representa una reducción del 54% frente al promedio anual de muertes registrado por la ST entre 2010 y 2016 (39). En cuanto a las personas que fueron heridas en accidentes MAP/MUSE en las subregiones PDET, estas cifras se redujeron en 40% desde 2017, al comparar el promedio anual entre 2010 y 2016, ya que se pasó de 89 a 53 personas heridas. Si bien se registra una mejora en las condiciones de seguridad debido a las tareas de desminado humanitario y a la reducción en el número de víctimas por accidentes MAP y MUSE, luego de la firma del A.F., la ST resalta que es necesario seguir implementando y fortaleciendo las tareas de desminado pendientes.

En los 56 municipios donde se implementa el PNIS, las víctimas de MAP/MUSE se redujeron en 51%, al pasar de 75 en promedio anual, entre 2010 y 2016, a 37 en promedio entre 2017 y 2024. Las muertes por ese tipo de accidentes se redujeron en 52% en los municipios PNIS (de 23 a 11), y las personas que fueron heridas en esos accidentes se redujeron en 49% (de 53 a 27 heridos). Los municipios PNIS en los que hubo un mayor registro de muertes desde 2017 fueron: Tumaco, Nariño, con 21 personas muertas; Dagua, Valle del Cauca con 11; y en Tarazá, Antioquia y Tibú, Norte de Santander con ocho muertes en cada municipio; estos cuatro municipios concentran el 56% del total de muertes por accidentes MAP/MUSE en los municipios PNIS (48 de 86).

De acuerdo con datos del programa gubernamental Descontamina Colombia, entre 2017 y 2024 hubo una reducción del 69% en los accidentes MAP/MUSE a nivel nacional, frente a los registrados por esa entidad entre 2010 y 2016, (de un promedio anual de 223 se pasó a 70 casos). Descontamina Colombia indicó, también, que las subregiones más afectadas por ese tipo de accidentes, desde 2017, fueron: Pacífico y frontera nariñense con 148 accidentes, subregión en la que hay disputas violentas entre el ELN y grupos armados emergentes, después de la firma del A.F. Catatumbo con 100 hechos, allí hay disputa entre el ELN y el grupo armado frente 33; Alto Patía - Norte del Cauca con 64 accidentes, en esta zona hay disputas entre grupos emergentes; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 58, en donde hay disputa entre el ELN, el Clan del Golfo y grupos posFARC; y la subregión de Chocó con 55 accidentes, en donde hay disputa entre el ELN y el Clan del Golfo. Estas cinco subregiones concentran el 76% de casos en zonas PDET, desde 2017 (425 de 558 accidentes).

El número de accidentes MAP/MUSE en los municipios PNIS se redujo en 76% al comparar el promedio anual entre 2017 y 2024, frente al promedio entre 2010 y 2016, pasando de 144 a 34 accidentes. Desde 2017, los municipios más afectados fueron: Tumaco, Nariño, con 108 accidentes; Tarazá, Antioquia con 22; El Retorno, Guaviare con 14; Ituango, Antioquia con 12; Tierralta, Córdoba con 10; y en Sardinata y Tibú, Norte de santander con 10 accidentes. Estos siete municipios concentran el 68% de los accidentes MAP/MUSE de los 56 municipios PNIS desde 2017 (187 de 273) (Descontamina Colombia, 2025).

Entre 2017 y 2024 Descontamina Colombia registró la muerte de 42 personas por accidentes MAP/MUSE en los municipios PNIS, con un promedio anual de cinco personas, esta cifra representa una reducción del 82% frente al promedio anual de muertes entre 2010 y 2016 en esos municipios (28). Los municipios PNIS con mayor número de muertes por esos accidentes, desde 2017, fueron Tumaco, Nariño con 16; y en Ituango y Tarazá, Antioquia y Puerto Caicedo, Putumayo, cada uno con tres muertes.

El número de municipios que registra presencia de MAP/MUSE, con corte al 31 de diciembre de 2024, se redujo en 38 frente a lo reportado en el anterior informe (febrero 2024), al pasar de 226 municipios a 209. De los 209 municipios que aún registran presencia de MAP/MUSE, 81 están en intervención (38% del total) en 17 departamentos. Los departamentos que concentran el mayor número de municipios en intervención son: Antioquia (14); Nariño (12); Bolívar y Putumayo (siete en cada departamento) y Cesar y Valle del Cauca (seis en cada uno). Sin embargo, la ST resalta que, pese a la reducción de los municipios con presencia de minas y al aumento de la descontaminación, aún hay 98 municipios que reportan presencia de minas (46,8% del total de municipios que reportan presencia de minas y 8,73%

frente al total nacional) en los que está pendiente su priorización e intervención, principalmente en los departamentos de Chocó (25 municipios); Antioquia (14); Cauca (13); y en Nariño y Norte de Santander (12) (Descontamina Colombia, 2024). La ST resalta la reducción que ha habido en el número de accidentes por MAP y MUSE luego de la firma del A.F.; sin embargo, considera que Descontamina Colombia debe impulsar las tareas de desminado debido a que aún hay 36 municipios pendientes de priorización.

2.4.2. Conclusión

La ST destaca el avance en las labores de desminado humanitario en el territorio nacional, así como en los territorios en los que se implementa el PNIS, debido a la reducción sostenida de los accidentes y las muertes por MAP y MUSE, luego de la firma del A.F. Sin embargo, la ST resalta como principal obstáculo para la implementación integral del PNIS y del A.F. la persistencia de la presencia de MAP y MUSE, lo que aumenta la necesidad de garantizar las condiciones de seguridad en los municipios en los que se implementa el PNIS y los demás programas del A.F. La ST además considera relevante continuar con las tareas de erradicación y priorización en los municipios en los que aún se presentan minas MAP y MUSE.

2.5. Enfoques transversales

2.5.1. Enfoque de género

En relación con los indicadores sobre el Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el PNIS y sobre los “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género” (PMI. 2017, p.160), la ST señaló en su Décimo Informe, que, el primero, se dio por cumplido en abril de 2021, cuando “la DSCI adoptó el Protocolo de Género del PNIS” (ST, 2021, p.196). Sin embargo, como lo señaló la Instancia Especial de Mujeres:

“solo hasta 2024 se está retomando el enfoque diferencial de género del PNIS en los territorios, buscando que la materialización de las acciones afirmativas dé cuenta, no solo del acceso equitativos entre hombres y mujeres, sino también de las mujeres y sus diversidades” (IEM, 2024, p. 124)

La ST señala que, para julio de 2024, se habían llevado a cabo siete principales acciones en el marco del Protocolo, entre las que sobresalen talleres de liderazgo femenino y proyectos de empoderamiento económico y fortalecimiento de las capacidades en instancias del PNIS (FIP, 2024, p. 181). Si bien es un avance importante para las disposiciones de género del A.F., todavía existen retos

asociados al poder de agencia de las mujeres en el PNIS, en los municipios con presencia de cultivos ilícitos (CAPAZ, 2025, p. 2).

La DSCI señaló, el 29 de marzo de 2025, que consolidó

una Estrategia de Territorialización que estableció el marco de acción necesario para la incorporación del enfoque de género en los procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en el país, incluyendo el abordaje de las temáticas centrales que caracterizan la dinámica de las mujeres rurales en Colombia, bajo la lógica del contenido y el alcance planteado en el Protocolo. (DSCI, Radicado N° 20252400014852 2025, p. 22)

Asimismo, agregó que “en coordinación y trabajo conjunto con el Equipo de Género territorial de la DSCI se consolidaron diferentes materiales de divulgación que facilitaron la socialización del contenido y el alcance del protocolo a nivel territorial y comunitario” (ibid). De igual forma, la DSCI constituyó el “Equipo de Género territorial conformado por profesionales de las trece (13) oficinas territoriales y con cobertura en los catorce (14) departamentos donde se implementa el PNIS” (ibid).

El poco acompañamiento institucional y la falta de cohesión social han sido retos para la participación de las mujeres; sin embargo, ellas han logrado posicionarse en escenarios de participación del PNIS, a través de la autogestión, la creación de redes de apoyo y el fortalecimiento de la cohesión comunitaria (CAPAZ, 2025, p. 2). De todas formas, persisten riesgos asociados a la presencia de grupos armados y a la violencia basada en género –VBG– (ibid).

Ahora bien, frente al segundo indicador, “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS elaborados”, la ST señala que está reportado en SIIPO con un 100% de cumplimiento (SIIPO, 2024i), de acuerdo con la última actualización de septiembre de 2023. Sin embargo, a partir de los informes publicados por la Agencia de Renovación del Territorio –ART–, la ST considera que la información expuesta no está en correspondencia total con el objetivo del indicador. Los informes para los años 2022 y 2023 no presentan ninguna información relevante que permita evidenciar la aplicación del “protocolo de género” del PNIS y cuál ha sido su impacto respecto a la población objetivo. Incluso, en el informe de 2022, se presentó información con corte al 2020 o sin fecha de corte, impidiendo examinar el marco temporal de las cifras presentadas. Asimismo, la ST alerta como un gran obstáculo para la verificación y monitoreo de la implementación del A.F. que los Informes no sean desagregados en los pilares y subpuntos que trata el A.F. (Asistencia Técnica Integral, Proyectos Productivos, Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria, entre otros), como fue el caso del Informe del 2021.

Para el último informe de seguimiento, la DSCI consolidó la información relativa a la incorporación del enfoque de género en el PNIS, en el 2024, planteando tres líneas estratégicas relacionadas con: i) el Plan Nacional de Desarrollo y la renegociación con el PNIS, y las acciones afirmativas de la ruta interseccional para las fases del componente largo; ii) las acciones en las estrategias de fortalecimiento comunitario y reconocimiento de los roles de género en el trabajo doméstico y las labores de cuidado para promover el liderazgo de las mujeres, además, de espacios de sensibilización entre los liderazgos del PNIS, en el marco del CONPES 4080 sobre la política pública de equidad de género para las mujeres; y iii) el plan de acción para la Resolución 1325 que establece estrategias de prevención y acciones dirigidas a fortalecer el componente de seguridad para los liderazgos en el PNIS (Ministerio de la Igualdad, 2024, p. 97).

Al respecto, la ST señala que, la disposición referente a la adopción del Protocolo del enfoque de género en el PNIS se encuentra en estado de cumplimiento, pese a los 4 años de retraso, ya que dicho protocolo debió crearse en el 2017, según el PMI. Pese a que el indicador sobre los Informes de seguimiento se encuentra totalmente cumplido, en el SIPO, a criterio de la ST se encuentra en retraso, debido a que la información suministrada no permite hacer un seguimiento efectivo a la incorporación del enfoque de género y su concordancia con los pilares que conforman el PNIS. Esta ausencia de información obstaculiza, en gran medida, el monitoreo de la implementación del A.F, más aún cuando el Protocolo fue adoptado con varios años de retraso y, hoy en día, el PNIS está en su recta final (terminaría el 2027), haciendo casi que imposible que haya una efectiva incorporación del enfoque en dicho programa.

Ahora bien, sobre el “porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los Acuerdos con las comunidades” (PMI, 2017, p. 160), la ST señala que este indicador se dio por cumplido en el 2017, con un total de 106 acuerdos colectivos firmados. Sin embargo, la ST alerta que la participación de mujeres fue extremadamente baja: en solo cinco de 106 acuerdos hubo participación de organizaciones de mujeres (SIPO, 2024j). Frente a los acuerdos individuales de sustitución de cultivos de uso ilícito, la participación de las mujeres refleja un aumento del 36,1% (IEM, 2024), aunque sigue siendo insuficiente. En consideración de la ST, este indicador no puede darse por cumplido, puesto que la participación de mujeres fue sumamente marginal, dejando de lado los objetivos fundamentales del Enfoque de Género del A.F.

Ahora bien, en relación con el proceso de renegociación de proyectos productivos, en el marco del PNIS que ha adelantado el Gobierno Nacional, la ST señala que la DSCI “estima que atenderá a 26.869 mujeres con un recurso por Mano de Obra de \$80.580.000.000 y en compra de activos productivos \$134.300.000.000 (IEM,

2024)". Al igual que lo señaló la IEM, este proceso de negociación es el momento para implementar de forma efectiva un enfoque de género, el cual garantice la participación activa, no solo de mujeres, sino de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Asimismo, la ST reconoce que este proceso de negociación es una ventana de oportunidad para que los proyectos productivos concertados puedan contar con una sostenibilidad temporal, que facilite herramientas sólidas a los y las beneficiarias, para lograr una autonomía económica.

En relación con la participación de mujeres en instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS, la ST señala que, entre enero y septiembre de 2024, se llevaron a cabo 47 instancias de participación del PNIS. Si bien, la información provista señala que los espacios contaron con "con participación del 100% de mujeres lideresas", en el primer y tercer trimestre (SIIPO, 2024k), no hay claridad sobre el número de mujeres dentro del total de participantes. La DSCI no proveyó mayor información sobre esta disposición, para el 2024, tan solo señaló el indicador en el SIIPO. Durante el 2023, la DSCI afirmó que "se desarrollaron 93 Instancias PNIS" de la siguiente forma: "Cinco (5) sesiones del Consejo Asesor Territorial (CAT) ; cuarenta y seis (46) Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES); cuarenta y dos (42) Comisión Municipal de Planeación Participativa (CMPP)" (DSCI, 2025, p. 26). Asimismo, agregó que "estas Instancias contaron con la participación de 327 mujeres lideresas PNIS, entre delegadas y suplentes. Lo cual representa un porcentaje de participación del 86% de instancias PNIS con mujeres" (ibid).

La ST resalta la constante participación de mujeres en estos espacios, puesto que significa un avance en la implementación del enfoque de género. Sin embargo, la ST reitera que es fundamental fortalecer aún más la participación de las mujeres, cerrando brechas frente a la participación de los hombres. Asimismo, la ST considera oportuno el empoderamiento de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en estas instancias, puesto que solo así habrá una implementación integral del enfoque de género, superando la visión heteronormada y binaria que predomina ha predominado. Dado que este indicador tiene vigencia hasta 2031, la ST reconoce que aún hay tiempo suficiente para hacer los cambios necesarios para lograr implementar el enfoque de forma integral.

En relación con las iniciativas PISDA con etiqueta de género y mujer rural, la DSCI señaló que, de las 438 iniciativas con Ruta de Implementación Activada, 299 cuentan con etiqueta de género y mujer rural (68%) (DSCI, 2025, p. 27). De esta forma se está garantizando la participación de las mujeres en la planeación, ejecución, evaluación y seguimiento a los PISDA, incluyendo la formación para mujeres y hombres en la prevención de la violencia basada en género (VBG) y asociada a las drogas (Ministerio de Justicia, 2024, p. 14). Lo anterior, va de la mano

con el proceso de planeación participativa para el PISDA, que implica el apoyo y el fortalecimiento de las asambleas comunitarias (Ibíd)

Frente a “los lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTIQ+, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas” (PMI, 2024, p.161), la ST señala que este indicador se encuentra en estado de incumplimiento y con retraso de 7 años, dado que debió haber finalizado en el 2018 y no ha sido creado ni desarrollado dicho Programa. Al respecto, el Ministerio de Salud y Protección Social informó que “en la vigencia 2024 (...) se logró consolidar un banco de estudios internacionales y nacionales que permiten comparar diferentes enfoques de intervención, destacando aquellos que han mostrado mayor efectividad en la reducción del consumo y la reincidencia” (Ministerio de Salud, Radicado N° 2025210300453201, 2025). Asimismo, agregó que:

“se han generado estrategias específicas de atención que incluyen modelos diferenciados para mujeres con consumo problemático de sustancias, incorporando componentes de salud sexual y reproductiva, atención psicosocial, y acompañamiento en procesos de reinserción social. También se han diseñado programas piloto en tres regiones del país para evaluar la eficacia de intervenciones específicas en entornos comunitarios y hospitalarios de alta y mediana complejidad” (Ibid).

El programa también tendrá en cuenta, para su implementación, el enfoque diferencial y de género, con énfasis en la relación entre el consumo de drogas ilícitas y la violencia contra las mujeres, especialmente violencia intrafamiliar y violencia sexual (Ministerio de Justicia, 2024). Incluyendo, además, estrategias de prevención contra la estigmatización a consumidores(as), como mujeres y personas LGBTIQ+. También contará con medidas para la población carcelaria femenina en materia de salud, protección y prevención, incluidas aquellas para prevenir el VIH SIDA (Ibíd); así como la adopción de medidas afirmativas en la atención y asistencia a personas consumidoras, incluyendo tratamiento y rehabilitación (Ibíd).

Si bien, el Ministerio ha adelantado estrategias que están en concordancia con las disposiciones del A.F., la falta de la expedición del Decreto que lo crea hace que el indicador esté en incumplimiento. La ST reitera que, el constante incumplimiento de este indicador representa un obstáculo para la implementación del enfoque de género en el apartado de salud pública del A.F., al igual que ralentiza la atención a la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, siendo uno de los pocos indicadores que tiene en cuenta a esta población.

En cuanto al “número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI” (ibid), la ST señala que, a diciembre de 2023, el

Ministerio de Salud reportó la ejecución de 30 estrategias para reducir el estigma y discriminación contra esa población (SIIPO, 2024l). En este sentido, la ST señala que es importante que las entidades presenten la información detallada de los municipios en donde se están implementando las estrategias. Este indicador está en estado de cumplimiento y, según el PMI, tiene vigencia hasta el 2026.

En relación con el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, y sus datos desagregados por género, el 21 de septiembre de 2021, el Ministerio de Salud llevó a cabo la socialización del Estudio, “haciendo énfasis en el comportamiento del consumo por sexo y variables sociodemográficas” (SIIPO, 2024m). Sin embargo, al igual que lo señaló la ST en el apartado 2.2.1 del presente informe, este indicador se encuentra en cumplimiento parcial con respecto a lo estipulado en el A.F.

Del número de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas, el Ministerio de Justicia señaló que, en la vigencia 2022, fueron atendidos 70.974 personas, de las cuales 52.851 eran hombres (74.47%) y 17.932 mujeres (25.27%) (SIIPO, 2024n). El total de personas atendidas aumentó un 43% frente al 2021 (49.717 personas); el porcentaje de atención entre hombres y mujeres fue similar al de 2022: 76.5% hombres (38.033) y 23.3% mujeres (11.584) (Ibid). Este indicador está en estado de cumplimiento y finalizó según lo establecido en el PMI (2022).

Sobre el enfoque de género respecto a la investigación de la cadena del narcotráfico, la ST señala que, a diciembre de 2024, el Ministerio de Justicia presentó dos publicaciones: (i) “Política de Drogas desde la Perspectiva de las Mujeres” y (ii) “Análisis del consumo de sustancias psicoactivas con enfoque de género” (SIIPO, 2025o). La ST también resalta que la primera publicación incorporó una visión amplia del enfoque de género, teniendo en cuenta a la población con identidades de género y orientación sexual diversa. Asimismo, presentó un apartado en el que se detalló el impacto de esta comunidad en la guerra contra las drogas y presentó varias “acciones estratégicas” en las que se incorpora dicha población.

La Resolución No. 0003595 de 2016 del Ministerio de Salud, la cual impulsa la consolidación de una cultura contra el narcotráfico y el lavado de activos e incluye el rechazo a estereotipos que incitan a la violencia basada en género (Ministerio de Justicia, 2024). Igualmente, la Resolución incorpora tratamientos diferenciales en los procesos de judicialización, así como en la investigación. Estas acciones incluyen la participación de la academia, de las empresas productoras de marihuana, coca y amapola, y de consumidores organizados en la Conferencia Internacional y en espacios de diálogos regionales (Ibid).

Cronograma, metas e indicadores

La ST señala que el Gobierno presentó, el pasado noviembre de 2024, la conclusión sobre la revisión de los indicadores del PMI, en la cual expuso la incorporación de nuevos indicadores y el ajuste a los ya establecidos.

Frente al enfoque de género, la ST señala que fueron incorporados dos indicadores: “Formación en prevención de las violencias de género asociadas a las drogas, con enfoque étnico, implementada” y “Organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en territorios PNIS” (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2024, p. 45). Las entidades responsables de la implementación serán el Ministerio de Igualdad y Equidad, así como la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias -UAEOS-, respectivamente.

La ST reconoce como un avance en la implementación, la revisión de los indicadores referentes al enfoque, por parte del Gobierno; sin embargo, la ST alerta sobre la ausencia de referencias a la población LGBTIQ+ en estos nuevos indicadores, siendo que se trata de la población más rezagada en cuanto a la implementación del enfoque. Si bien en el término “género” está incluida esta población, esto no necesariamente hace una clara referencia a las personas con identidad de género y orientación sexual diversa, conllevando a que al diseñar las políticas públicas y en decisiones judiciales y administrativas, los funcionarios públicos decidan el Enfoque de Género desde una perspectiva heteronormada y binaria, es decir, presentando los informes y la información sobre avances de indicadores con una desagregación restringida a la distinción entre hombres y mujeres. Esto, de nuevo, es un riesgo para la implementación integral del enfoque, dado que termina por excluir grupos poblacionales que están cobijados por el Enfoque. Ahora bien, la ST señala que la UIA no presentó el nuevo cronograma de implementación de dichos indicadores, por lo que se desconoce hasta cuándo está prevista su implementación.

En cuanto a los indicadores que han sido ajustados, la UIA presentó la actualización de dos: “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados” y “Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias”. Estos indicadores debían terminar su implementación en el 2020, pero están aún en proceso y, por lo tanto, con retraso. Con la actualización del PMI, el plazo de implementación fue extendido hasta el 2026. (UIA, 2024, p.59). Finalmente, la ST reconoce como necesaria la publicación continua de informes de seguimiento a la implementación del Enfoque de Género en el PNIS, teniendo en cuenta que el Protocolo no ha sido implementado a cabalidad. Este seguimiento permite tener una perspectiva clara sobre su impacto en los objetivos propuestos como en la población a la que va dirigido.

2.6.2. Enfoque étnico

En materia de solución al problema de drogas ilícitas, la primera salvaguarda del Capítulo Étnico del A.F. busca garantizar la participación de las comunidades étnicas en el diseño y ejecución del PNIS, el cual “respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito” (A.F., 2016, p.208).

Según la FIP (2024), con corte al 26 de junio de 2024, hay 13.267 familias vinculadas al PNIS en territorios colectivos étnicos. El total de familias está distribuido en cuatro Consejos Comunitarios de comunidades negras, en el departamento de Nariño (10.452 familias), y dos Resguardos Indígenas en el Cauca (2.815). No obstante, la ST no encontró información sobre el número de familias vinculadas al PNIS en territorios étnicos en los demás departamentos, ni tampoco sobre los avances de la “ruta étnica del PNIS”.

Dentro de los avances registrados en el proceso de concertación con los grupos y comunidades étnicas, la ST encontró que, durante el 2020, la DSCI implementó los documentos PISDA con enfoque étnico territorial en las diez subregiones donde se localizan los 4 municipios PNIS priorizados. En estas regiones se aprobó el PISDA de la Subregión del Alto Patía y Norte del Cauca donde se ubican los Resguardos Indígenas de Jambaló y La Cilia (SIIPO, 2020).

Respecto a la participación étnica en el marco del PNIS, la ST encontró que durante el 2021 la DSCI llevó a cabo seis sesiones en Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y cuatro Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento del PNIS, en ellos se contó con la delegación de 18 mujeres de pertenencia étnica (SIIPO, 2021). Dicho resultado permitió marcar en 100% de cumplimiento la meta programada del indicador D.E.4 número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas, que hacen parte de la Comisión Municipal de Planeación Participativa y del Consejo Municipal de Seguimiento y Evaluación, en el marco del PNIS.

Por otra parte, la DSCI (FIP, 2024) presentó un conjunto de estrategias para cumplir con lo estipulado en la Sentencia SU-545/23 que afirma que

es deber de las autoridades estatales priorizar la sustitución voluntaria en las zonas en las cuales se celebraron acuerdos colectivos, y a la vez tomar las medidas necesarias con enfoque étnico para la implementación de la sustitución cuando así sea requeridos. (Sentencia SU-545 de 2023)

Con corte a noviembre de 2024, la DSCI estaba esperando la aprobación, por parte de la IEANPE, de los “lineamientos para la implementación de modalidades de sustitución con enfoque étnico” (FIP, 2024). Adicionalmente, la ST encontró que la DSCI comenzó el empalme de

mesas de articulación internas para ajustar las estrategias y corregir las fallas identificadas (...) este proceso incluye la construcción de indicadores y la participación efectiva de las comunidades involucradas para buscar una implementación más eficaz y ajustada a las realidades territoriales de los municipios de Ancuya, Tumaco, Ipiales, Tibú, Sardinata, Caloto, Cajibío, Piamonte y las comunidades indígenas Nasa del Putumayo. (FIP, 2024, p.164)

No obstante, la IEANPE ha mostrado preocupación frente a los tiempos de ejecución de dichos lineamientos transversales al PNIS, puesto que, en los dos años y medio que van del periodo presidencial actual, las entidades responsables de la implementación del A.F. han presentado retrasos significativos en la ejecución de medidas con enfoque diferencial, dentro de los que se encuentran la ausencia de un enfoque étnico en el PNIS, lo cual impide la participación de la población étnica en Comités de Planeación y Seguimiento (IEANPE, 2023); el rezago en términos de implementación de actividades productivas del 80% de familias indígenas y del 40% de los Consejos Comunitarios; y la ausencia de consulta previa con comunidades étnicas sobre la política de drogas denominada “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (IEANPE, 2024).

A pesar de los avances encontrados en la primera salvaguarda, la IEANPE afirmó en el 2024 que “no existe un enfoque étnico en la articulación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) con los Planes Integrales de Desarrollo alternativo (PISDA) y los planes de vida y etnodesarrollo de los pueblos en sus territorios” (IEANPE, 2024). Frente a esto, la ST alertó en su Tercer Informe Étnico, de 2022, sobre la exclusión del Enfoque Étnico del PNIS y el incumplimiento de lo acordado en el A.F. Lo anterior se sustenta en la falta de un proceso de concertación con los pueblos y comunidades étnicas del Decreto 896 de 2017 “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito”.

La ST destaca como un avance la construcción y socialización de los lineamientos para la implementación del enfoque étnico, en el PNIS, por parte de la DSCI. Sin embargo, señala el incumplimiento de los periodos de ejecución para las convocatorias de mesas de concertación con pueblos étnicos o familias en territorios étnicos, vinculadas al PNIS; también, reconoce como incumplimiento la falta de acciones sobre los demás territorios étnicos que, si bien no están priorizados, requieren de la implementación de programas como el “Plan de Asistencia Inmediata (PAI)” o el mismo PNIS.

En cuanto a la segunda salvaguarda, que busca la priorización de los pueblos étnicos que están en riesgo de exterminio físico y cultural y cuyos territorios han sido afectados por los cultivos de uso ilícito (A.F., 2016, p.208), la ST encontró que a pesar de que la “Política Nacional de Drogas 2023-2033” incluya un enfoque

“territorial, comunitario y diferencial étnico” (Ministerio de Justicia, 2023), ésta no surtió el respectivo proceso de concertación con las comunidades étnicas. Frente a lo anterior, el secretario de la Mesa Permanente de Concertación (MPC) afirmó que:

Habíamos acordado una ruta de Consulta Previa en la que en el año 2023 íbamos a diseñar la preconsulta que está a cargo de la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, y en el año 2024 íbamos a desarrollar el despliegue territorial de toda la política de drogas con las siete organizaciones. Eso es un acuerdo de Estado con los Pueblos Indígenas que hoy está violentado. (Mesa Permanente de Concertación, 2023)

La ST encontró, en el último informe de Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de Coca de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2023), un aumento considerable en la presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios étnicos. Luego de comparar las cifras del 2021 y 2022, la ST evidenció un aumento del 18% de cultivos de uso ilícito en Resguardos Indígenas y del 4% en tierras de comunidades negras. Es de destacar que, en su Tercer Informe sobre la Implementación del A.F. (2024), la IEANPE hizo un llamado ante la ausencia de concertación, entre el Gobierno Nacional y los pueblos étnicos, para la construcción de políticas públicas, pues “aproximadamente el 2% de los cultivos de uso ilícito se encuentran en territorios de la población étnica y son los pueblos étnicos los que están sufriendo las mayores consecuencias de todo el circuito asociado a ellos” (IEANPE, 2023, p.23).

En cuanto a la “Política Nacional de Reducción del Consumo”, la ST identificó que el Fondo para la Rehabilitación, la Inversión Social y la lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO- reportó, para el 2023, una ejecución del presupuesto en proyectos territoriales con líneas de acción, incluyendo la asistencia a personas consumidoras de sustancias psicoactivas y el fortalecimiento en el conocimiento y prácticas de medicina ancestral (SIIPO, 2024). Dicha entidad ejecutó el presupuesto en cuatro departamentos Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Guaviare, y seis municipios que presentan riesgo de consumo de sustancias psicoactivas (Timbiquí, Buenaventura, Roberto Payán, Magüí Payán, Tumaco y San José del Guaviare).

La ST identifica como un avance en la implementación, de la segunda salvaguarda, el acceso a la información sobre presupuesto asignado y ejecutado en territorios étnicos priorizados. No obstante, reconoce como un retraso el aumento de cultivos ilícitos en territorios étnicos y la falta de información actualizada sobre cantidad de hectáreas erradicadas en Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios.

Respecto a la tercera salvaguarda, “asegurar el desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (A.F., 2016, p.208), la ST encontró en su Primer Informe Étnico (2020) que 26 territorios étnicos contaban con un proceso de concertación para el desminado humanitario y que dicho compromiso debía estar

terminado en el 2020. Para su Duodécimo Informe, la ST identificó que, según la antigua CPEC “el 100% de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico” (ST, 2022, p.136).

Sin embargo, la ST encontró que según el informe del Secretario General de la Misión de Verificación de la ONU, de septiembre de 2024, el Ministerio de Defensa en coordinación con la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, comenzó a implementar un programa dirigido a reducir los riesgos relacionados con las minas terrestres en territorios étnicos, que abarca tres municipios y ocho Resguardos Indígenas Awás en el departamento de Nariño, y la respuesta a los incidentes específicos en el departamento del Cauca (Misión de Verificación, 2024, p.13). Lo que va de la mano con la entrega, por parte de las Fuerzas Militares de Colombia, de varios territorios en la Amazonía libres de sospecha de minas antipersonal, en total 137.346 metros cuadrados, que abarcan los Resguardos Indígenas Arara Bacati, Carurú y Lagos de Jamaicuru, parte del Resguardo Indígena Vaupés y la Reserva Forestal de la Amazonía y Reserva Nacional Natural Nukak (Fuerzas Armadas de Colombia, 2024).

La ST llama la atención sobre los retrasos relacionados con la implementación de la tercera salvaguarda del punto 4, en el Capítulo Étnico, por la ausencia de información actualizada en los medios de información de las entidades responsables de la implementación, como el Ministerio de Defensa.

Finalmente, sobre la cuarta salvaguarda, referente a la devolución y restitución de Tierras de distintas comunidades indígenas (A.F., 2016, p. 208), la ST identificó en su Decimocuarto Informe (2025) que el Gobierno nacional expidió el 7 de febrero de 2024, el Decreto 129 que reglamenta “los procedimientos de ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; (...) [adopta] mecanismos de seguridad jurídica de los territorios ocupados y poseídos ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y se dictan otras disposiciones” (Decreto 129 de 2024). Lo que representa un avance en la implementación del Capítulo Étnico, debido a que reglamenta los procedimientos de ampliación y saneamiento de tierras para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. No obstante, con corte a diciembre de 2024, la ST no encontró avances frente a la puesta en marcha del Decreto, ni resultados sobre la población potencialmente beneficiaria de las medidas allí estipuladas.

La ST evidenció que, durante el 2024, el DNP llevó a cabo el proceso de revisión del PMI, en el que participaron diversas entidades, incluida la IEANPE. Dentro de los ajustes al PMI fueron creados dos nuevos indicadores étnicos para el punto 4, estos son: (i) “formación en prevención de las violencias de género asociadas a las

drogas, con enfoque étnico”, cuya entidad responsable es el Ministerio de Igualdad y Equidad y (ii) “territorios de pueblos y comunidades étnicas con intervención en Educación en el Riesgo de Minas para la prevención de accidentes por MAP-MUSE”, a cargo de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, AICMA y el DAPRE.

De la misma forma, fueron ajustados cinco indicadores del punto 4 del A.F., relacionados con comunidades y pueblos étnicos, dentro de los cuales la ST encontró: (i) “personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que son beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias” ahora va a contar con la articulación entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Justicia Ordinaria; (ii) “número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la Comisión Municipal de Planeación participativa y del Consejo Municipal de Seguimiento y Evaluación, en el marco del PNIS” fue ampliado hasta 2026 (antes estaba estipulado hasta 2020) y (iii) “porcentaje de territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de paz, libres de MAP y MUSE y saneados en los términos acordados”; (iv) “el 100% de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico” y (v) “al 2018 en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del A.F. se habrán surtido los procesos de consulta previa y/o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente”.

Respecto a los indicadores anteriormente enunciados, la ST hizo una revisión de los territorios y comunidades étnicas priorizados, para evaluar el avance de los diferentes procesos que deberán ser surtidos. La ST resalta como un avance que en la actualización de los indicadores del PMI se incluyera la participación de entidades de origen étnico, como la Jurisdicción Especial Indígena; y que, además, fueran ampliados los plazos máximos para llevar a cabo la medición de acciones relacionadas con la implementación del enfoque étnico y la revisión de los territorios y comunidades étnicas, para hacer más precisa la medición.

A pesar de encontrar avances en la inclusión del Enfoque Étnico en políticas públicas, decretos y planes de trabajo durante los ocho años de implementación del A.F., la ST llama la atención sobre la brecha existente entre lo estipulado en los documentos que sustentan estas medidas y lo que realmente se ejecuta para hacer realidad los objetivos y beneficiar a las comunidades étnicas.

2.6.3. Enfoque ambiental

En cuanto al enfoque ambiental, en el año 2024 fueron deforestadas 107.000 hectáreas (ha) en Colombia, un aumento del 35% en comparación con lo registrado en el 2023, cuando se deforestaron 79.250 ha (El Tiempo, 2025) y casi el triple que en el 2022 (44.274 ha).

El A.F. establece que la implementación del PNIS debe tener en cuenta los territorios priorizados, que incluyen a los Parques Nacionales Naturales –PNN– para su restauración y protección efectiva (4.1.4). Además, establece que la implementación del PNIS “iniciará por los territorios priorizados” que incluye los PNN (4.1.3.3.) y estipula la restauración y protección efectiva de estas áreas (4.1.4). En cuanto a la deforestación en las áreas de PNN, en el 2024 el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM– emitió tres alertas tempranas por deforestación a nivel nacional. En esas alertas se identificaron 19 núcleos de deforestación (IDEAM, s.f), de los cuales 11 se encuentran en áreas de PNN: PNN Sierra de La Macarena y PNN Tinigua (cuatro alertas cada uno), PNN Cordillera de Los Picachos (dos alertas) y PNN Serranía de Chiribiquete (una alerta) (Ibid).

La ST ha reiterado en sus informes la urgencia de la intervención en los PNN, para mitigar la deforestación en las áreas protegidas. Además, es importante que continúen las medidas de restauración adelantadas, en correspondencia con la disposición 4.1.4 del A.F. Finalmente, es importante que desde Parques Nacionales Naturales de Colombia, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se amplíe el alcance de las medidas de restauración, que para el Decimotercer Informe presentaban un alcance limitado (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI–, 2024).

2.6. Oportunidades de mejora

2.6.1. Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

- Para garantizar la sostenibilidad del PNIS en el largo plazo, y más allá del 2027, es necesario avanzar en la implementación de los proyectos productivos con visión de corto y largo plazo, considerando que la continuidad del PNIS y del A.F. dependen de que las familias cultivadoras y/o recolectoras cuenten con ingresos en economías lícitas.
- Para cumplir integralmente con la implementación del PAI Comunitario, la ST reitera la necesidad de acelerar la implementación de las disposiciones sobre guarderías rurales, acceso a oportunidades laborales y las brigadas de atención básica en salud.

- Para permitir el sostenimiento de los proyectos productivos y aumentar la viabilidad económica de los programas de sustitución, es necesario que a través de los diferentes programas en las regiones PDET y en municipios del programa PNIS las entidades implementadoras de ambos Programas avancen y completen los proyectos de obras de infraestructura en los municipios en los que se implementa el programa PNIS.
- Para conocer la implementación de las iniciativas PISDA en los ocho municipios PNIS sin correspondencia geográfica con territorios PDET, es necesario actualizar la información de forma periódica y darla a conocer de manera pública.
- Con la intención de conocer el impacto de las iniciativas PISDA, es útil hacerle seguimiento a cuántas de ellas finalizaron implementación y no tomar como indicador el número de iniciativas que activaron su hoja de ruta.
- La ST reitera su llamado de anteriores informes para que, con base en la evaluación de resultados del programa PNIS, su rediseño sea hecho de la mano con la revisión del PMI y su actualización anual, en el marco de la política gubernamental, de forma que los diferentes compromisos del A.F. sean completados, cumplidos o reformulados.
- La ST considera necesario revisar la implementación de la asistencia técnica integral y darla por cumplida, según se considere en la revisión del PMI.

2.6.2. Programa de prevención del consumo y salud pública

- Con la intención de implementar el enfoque de salud pública y prevención de consumo estipulado por el A.F., es fundamental que sean creados el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas.
- La articulación entre diferentes programas gubernamentales en prevención del consumo de drogas y su alineación con el A.F. permitiría aumentar el impacto y mejorar el resultado de las disposiciones del Acuerdo, incluso aquellas dadas por cumplidas.

2.6.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

- Con el objetivo de hacerle seguimiento a las acciones de supervisión, control financiero y lavado de activos, es necesario que las entidades responsables hagan pública la información con los avances reportados, dado que este indicador es el único del subpunto “solución al fenómeno de producción y

comercialización de narcóticos” que no presenta ficha técnica en SIPO, impidiendo visualizar la información relacionada.

- Con la intención de tener información actualizada sobre las formas de operación de las organizaciones criminales involucradas en la producción y el tráfico de narcóticos en Colombia, es conveniente la actualización de la información provista en el año 2021 sobre el indicador referente al mapeo del delito y su articulación con las disposiciones en el punto 2 y punto 3 del A.F.
- Para llevar a cabo un proceso efectivo de implementación, sobre la “estrategia integral de lucha contra la corrupción”, es necesario que las entidades responsables establezcan indicadores y metas claras de acción.
- En materia de iniciativas de orden multilateral de solución al problema de drogas ilícitas, la ST hace un nuevo llamado al cumplimiento de las disposiciones del A.F. en la materia, además de las iniciativas dadas por cumplidas por anteriores gobiernos a cargo de la implementación.

2.6.4. Desminado humanitario

- Con la intención de mejorar la focalización e impulsar las labores de descontaminación de MAP y MUSE, es oportuno reevaluar los criterios de priorización territorial, teniendo como prioridad aquellos municipios que presentan un mayor número de incidentes y eventos MAP y MUSE.

2.7.5. Enfoque de género

- Es oportuno incluir en los indicadores nuevos y modificados, del PMI, acciones con impacto sobre la población con identidad de género y orientación sexual diversa, en aras de abordar el enfoque de género de la forma más integral posible.
- Es oportuna la activación de rutas de iniciativas con etiqueta de género y mujer rural en las subregiones PDET, con la intención de impulsar la implementación del Enfoque de Género en este punto del A.F.
- Es relevante hacer seguimiento de las iniciativas con etiqueta de género y mujer rural, para identificar cuántas de ellas finalizaron la implementación.
- Fortalecer el desarrollo de acciones que den cuenta de la existencia de un enfoque de género en el PNIS y permita dar información más detallada para el desarrollo de informes de seguimiento.
- Garantizar el acceso tecnológico y de formación para mujeres en los procesos de liderazgo del PNIS, especialmente en habilidades digitales y manejo de herramientas productivas.

- Promover las nuevas masculinidades y el rol de los hombres en las tareas de cuidado que sobrecargan y limitan a las mujeres, para su participación en el PNIS.
- Revisar indicadores ya dados por cumplidos, con el objetivo de garantizar la correcta implementación de las disposiciones sobre el enfoque.

2.7.6. Enfoque étnico

- Acelerar la ejecución de lineamientos étnicos del PNIS, para asegurar el cumplimiento de la primera salvaguarda del punto 4 del Capítulo Étnico.
- Compartir la información relacionada con la tercera salvaguarda: “asegurar el desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional”, por parte de las entidades responsables de la implementación, tal como el Ministerio de Defensa.
- Facilitar el acceso a financiación y a tierras que fortalezcan la autonomía de las comunidades étnicas, en Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios que tengan presencia de cultivos de uso ilícito.

2.7.7. Enfoque ambiental

- Es clave que Parques Nacionales Naturales de Colombia, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, amplíe el alcance de los planes de restauración ambiental, con el objetivo de aumentar el impacto y cobertura de los planes de restauración y contrarrestar la deforestación en los PNN.
- Con el objetivo de reforzar la mitigación de daños ambientales y la recuperación de bosques en áreas protegidas, es importante que el Gobierno Nacional incluya una asignación presupuestal específica para las áreas de PNN en el Presupuesto General de la Nación.
- Es conveniente que exista un mecanismo que permita identificar posibles afectaciones ambientales negativas de los proyectos productivos del PNIS, en los municipios en donde el Programa se implementa, incluyendo un inventario de éstas, para hacer seguimiento sobre dichas afectaciones.

Bibliografía

Cámara de Representantes. (2024). *Acto Legislativo No. 013 de 2024 "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones"*.
<https://www.camara.gov.co/cannabis-de-uso-adulto-1>

- Cámara de Representantes. (2024). *Proyecto de Ley 099 de 2023 “POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL TRATAMIENTO PENAL DIFERENCIADO PARA PEQUEÑOS CULTIVADORES DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO”*.
<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-08/48%29%20PL%20099-23C%20Textaprobencom.docx>
- Cámara de Representantes. (2024). *Proyecto de Ley Ordinaria No. 248 “Por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”*. <https://www.camara.gov.co/cannabis-de-uso-adulto-2>
- CAPAZ. (2025). *Mujeres en cultivos de uso ilícito: hablemos de liderazgo y construcción de paz*. https://usercontent.one/wp/www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2025/04/PB6-2025.-Marriner-et-al._Mujeres-en-cultivos-de-uso-ilicito.pdf?media=1683565386
- D.387 *Informes de estudios y protocolos que permitan la identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos, realizados*. (2024h). <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SBOld6wSIARbPK0g>
- Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -DSCI-. (n.d.). *esolución N° 0021 de 2024 “Por medio de la cual se establece el procedimiento de renegociación de la operación de los proyectos productivos de ciclo corto y largo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-”*. <https://portal.direccionsustitucion-pnis.gov.co/>
- DNP. (2017). *Plan Marco de Implementación. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- El Tiempo. (2025, 02 20). *Deforestación en Colombia se incrementó en 35% durante 2024, según Minambiente*. El Tiempo.
<https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/deforestacion-en-colombia-se-incremento-en-35-durante-2024-segun-minambiente-3428904>
- Fundación Ideas para la Paz. (2024, noviembre). *Ocho años por la paz: los avances y rezagos de la implementación del Acuerdo*.
<https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/los-avances-y-rezagos-de-la-implementacion-del-acuerdo-paz>.
- IDEAM. (s.f). *ALERTAS TEMPRANAS POR DEFORESTACION AT-D*. IDEAM.
http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/alertas-tempranas-por-deforestacion/-/document_library_display/crlyGy7lJpaJ/view/126906506?_110_INSTANCE_crlyGy7lJpaJ_redirect=http%3A%2F%2Fwww.ideam.gov.co%2Fweb%2Fecosistemas%2Falertas-tempranas-por-deforestacion%2
- Instancia Especial de Mujeres. (2024, noviembre). *INFORME DE SEGUIMIENTO AL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ*.

- Instituto Colombo Aleman para la Paz -CAPAZ-. (2025). *Mujeres en cultivos de uso ilícito: hablemos de liderazgo y construcción de paz*.
https://usercontent.one/wp/www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2025/04/PB6-2025.-Marriner-et-al._Mujeres-en-cultivos-de-uso-ilicito.pdf?media=1683565386
- Ministerio de Defensa. (2024). *Información estadística: Seguimiento a indicadores y resultados operacionales*. <https://www.mindefensa.gov.co/site/Sitio-Web-Ministerio-Defensa/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (2024). *Informe semestral de seguimiento al avance sobre las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas del Acuerdo de Paz*.
https://www.minigualdadyequidad.gov.co/827/articles-277568_recurso_83.pdf
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024). *Enfoque de género en el Acuerdo Final*.
<https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Enfoque%20Diferencial/docs/Enfoque%20de%20g%C3%A9nero%20en%20el%20Acuerdo%20Final.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025, 03 14). *Comisión de Estupefacientes en Viena aprueba resolución presentada por Colombia para estudiar los nuevos retos y recomendaciones de la lucha contra las drogas*.
<https://x.com/CancilleriaCol/status/1900588767452266802>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025, 03 14). *Comisión de Estupefacientes en Viena aprueba resolución presentada por Colombia para estudiar los nuevos retos y recomendaciones de la lucha contra las drogas*.
<https://x.com/CancilleriaCol/status/1900588767452266802>
- Presidencia de la República. (2017, mayo). *DECRETO 896 DE 2017 "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNJS"*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81878>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI–. (2019, junio). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz*. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Sexto-informe-trimestral-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI–. (2021, octubre). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI–. (2024). *Decimotercer informe de verificación de la implementación del*

Acuerdo Final de Paz en Colombia.

<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2024/02/Decimotercer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI–. (2025, febrero). *Decimocuarto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.*

<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2025/02/Decimocuarto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

SIIPO. (2024n). <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TRv5M6wSJArWtK1r>

SIIPO. (2024). *D.295 Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QEnvKwSJAzArLVr>

SIIPO. (2024d). *D.297 Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DkvqYcbAc6wSJAjUp6Mq>

SIIPO. (2024e). *D.300 Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SAH6MqwSJAAbNrqn2>

SIIPO. (2024f). *D.307 Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas, formulada e implementada.* <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TQylbKwSIAzev7h6>

SIIPO. (2024g). *D.308 Acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas, elaborados.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UwH4cKwSIAAbcYqR7qll>

SIIPO. (2024h). *D.310 Conferencia internacional de la ONU, realizada.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WhAbcYqxeKwSIAjWvPlg>

SIIPO. (2024a). *D.435 Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WUD7bqwSJAAbcYqOv7Vh>

SIIPO. (2024c). *D.436 Documento con estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, elaborado.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Qg6haqwSJA2J6aAh>

SIIPO. (2024b). *D.462 Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CkAbcYq6cawSJArRrfRw>

- SIIPO. (2024k). *D.G.13 Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/QQv8Oqs8PAjMpPZh>
- SIIPO. (2024j). *D.G.2 Porcentaje de organizaciones de mujeres participantes en los Acuerdos con las comunidades.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/CQ2kbKxJFgvBra5r>
- SIIPO. (2024i). *D.G.3 Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/URAbcYqgaaxJFgbAvKMi>
- SIIPO. (2024l). *D.G.6 Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/QUHhM6xJFheP6fln>
- SIIPO. (2024m). *D.G.8 Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia con datos desagregados por género, elaborado.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/WU2iNqxJEgAbcYqXpKcm>
- SIIPO. (2025o). *D.G.10 Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada.*
<https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/SwnhaKxJEg3PvLFh>
- Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2024). *Informe Nacional sobre el Plan de Impulso para la Aceleración de la Implementación del Acuerdo de Paz de 2016.* <https://portalparalapaz.gov.co/informes-de-resultados/>
- W Radio. (2024, septiembre 3). *Proyecto que regula el cannabis de uso adulto superó su primer debate en el Congreso.*
<https://www.wradio.com.co/2024/09/03/proyecto-que-regula-el-cannabis-de-uso-adulto-supero-su-primer-debate-en-el-congreso/>

PUNTO

6

Punto 6. Víctimas

Implementación, Verificación y Refrendación

Informe sobre la implementación del sexto punto del Acuerdo Final: “Implementación, Verificación y Refrendación”

1. Presentación

El Punto 6 del A.F. establece las herramientas para su implementación, verificación y refrendación que incluyen: la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del A.F. –CSIVI– (A.F. 6.1); el Plan Marco de Implementación –PMI–; las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación (A.F. 6.1.1); las medidas que garanticen la transparencia del proceso (A.F. 6.1.2); las prioridades para la implementación normativa (A.F. 6.1.9 y 6.1.10); los mecanismos internacionales de verificación (A.F. 6.3), de acompañamiento internacional (A.F. 6.4) y las herramientas de difusión y comunicación que el A.F. contempla para adelantar la difusión de la implementación y tareas de pedagogía (A.F. 6.5).

Para su Decimoquinto Informe de Verificación la Secretaría Técnica -ST- verificó¹² el estado de cumplimiento en la implementación del punto con una perspectiva de mediano plazo en los siguientes aspectos: i) los avances en la implementación durante el período de análisis; ii) pertinencia, oportunidad y urgencia de la implementación de los temas y subtemas priorizados, en correspondencia a la capacidad de gestión pública que pueden impulsar o modificar el ritmo de su implementación; iii) las oportunidades de mejora en atención a los compromisos del A.F.

2. Análisis de temas

¹² La ST dio prioridad en este informe a los subtemas que aún tienen compromisos pendientes de implementación, especialmente, aquellos en los que hay retrasos o que requieren cumplimiento prioritario. Además, se incluyeron los subtemas en donde se reportaron avances significativos después del 14 informe de la ST (2024).

2.1. Mecanismos de Verificación

2.1.1. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación -CSIVI-.

El A.F., en su punto 6.1, establece la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación -CSIVI- un día después de la firma del A.F. Para esa Comisión, conformada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes del Partido Comunes, el A.F. prevé el siguiente objetivo: “Resolución de diferencias; seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos; informes de seguimiento a la implementación; recibir insumos de instancias encargadas de la implementación” (A.F. 6.1c p. 195).

Asimismo, el A.F. establece que “la duración de la Comisión podrá ser hasta de 10 años, acordándose un primer periodo de funcionamiento hasta enero de 2019, fecha a partir de la cual los integrantes de la Comisión decidirán sobre su prórroga” (A.F., p.194, 2016). A través de sus informes, la ST evidenció la prórroga de la duración de la Comisión tres veces. En su Sexto Informe de Verificación (2019) la ST conoció que la CSIVI había sido prorrogada hasta enero de 2020. No obstante, en su Séptimo Informe de Verificación (2020) la ST también identificó que el funcionamiento de la CSIVI tuvo dificultades debido a la pandemia por Covid-19 pues se no permitió regularidad ni periodicidad en el trabajo de la Comisión.

Para diciembre de 2020, la ST (2021) encontró que las partes de la CSIVI acordaron prorrogar por un año más su funcionamiento, hasta enero de 2022. Finalmente, la ST reportó en su Duodécimo informe (2022a) que, durante la sesión del 22 de diciembre de 2022, la CSIVI prorrogó su vigencia hasta enero de 2027; lo que significa que llegaron hasta el plazo máximo de prórroga para su funcionamiento, según lo estipulado en el A.F. y el PMI. La ST identifica que la prórroga del plazo de operación de la CSIVI está en concordancia con lo pactado y que, además, dicha decisión ha servido para impulsar y sostener la implementación del A.F, superando obstáculos importantes, retrocesos en la implementación y hasta incumplimientos de compromisos clave.

Actualmente, en correspondencia con lo mencionado, la CSIVI está conformada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes del Partido Comunes. Por parte del Gobierno Nacional los representantes son, por designación del Presidente de la República, quienes ocupan los cargos de directores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (el ex-vicecanciller Jorge Rojas que desde el pasado 29 de enero de 2025 reemplazó a Laura Sarabia (Presidencia de la República, 2025), el Ministro del Interior (a partir del 1 de marzo de 2025 Armando Benedetti en reemplazo de Juan Fernando Cristo (Infobae, 2025))

y la directora de la Unidad Presidencial para la Implementación del Acuerdo Final de Paz, Gloria Cuartas. Por parte del Partido Comunes, la ST registra dos cambios en los delegados ante la CSIVI; Manuela Marín como reemplazo de Olga Lucía Rico y Federico Montes de Diego Ferney Tovar; Rodrigo Granda sigue siendo uno de los tres delegados, sin cambio. La ST hace referencia, en todo caso, a la falta de continuidad y alta rotación en los miembros del Gobierno Nacional que han sido delegados a la comisión, a la falta de asistencia y delegación de la misma a múltiples sesiones de la misma y a la falta de periodicidad regular y menor frecuencia de las reuniones durante el período del informe.

La ST conoció¹³ que durante el 2024, la CSIVI convocó tres sesiones ampliadas (15 de abril, 6 de mayo y 10 de septiembre), dos exclusivas (15 de marzo y 19 de diciembre) y una territorial (26 de abril); durante el 2024 no se convocó a las sesiones al Presidente de La República.

La ST supo que en una de las sesiones de la CSIVI, realizada el 19 de noviembre de 2024, se aprobó un ajuste a los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) (Ministerio del Interior, 2024). No obstante, esta sesión se llevó a cabo luego de que CSIVI comunes expusiera su preocupación frente a los “aplazamientos unilaterales y repetitivos por parte del componente Gobierno, pues durante el mismo mes ralentizaron aún más el cumplimiento con la disposición del A.F. sobre la revisión del PMI” (CSIVI, 2024). La ST también registra y comunica públicamente la preocupación de los delegados de Comunes en la CSIVI “frente a los resultados y el compromiso con el A.F. por parte del gobierno actual”, pues el ritmo de empalme e implementación por parte de las entidades con responsabilidad “no ha sido el esperado después de dos años y medio de gobierno”. Adicionalmente, la ST conoció la controversia que, desde marzo de 2023, señala Comunes en el sentido de que el Gobierno sigue sin cumplir con un rediseño y asignación directa de funciones en términos del cambio de “la infraestructura institucional y revivir la Alta Consejería de Paz” asegurado a los delegados del Partido Comunes ante la CSIVI (El Espectador, 2025a). Igualmente, la ST conoció que no han sido cumplidos, hasta la fecha de publicación de este informe, los distintos ofrecimientos recientes hechos a la CSIVI, relacionados con la reestructuración de las responsabilidades para la implementación en la oficina de la Unidad de Implementación de la Presidencia de la República y la asignación de recursos suficientes para la administración de las funciones asignadas.

¹³ Por medio de la respuesta al requerimiento de información radicado el pasado 14 de febrero de 2025 con número de identificación EXT25-00013214

La ST identificó, también, otra controversia en cuanto a la responsabilidad del Gobierno de la implementación del A.F. El pasado 23 de abril de 2025, el firmante de paz, Rodrigo Londoño, afirmara que el presidente de la República “insistiera en el incumplimiento del Estado al Acuerdo de Paz”, asegurando que “mejor debería tomar decisiones para avanzar en la implementación del Acuerdo” y que “urge instancia de alto nivel para coordinación institucional, seguridad de firmantes y respeto a bilateralidad del AFP2” (Rodrigo Londoño, 2025).

A pesar de identificar la prórroga del funcionamiento de la CSIVI como un potencial propulsor para la implementación del A.F., la ST identifica como un retroceso la falta de constancia y de ejecución del gobierno actual en cuestión de implementación del A.F. y las limitaciones en términos de comunicación que se han presentado entre las dos partes de la CSIVI (Gobierno y Comunes), así como la carencia de recursos para su funcionamiento, incluyendo la financiación para el apoyo técnico al componente comunes de la Comisión, el cual ha sido limitado e interrumpido.

El pasado 10 de marzo, el Consejero para la Paz, Otty Patiño, anunció la propuesta de crear un Consejo de Implementación que sería la mezcla entre la ejecución del A.F. y la política de Paz Total del Gobierno (Espectador, 2025). Ante dicha propuesta CSIVI Comunes se pronunció afirmando que “el Acuerdo Final de Paz y la política de Paz Total (...), son procesos distintos en su origen, en su naturaleza constitucional y en sus compromisos” (CSIVI Comunes, 2025). En el Comunicado que mostró esta controversia pública, también afirma Comunes que las instituciones de implementación no deben ser sustituidas por otras:

La Alta Parte Contratante, a través de las instancias de implementación y reincorporación (CSIVI y CNR) hace un llamado urgente a la Segunda Misión de Verificación de Naciones Unidas, a los Países Garantes y a los acompañantes del proceso de paz para que insten al Estado colombiano a cumplir plenamente el Acuerdo Final de Paz. Sustituir lo compromisos firmados por estructuras improvisadas que ponen en riesgo lo alcanzado constituye una violación al Acuerdo. (CSIVI Comunes, 2025)

No se conoce ningún acto administrativo, al cierre de este informe, que dé cuenta de la creación del Consejo de Implementación o de otra estructura similar, como tampoco de otros cambios administrativos o institucionales para la implementación.

2.1.2. Plan Marco de Implementación -PMI-

El A.F. estipula el Plan Marco de Implementación -PMI- como una herramienta para “garantizar la implementación de todo lo acordado” (A.F. 6.1.1). Para alcanzar tal objetivo, el A.F. también precisa que el PMI debe incluir los objetivos, las

prioridades, los indicadores, las recomendaciones y las medidas necesarias para la correcta implementación del A.F., además de establecer el cronograma, las instituciones responsables y las distintas fuentes de financiación. El A.F. estipula que el PMI debe tener una revisión anual en el marco de la CSIVI (A.F. 6.1.1 p. 196).

Sin embargo, la ST encontró desde su Décimo Informe (2022) que “la fecha de aprobación del PMI presentó un retraso en el cronograma establecido por el A.F., en el cual el documento debía estar listo en abril de 2017”, pero fue aprobado hasta marzo de 2018, por lo que se cumplió, con algo menos de un año de retraso. Adicionalmente, en cuanto a su revisión anual, la ST identificó que hasta el 2024 se comenzó a realizar la primera actualización del PMI, por lo cual este compromiso de revisión anual ha estado en estado de incumplimiento reiterado desde entonces. Ahora bien, los delegados del Gobierno Nacional y del Partido Comunes anunciaron el 18 de marzo de 2024 que “se logró de manera concertada, tras más de siete años de la firma del Acuerdo de Paz, la aprobación de los parámetros para la revisión y actualización del PMI” (UIAP, 2024). Este acuerdo de metodología para la revisión es un avance importante a juicio de la ST, pues permite reiniciar el proceso de revisión sobre la base de un acuerdo entre las altas partes en el marco de la CSIVI, que recobra el carácter de esta Comisión como el lugar para el logro de Acuerdos entre las partes, la resolución de controversias y el PMI como el instrumento de planeación, seguimiento y monitoreo, así como de ajuste de la política de lo acordado.

Dentro de los parámetros para la revisión del PMI, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final menciona en efecto que la revisión del PMI responde a

la necesidad de fortalecer el PMI como instrumento de planeación y definir la senda de implementación para el periodo restante (hasta 2031) y, en particular, atendiendo integralmente lo establecido en el Acuerdo Final y en el PND 2022-2026. (UIAP, 2024a)

De esta manera, desde abril de 2024, la CSIVI comenzó a realizar reuniones de trabajo entre instituciones para la revisión del PMI. La ST también conoció que, a partir de mayo de 2024, la CSIVI (2024a) revisó los indicadores del PMI. El 19 de noviembre 2024, en sesión de la CSIVI se aprobó el ajuste de los indicadores del PMI de forma que el PMI ajustado “contará con 81 indicadores nuevos y 125 indicadores ajustados que serán catalizadores de la implementación del Acuerdo Final de Paz (...) [promoviendo] la implementación del Plan de Choque para la aceleración de la implementación y de los pactos regionales” (Ministerio del Interior, 2024). Esta referencia al Plan de Choque da cuenta de una iniciativa del entonces ministro del interior para impulsar la implementación.

Dentro de la revisión de estos indicadores se incluyeron: nuevos indicadores o modificados sobre acceso y formalización de la tierra para integrantes de los

acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito; fortalecimiento de los enfoques de Género y Étnico; inclusión de mecanismos para la protección y garantías de seguridad a los firmantes de paz; nuevos compromisos por parte de la JEP y la UBPD, la URT, Función Pública y el Ministerio de Cultura y la continuación de iniciativas legislativas relacionadas con la participación ciudadana y el sistema electoral y la movilización y la protesta social (UIAP, 2024b).

A enero de 2025, la ST conoció del DNP y de la Unidad de Implementación del A.F. el número de indicadores creados y ajustados, como resultado de la revisión del PMI (Tabla 1).

Tabla 1. Número de indicadores creados y actualizados con la revisión del PMI.

Punto del A.F.	Número de indicadores nuevos	Número de indicadores ajustados
Punto 1	20	17
Punto 2	8	47
Punto 3	13	28
Punto 4	8	15
Punto 5	23	3
Punto 6	5	13
Total	77	123

Fuente: (DNP, 2025). Reunión con el DNP-Unidad de Implementación y la Secretaría Técnica.

La revisión alcanzó el 24% de indicadores (517) de la primera versión del PMI; el 30% de los nuevos indicadores fueron para el Punto 5, seguido del Punto 1 (26%); Punto 3 (17%), Punto 2 (10%), Punto 4 (10%), Punto 6 (6%). Respecto a los indicadores revisados, el 38% fueron del Punto 2, seguido de los del Punto 3 (23%); Punto 1 (14%), Punto 4 (12%), Punto 6 (11%) y Punto 5 (2%).

También se crearon cuatro nuevos indicadores sobre la Reforma Rural Integral con enfoque Étnico y se ajustaron 32 indicadores del mismo enfoque relacionados con participación, derechos sociales, el reconocimiento y la reparación de los pueblos étnicos. Con relación al Enfoque de Género, la ST identificó que se crearon 13 indicadores asociados a la medición de pobreza multidimensional e incorporación del enfoque en los PATR; además, se realizó el ajuste de nueve indicadores del

mismo enfoque sobre la participación política, el PNIS y la reglamentación de prevención y alertas con dicho enfoque.

Así, la ST encuentra como cumplido lo acordado en el A.F. en materia de revisión del PMI en noviembre de 2024; sin embargo, reitera el estado de incumplimiento previo de esta revisión ya mencionada. Ahora bien, en términos de los contenidos de esta revisión del PMI, la ST adelantará la revisión material del PMI una vez haya sido expedido el documento de revisión de forma pública, de manera que pueda verificar su concordancia con lo dispuesto en el A.F.

En materia institucional, el A.F. establece compromisos sobre los instrumentos de la planeación económica y social ligados a los instrumentos constitucionales en la materia; el punto el punto 6.1.1 estipula que

con base en los establecido en el Plan Marco, en adelante y por dos periodos presidenciales tras la terminación del actual, como parte de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se deberá incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos. (A.F., 2016, p.196)

En efecto, esta es la última administración en la que se aplicaría esta disposición y ha sido cumplida en una ocasión en el pasado y cumplida en otra. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se incluyó el componente “Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”. A pesar de identificar un apartado que hace referencia a la implementación del acuerdo de paz, el PND 2018-2022 no cumplió con lo estipulado en el A.F. al no incluir un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de la Implementación de los acuerdos, desde su Quinto (2019a) hasta su Undécimo Informe de Implementación (2022a).

La ST identificó como un incumplimiento la paralización del trámite del proyecto de reforma a la Ley 152 de 1992 que facultaba la inclusión del Plan Cuatrienal de Implementación en el PND y el componente para la Paz en el Plan Plurianual de Inversiones. No obstante, para su Decimotercer informe de Implementación (2024), la ST encontró que el PND 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” incluyó una disposición que se articula con el A.F. En su artículo 15 el PND 2022-2026 afirma que

Las entidades del orden nacional (...) deberán establecer las metas del Plan Marco de Implementación -PMI- y de los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, para superar los rezagos y cumplir con los compromisos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y reportar periódicamente el avance de los indicadores del PMI y de los PNS en el Sistema de Información Integrado para el Posconflicto -SIIPO-, con oportunidad, calidad e integralidad, y la correspondiente desagregación territorial y poblacional (PND 2022-2026, artículo 15 p. 10).

De esta manera, la ST identifica como un cumplimiento parcial al punto 6.1.1 del A.F. lo estipulado en el PND 2022-2026, con un cumplimiento reciente.

Finalmente, el 15 de octubre de 2024, el Ministerio del Interior propuso un “Plan de Choque” con el objetivo de “acelerar la implementación integral de las disposiciones de los seis puntos del Acuerdo de Paz firmado en 2016” (Ministerio del Interior, 2024). Igualmente la ST conoció que tres meses antes (agosto), el Ministerio del Interior asumió la coordinación interinstitucional de la implementación para lograr avances más efectivos. La ST no conoció actos administrativos que deleguen tales funciones al Ministerio.

El Plan Choque tiene unas “áreas estratégicas” a saber: los Pactos territoriales para la transformación, la Reforma Rural Integral, la Agenda legislativa para la paz, la articulación de la seguridad los municipios, el Acuerdo Nacional para un acto político y la gobernanza del Plan. No obstante, a marzo de 2025, la ST no identificó avances relacionados con la ejecución del Plan, ni la declaración de metas específicas, la ruta de implementación para cada punto del A.F., el presupuesto desagregado, entre otras. Por información de prensa, la ST conoció que un pacto territorial para la región de El Catatumbo había sido diseñado y estaba listo para ser firmado por varias instituciones, cuando se produjo un cambio en el Ministerio del Interior.

2.1.3. Sistema Integrado de Información y Medidas para la transparencia -SIIPO-.

El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), fue creado en el A.F. como una herramienta para contribuir con la transparencia en la implementación, facilitar el seguimiento y la verificación del PMI, así como de los recursos invertidos en la implementación (A.F., 6.1.5).

Según el PMI (2017), la creación e implementación de todas las medidas del SIIPO tienen una duración de 15 años (de 2017 a 2031). El objetivo del SIIPO es “facilitar el monitoreo, progreso y cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final” (PMI, p.14, 2017), brindando información para tomar decisiones que promuevan la implementación oportuna del A.F. Las medidas a las que se comprometió el sistema para la transparencia en la implementación son: el desarrollo de un espacio en Internet con mapas para hacer seguimiento a la implementación y de nuevas tecnologías de implementación para facilitar el acceso de información a la ciudadanía; la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas; el establecimiento de un plan de apoyo a la reacción de veedurías; la creación de un mecanismo especial para la atención y trámite de denuncias; facilitar la asistencia técnica a las autoridades territoriales y la promoción del acompañamiento de los órganos de control a la ejecución de los recursos de la

implementación de A.F.(PMI,2017). El sistema entró en funcionamiento parcial en el 2019 y se completó en el 2020.

Con corte a febrero de 2025, de los 517 indicadores a cargo de 53 entidades implementadoras, la ST encontró los siguientes porcentajes de avance en la implementación por puntos, reflejados en los indicadores: 54,66% del Punto 1, 69,68% del Punto 2, 73,39% del Punto 3, 65,83% del Punto 4, 53,02% del Punto 5 y 76,69% del Punto 6 (SIIPO, 2024). Adicionalmente, la ST identificó que de los 517 indicadores, 17 (A.35, A.36, A.35P, A.36P, A.83, A.83P, B.MT.2, B.390, C.242, C.MT.4, C.MT.5, C.E.6, D.E.12, D.291, D.E.9, D.304, F.465) no cuentan con ficha técnica después de ocho años del plazo para la implementación del A.F. Frente al Décimo tercer Informe de la ST (2024), hubo un avance marginal pues sólo dos indicadores (A.11 y C.E.9) que no contaban con fecha técnica a diciembre de 2023, ya tienen una. La ST identifica como un incumplimiento, frente a la temporalidad establecida en el A.F., la falta de las 17 fichas técnicas luego de llegar a la mitad del tiempo de implementación establecido en el A.F.

El 18 de febrero de 2025, la ST conoció por parte del Departamento Nacional de Planeación que dicha entidad confirmó que 17 indicadores continúan sin ficha técnica, pues a pesar de contar con avances no ha sido aprobado su seguimiento ni revisión. Asimismo que con corte a enero de 2025, del total de los 517 indicadores del SIIPO, 354 (68,4%) se encuentran actualizados, 100 desactualizados (19,3%), 17 sin ficha aprobada (3,2%) y 46 (8,8%) sin metas definidas.

Sí, la ST, encuentra que las disposiciones relacionadas con el sistema de información para la implementación han sido cumplidas con retraso y de manera parcial desde el inicio de la implementación.

2.1.4.Mecanismos Internacionales de Verificación

El componente internacional de verificación tiene como principal tarea “comprobar el estado y avances de la implementación [de los acuerdos], identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación” (A.F. 6.3). Este componente está integrado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el Componente de Verificación Internacional de la CSIVI y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH–.

Frente a la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas, el A.F. estipula un mandato inicial de tres años para su funcionamiento. No obstante, en la sesión celebrada el 30 de octubre de 2024, el Consejo de Seguridad decidió prorrogar su mandato hasta el 31 de octubre de 2025, como resultado del trabajo conjunto de las entidades del Gobierno en coordinación con la Misión Permanente de Colombia

ante la ONU y la Cancillería. En la Resolución 2754 de 2024, celebrada en Nueva York, se hizo énfasis en

[la] esperanza de que el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) puedan restablecer su cese al fuego bilateral, y recordando la propuesta del Secretario General de mantener al Consejo al corriente de los acontecimientos, incluida la dinámica del conflicto a nivel local entre los grupos armados, reiterando su disposición a considerar la posibilidad de encomendar a la Misión de Verificación la tarea de monitorear y verificar la implementación de un acuerdo de cese al fuego entre el Gobierno de Colombia y las estructuras y los frentes del grupo armado que se autodenomina Estado Mayor Central Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (EMC FARC-EP) que siguen participando en las negociaciones de paz. (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2024)

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia se ratificó mediante la Resolución 2366 de 2017 y su mandato fue ampliado tres veces para cumplir con tareas de monitoreo adicionales. La ST identificó que la Misión de Verificación de Naciones Unidas fue ampliada por primera vez con la Resolución 2574 de 2021 hasta el 31 de octubre de 2021, para incluir la tarea de verificar el cumplimiento de las sanciones impuestas por la Jurisdicción Especial para la Paz. Posteriormente, su mandato se prorrogó con la Resolución 2655 de 2022, al conocer la carta del 1 de octubre de 2022 enviada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia que solicita “prorrogar el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas por un año más (hasta el 31 de octubre de 2023), con la ampliación referida, manifestando que representa una petición compartida de las partes [Gobierno Nacional y las extintas FARC-EP]” (Naciones Unidas, 2022a). Finalmente, mediante la Resolución 2704 de 2023, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas volvió a prorrogar el mandato de la Misión hasta el 31 de octubre de 2024 (Misión de Verificación, 2023).

El A.F. (2016) también estipula que los dos notables de representatividad internacional, el expresidente del gobierno de España, Felipe González y el expresidente de la República Oriental del Uruguay, José ‘Pepe’ Mujica “rendirán sus observaciones de cumplimiento a la CSIVI durante los primeros 18 meses y posterior a ello, se realizarán semestralmente” (A.F, p.210, 2016). A través de la Secretaría Técnica de verificación esta tarea ha sido cumplida oportunamente, sujeta a la disponibilidad financiera que ha sido provista a esta Secretaría, gracias a la cooperación internacional a través del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas.

En su Primer Informe de Verificación, la ST identificó que el 30 de marzo de 2017 “se puso en marcha oficialmente el Componente Internacional de Verificación, con la presencia de la CSIVI y los notables” (ST, p.219, 2018). Además, el Comunicado

conjunto No.19 (2017) de la CSIVI determinó que “antes del 30 de junio de 2017 se deberá activar el componente de verificación internacional en todos sus aspectos”, incluyendo la activación de verificación de los notables.

No obstante, la ST (2018) también resaltó que, a pesar de que el componente internacional se instaló en marzo de 2017, la ST y el trabajo conjunto con los notables inició en noviembre de 2017.

Como la ST identificó en su Segundo Informe de Verificación (2018a), los notables hicieron dos pronunciamientos con respecto a la implementación; uno el 13 de junio de 2017 y otro el 4 de enero de 2018, e hicieron una visita a Colombia el 5 de mayo de 2018 para reunirse con los representantes del Gobierno nacional y del partido Comunes. Asimismo, en la sesión del 22 de diciembre de 2022 de la CSIVI, se acordó la reactivación de la instancia de los notables con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores (ST, 2022).

En el año 2024, el notable Pepe Mujica fue diagnosticado con una enfermedad grave; lo que ha comprometido su salud y sus actividades desde entonces. Desde agosto del 2024 ha sido hospitalizado tres veces por procedimientos quirúrgicos relacionados con su enfermedad (EFE, 2024). Por su parte, el notable verificador Felipe González ha mantenido comunicación fluida con esta secretaría técnica y ha intervenido en las oportunidades que lo ha considerado dentro de sus funciones.

Dentro de las reuniones convocadas entre la Comunes-SCIVI y la ST, la ST conoció que a pesar de que Comunes se encontraba en búsqueda del reemplazo del notable Pepe Mujica para reactivar su papel y acelerar la implementación en términos de mecanismos internacionales de verificación, la comunicación con el Gobierno ha sido limitada y a febrero de 2025 no se pudo llegar a un acuerdo sobre su reemplazo. Finalmente, al cierre de este informe, la ST conoció que el Gobierno nacional expresó su acuerdo con el componente Comunes para comunicar a la persona que propuso en su momento ese partido como Notable Verificador. Sin embargo, la ST conoció que el Gobierno nacional no adelantó las diligencias necesarias para comunicar este nombramiento a dicha persona ni para poner en conocimiento por los canales oficiales al país respectivo tal designación.

En la disposición 6.3.2 del A.F. se estipula que

los nobles contarán con el apoyo de una Secretaría Técnica que tendrá las funciones de: recolectar, analizar y preparar información necesaria para los pronunciamientos públicos de los notables (...), coordinar sus actividades con los demás componentes del proceso de verificación internacional (...) [y] podrá consultar a institutos con capacidad en el terreno u otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil para la verificación. (A.F., p.210-211, 2016)

Respecto al funcionamiento de la ST, el 31 de marzo de 2025 finaliza su tercer proyecto “Apoyar a la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, en función de verificar el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, su implementación y la articulación dentro del Mecanismo”, con el apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz. que comenzó en agosto de 2023, gracias a lo cual se ha cumplido de manera oportuna y en correspondencia con el Acuerdo este compromiso.

2.1.5. Herramientas de difusión y comunicación

El punto 6.5 del A.F. estipula tres herramientas de difusión y comunicación “para generar confianza y credibilidad frente al Acuerdo Final” (A.F. 6.5): las Emisoras para la Convivencia y la Reconciliación (Emisoras de Paz) en FM, de interés público, clase “C” en las zonas más afectadas por el conflicto; un espacio en la televisión institucional y una estrategia de difusión en redes sociales sobre el Acuerdo y su implementación. El A.F. también estipula que “a más tardar dentro de los doce meses siguientes a la definición de los puntos geográficos, quedarán instaladas y entrarán en funcionamiento la totalidad de emisoras” (A.F., p.21, 2016).

En su Segundo Informe de Verificación (2018a), la ST identificó que habían sido definidas la ubicación de tres de las 20 Emisoras de Paz en: Ituango (Antioquia), Chaparral (Tolima) y San Jacinto (Bolívar). A noviembre de 2018, la ST conoció que se preparaba la instalación de una cuarta Emisora de Paz en Fonseca (Guajira) (2018b). Posteriormente, en septiembre de 2020 fueron aprobadas las localizaciones de seis nuevos puntos geográficos para las Emisoras de Paz en Algeciras (Huila), Florida (Valle), Bojayá (Chocó), Arauquita (Arauca), Puerto Leguizamo (Putumayo) y El Tambo (Cauca) (ST, 2020). Sin embargo, de las cuatro que habían sido aprobadas a finales de 2018, sólo dos (Ituango y Chaparral) se encontraban en funcionamiento, es decir que, luego de más de doce meses de definición del punto geográfico, dos de las Emisoras de Paz (San Jacinto y Fonseca) todavía no habían sido instaladas (ST, 2020), lo que representa retrasos en la implementación del A.F.

Para su Noveno Informe de Verificación (2021), la ST encontró que el 21 de mayo de 2021 inició la operación de seis Emisoras de Paz (Algeciras, Puerto Leguizamo, Arauquita, El Tambo, Bojayá y Florida) y además identificó que tres más ya venían funcionando desde antes (San Jacinto, Fonseca y Convención). A febrero de 2021, la CSIVI había aprobado 12 de los 20 puntos geográficos de las Emisoras de Paz y puesto en funcionamiento 11 de los 12 puntos, faltando la Emisora de Paz de Mesetas (Meta).

En su Duodécimo Informe de Verificación (2022), la ST identificó que fue aprobada la puesta en marcha de cuatro nuevas Emisoras de Paz ubicadas en los puntos

geográficos de Tumaco (Nariño), Fundación (Magdalena), San Vicente del Caguán (Caquetá) y San José del Guaviare (Guaviare) y el funcionamiento de la Emisora restante en Mesetas. El 23 de mayo de 2023, Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC, 2023) confirmó la puesta en funcionamiento de las cuatro Emisoras de Paz, cumpliendo con el plazo establecido en el A.F. luego de ser definidas sus ubicaciones.

En cuanto a las cuatro Emisoras de Paz restantes para cumplir con un total de 20, RTVC (2024) afirmó en junio de 2024 que para el segundo semestre del año se esperaba instalar cuatro nuevos estudios en Riosucio (Chocó), Tierralta (Córdoba), Agustín Codazzi (Cesar) y Buenaventura (Valle del Cauca). La ST encontró que el 11 de octubre de 2024 ya se encontraba instalada la Emisora de Paz ubicada en Agustín Codazzi (RTVC, 2024a) y para el 25 de noviembre de 2024, también estaba instalada la Emisora de Paz en Buenaventura (RTVC, 2024b).

Adicionalmente, la ST encontró que el 25 de noviembre de 2024 se anunció que se inaugurarían oficialmente las cuatro Emisoras de paz restantes entre el 2 y el 7 de diciembre de 2024; lo que permitiría cumplir a un 100% la disposición sobre emisoras en las Herramientas de difusión y comunicación (RTVC, 2024c).

El 13 de diciembre de 2024, RTVC (2024) confirmó el funcionamiento en un 100% de las cuatro emisoras que faltaban, cumpliendo en totalidad con el número de Emisoras de paz dispuestas en el A.F.

La ST identifica como un avance en la implementación del A.F. el cumplimiento en la creación y puesta en marcha de las 20 Emisoras de paz; sin embargo, identifica como un retroceso las diferencias en términos de temporalidad, puesto que dentro de los ocho años de implementación del A.F., la instalación y puesta en funcionamiento de las emisoras no se dio en el tiempo estipulado sino que presentó demoras desde la escogencia de algunos puntos geográficos hasta su funcionamiento.

En el A.F. también se establece que

el Comité de Comunicaciones Conjunto, compuesto por delegados del Gobierno Nacional y de las [extintas] FARC-EP en tránsito a la vida civil en coordinación con RTVC y la Autoridad Nacional de Televisión, contará durante dos años en el Canal Institucional con un espacio de hora y media semanal y una repetición del contenido completo de ese espacio en la misma semana, para hacer pedagogía de los acuerdo e informar sobre los avances de la implementación. (A.F, p.217-218, 2016)

La ST identificó (2018) que el Canal Institucional inició en enero de 2018 la producción de “Mimbre, un magazín que todos los sábados a las 9 de la noche le apuesta a la convergencia de formatos televisivos (...) para contar las historias que se escriben gracias a la implementación del A.F.”. Precisamente, en diciembre de

2019, se llevó a cabo la celebración de los dos años al aire del programa Mimbres (2019) junto con los delegados del Gobierno Nacional y de las extintas FARC-EP en diferentes puntos de subregiones PDET.

La ST identifica como un cumplimiento completo, frente a la temporalidad establecida en el A.F., la puesta en marcha del magazín “Mimbres” desde comienzos de 2018 y su duración de dos años al aire en el Canal Institucional.

2.1.6. Conclusión

La temporalidad de la implementación de los mecanismos de implementación y verificación inició y aunque en algunos casos se encuentra en estado de cumplimiento, también cuenta con retrasos e incumplimientos significativos que no tienen correspondencia con los plazos estipulados en el A.F.

De los retrasos más relevantes identificados por la ST se encuentran la falta de actualización anual del PMI que sólo se comenzó a llevar a cabo después del séptimo año de implementación; la ausencia de 17 fichas técnicas en el SIPO que no permiten realizar una verificación completa de la implementación del A.F. y la no reactivación del papel de los notables. De cualquier forma, la ST destaca que los mecanismos internacionales de verificación operan según lo estipulado en el A.F.

El uso y alcance de los diferentes mecanismos e instancias es altamente dependiente de la capacidad de coordinación gestión y ejecución del Gobierno nacional y de la alta parte contratante. Gran parte de las limitaciones en materia de implementación provienen de esas capacidades, incluso en presencia de una voluntad política favorable al cumplimiento del acuerdo, como ocurre en la actual administración del Gobierno Nacional.

Asimismo, la ST identifica como un obstáculo la comunicación y articulación entre CSIVI Comunes y Gobierno, debido a la dificultad para llegar a acuerdos, resolver controversias y articular un trabajo conjunto, lo que ha derivado en retrasos e incumplimientos durante los ocho años de implementación.

Finalmente, la ST destaca que, pese a los incumplimientos en términos temporales, se encuentra en estado de cumplimiento lo relacionado con las herramientas de difusión y comunicación entre estas, los espacios de divulgación del acuerdo y la creación y funcionamiento de las 20 Emisoras de Paz.

2.2. Implementación Normativa

El A.F.(6.1.9) establece las prioridades normativas con el fin de que sean tramitadas conforme a los procedimientos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016,

también estipula el calendario de implementación normativa durante los 12 primeros meses, tras la firma del A.F.

2.2.1. Análisis

En su Primer Informe de Verificación (2018), la ST encontró que luego de los 12 primeros meses después de la firma del A.F., de las 14 iniciativas contempladas en la disposición 6.1.10, siete no presentaron ningún avance, mientras que las otras siete sí. Por lo que se cumplió, para ese momento parcialmente con lo establecido en el A.F.

Las siete iniciativas legislativas con cumplimiento parcial y total fueron:

- Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- Ley y/o normas de desarrollo sobre la participación política: circunscripciones transitorias especiales de paz, ampliación de espacios de divulgación de partidos.
- Reforma del Sistema de Alertas Tempranas.
- Ley y/o normas de desarrollo para la reforma del Sistema de Alertas Tempranas.
- Ley y/o normas de desarrollo sobre Sistema Integral de Garantías de Seguridad para la organización política que surja de los acuerdos de paz.
- Ley y/o normas de desarrollo sobre reincorporación económica y social.
- Organización de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

De 24 normativas en el A.F. (6.1.9 y 6.1.10), a noviembre de 2018 la ST (2018b) registró que había 12 con trámites en curso o pendientes y que de las 12 pendientes, cuatro no registraron para entonces ningún avance. Lo que la ST calificó como incumplimiento frente a lo establecido en el A.F. Para junio de 2019, la ST (2019) resaltó que seguían pendientes 11 prioridades normativas con trámites pendientes o en curso. Con corte a noviembre de 2024, la ST identificó que las siete prioridades que no registraban avances, siguen sin tenerlo a ocho años del A.F. , superando, claro está, el plazo de 12 meses para ser ejecutadas las prioridades normativas.

En el 2017, el Gobierno Nacional hizo una revisión de la normatividad requerida para la implementación del A.F. arrojando 107 normas. Para 2024, 73 normas habían sido expedidas, lo que equivale al 66,4% del total del listado de las 107 normas de 2017, las cuales 64 fueron expedidas en el Gobierno de Juan Manuel Santos, siete en el Gobierno de Iván Duque y siete en el Gobierno de Gustavo Petro (FIP, 2024).

Normas pendientes de trámite

La Fundación Ideas para la Paz (2024) hizo una revisión del estado de normas pendientes, de las cuales fue requerida información a 15 entidades implementadoras, con el siguiente estado. Ninguna de estas normas ha sido aprobada a la fecha.

Tabla 2. Avance en normas pendientes para la implementación del Acuerdo Final.

Punto	Entidad implementadora	Norma o ajuste normativo pendiente
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Ley de tierras
1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Adecuación de tierras, riego y drenaje
1	Ministerio de Justicia y del Derecho	Reglamentación de la Jurisdicción Agraria
1	Ministerio de Salud y Protección Social	Plan Nacional Sectorial de Salud Rural
2	Ministerio del Interior	Garantías para la movilización y la protesta pacífica
2	Ministerio del Interior	Reforma política
2	Ministerio del Interior	Fortalecimiento de Veedurías Ciudadanas
2	Ministerio del Interior	Financiamiento de partidos, incluyendo el incremento de la financiación de estos.
3	Ministerio de Justicia y del Derecho	Sometimiento a la justicia
4	Ministerio de Justicia y del Derecho	Tratamiento Penal Diferenciado para Pequeños Cultivadores
4	Ministerio de Justicia y del Derecho	Estatuto para la prevención y lucha contra las finanzas ilícitas
5	Unidad para las Víctimas	Modificación de la Ley 1448 de 2011
6	DNP	Reforma a la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: (FIP, 2024). Informe Ajustes Normativos pendientes para la implementación del Acuerdo de Paz..

Normas en sanción Presidencial

Durante agosto de 2022 y octubre de 2024 fueron sancionadas 18 leyes y expedidas 49 reglamentaciones para dar cumplimiento al A.F. (UIAP, 2024d). Como se puede ver en la Tabla 3, dentro de las leyes sancionadas para dar cumplimiento al A.F., hay seis que se relacionan con el Punto 6; entre estas, la ST destaca la sanción de la Ley 2405 de 2024 que crea la Comisión Legal de Paz y Posconflicto, en el Congreso de la República, cuyo objetivo es

apoyar escenarios de facilitación y mediación en los procesos de diálogo y negociación en los conflictos internos en Colombia (...) hacer seguimiento a las negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley, (...) apoyar los mecanismos de implementación de los acuerdos de paz y la realización de acciones de carácter humanitario, para la preservación y mantenimiento de la paz. (Ley 2405 de 2024, Congreso de la República)

Tabla 3. Leyes sancionadas, entre agosto de 2022 y octubre de 2024, para la implementación del Punto 6.

Norma	Objeto	Temática que desarrolla
Ley 2272 de 2022	Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones.	Adopción de la Paz Total como política de estado.
Ley 2276 de 2022	Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1° de enero al 31 de diciembre de 2023.	Se decreta el presupuesto para 2023.
Ley 2279 de 2022	Por el cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías del 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024.	Se incorporó la totalidad de asignaciones máximas de gasto para paz para el bienio 2023-2024, se priorizaron proyectos de inversión relacionados con el parágrafo 4° del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2017 que serán adoptados mediante el acuerdo por el OCAD Paz.
Ley 2294 de 2023	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida.	Expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, con 164 disposiciones orientadas a cumplir los compromisos del A.F.

Ley 2405 de 2024	Por la cual se modifica y adiciona la ley 5 de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz y Posconflicto del Congreso de la República de Colombia y se dictan otra disposiciones.	Crea la Comisión Legal de Paz y Posconflicto que tendrá lugar en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes.
------------------	---	--

Fuente: (FIP, 2024). Informe Avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

A marzo de 2025, la ST no encontró más avances en cuanto a los ajustes requeridos para la implementación normativa del A.F.

2.2.2. Conclusión

En lo que tiene que ver con la implementación normativa, el estado de implementación se mantiene iniciado con avances, pero con atrasos según el cronograma definido en el A.F. y en correspondencia parcial e incumplimientos significativos. La ST reitera los negativos efectos que tiene la falta de trámite de las normas necesarias para la implementación del A.F. La ausencia de trámite de estas normas es un incumplimiento a lo establecido en el punto 6.1.10 del A.F., dado que debía iniciar su aplicación durante el primer año de implementación del Acuerdo, afectando severamente la secuencia de la implementación de otras disposiciones, después de ocho años.

La ST reconoce que al interior del Congreso de la República existen diferencias en los partidos políticos sobre la lucha contra las drogas ilícitas y en materia de desarrollo económico que han limitado la implementación del A.F., con base en tal normativa, lo que se refleja en una ausencia de priorización legislativa.

2.3. Financiación

El A.F. (6.1.1) establece que el PMI “contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F., 2016, p. 197). Adicionalmente, el PMI estipula “los montos potenciales para la implementación del Acuerdo Final que provienen de cada una [las fuentes de financiación] durante los próximos 15 años” (PMI, p.217, 2017).

El PMI también establece que

los recursos del Presupuesto General de la Nación serán la fuente principal de financiamiento del posconflicto que ascenderá a \$46,7 billones, para la totalidad del período de 15 años, lo que equivale al 36,0% del total para la implementación del Acuerdo Final. El Sistema General de Participaciones concurrirá con el 29,2% de los costos totales de la implementación del Acuerdo Final, el Sistema General de Regalías con el 15,2%, mientras que las entidades territoriales aportarán en 4,3%

de la financiación total del posconflicto con sus recursos propios. La cooperación internacional y la inversión privada aportaran en el restante 15,4% de los recursos. (PMI, p.218, 2017).

El PMI estimó (2017) que el Presupuesto General de la Nación -la principal fuente de financiación para la implementación de A.F- provea el 36% del total de recursos, con un total de \$46,7 billones para los 15 años de implementación. Sin embargo, dicho cálculo se realizó “asumiendo un comportamiento consistente con el del resto de los gastos, en estricto cumplimiento de la Regla Fiscal” (PMI, p.219, 2017).

Por otra parte, el PMI también estima (2017) que el Sistema General de Participaciones (SGP) aporte el equivalente de un 29,2%, con un valor de \$3,8 billones para los 15 años de implementación del A.F. Adicionalmente, se espera que el Sistema General de Regalías (SGR) destine el 7% de sus ingresos principales durante 20 años después de comenzada la implementación.

De parte de la Cooperación internacional, el PMI (2017) estima un aporte de cerca del 8,9% de las inversiones totales del posconflicto con una inversión total de \$11,6 billones constantes de 2016 en 15 años. Finalmente, lo que se proyecta para las acciones contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017, es de 129,5 billones en un horizonte de 15 años (ibid).

2.3.1. Análisis

Análisis de ejecución presupuestal del A.F. frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo

Ocho años después de la firma del Acuerdo Final de Paz, Colombia se encuentra en el punto medio del horizonte de quince años previsto para la implementación, según lo estipulado en el Plan Marco de Implementación (A.F. 6.1.1). El presente análisis evalúa el grado de cumplimiento presupuestal y de ejecución del gasto asociado a los compromisos adquiridos.

La Tabla 4 muestra los recursos ejecutados, por puntos del A.F., desde el 2017 hasta las asignaciones presupuestales de 2024 y las asignaciones de 2025 establecidas en el Proyecto de Ley 090 de 2024, comparándolas con lo planeado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– de 2017. Este Marco desglosa los resultados y propósitos de la política fiscal junto a las proyecciones económicas para las diez vigencias siguientes (MFMP, 2017). El MFMP de 2017 tiene una relevancia central en el contexto del posconflicto porque incluye el A.F. de 2016, además de fijar compromisos plurianuales con cada entidad implementadora. En este ejercicio suponemos que las asignaciones presupuestales de 2024 y 2025 son ejecutadas por completo. Las cifras fueron ajustadas para que sean comparables en el tiempo y por lo tanto se expresan en miles de millones de pesos de 2024.

Tabla 4. Ejecución por puntos del A.F. en miles de millones de pesos de 2024

Punto	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*	Total	Meta MFMP	MFMP (%)
Reforma Rural Integral	2,8	3,6	7,3	8,4	17,5	10,8	12,2	12,1	12,7	87,8	172	51%
Participación Política	2	0,1	0,1	0,3	0,15	0,2	0,137	0,1	0,3	1,5	6	26%
Fin del Conflicto	1,2	0,1	0,7	1,3	1,1	0,4	1,1	0,6	0,7	7,4	3,8	194%
Solución al Problema de Drogas	1,9	1,6	0,6	0,7	1,4	0,2	0,5	0,8	0,1	8,1	12,2	67%
Víctimas del Conflicto	0,41	0,3	0,8	1,1	1,5	1,6	1,6	1	2,4	11	7	157%
Implementación	0,1	0,4	0,09	0,3	0,2	0,8	0,1	0,1	0,8	2,5	0,2	1263%
Total	6,8	6,3	9,7	2,3	22	14,3	15,7	14,9	16,2	118,6	201,5	59%

Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz de la Contraloría General de la República (2025), Proyecto de ley 090 de 2024 (2024) y Proyecto de ley 057 de 2023 (2023). Elaboración propia. ***Nota:** Los valores de 2024 y 2025 corresponden a las asignaciones totales y no a los recursos ejecutados.

El monto acumulado de los recursos ejecutados de 2017 a 2023 y las asignaciones de 2024 y 2025 es de \$118,6 billones, es decir, el 59% de la meta a 15 años establecida en el MFMP de \$201.5 billones. Si consideramos únicamente los recursos ejecutados entre 2017 y 2023 –sin añadir las asignaciones de los dos últimos años–, el monto ejecutado en la implementación del A.F. es de \$85,4 billones del 2024, lo que representa un 42% de la meta a 15 años. Si se añaden las asignaciones de los últimos dos años, 2024 y 2025, el monto ejecutado alcanza el 59% de lo programado en el MFMP de 2017.

En términos de los puntos del A.F, aquellos que presentan mayor brecha presupuestal frente a lo programado en el MFMP son el de Reforma Rural Integral (Punto 1) y de Participación Política (Punto 2). Este último – con una ejecución total de \$1,6 billones en el 2025– alcanzaría una ejecución del 26%, un cuarto de lo planeado respecto a la meta de 15 años en el MFMP. La Reforma Rural Integral es el segundo punto con mayor retraso, con una ejecución de \$87,9 billones entre 2017 y 2025, lo que equivaldría al 51% de la meta en el MFMP para este período.

En contraste, los puntos 3, 5 y 6, han superado la meta de ejecución establecida. El pilar de Fin del Conflicto (punto 3), con una ejecución de \$7,4 billones muestra una sobre-ejecución de 194% frente a la programación del MFMP de 2017, que coincide con la extensión de los compromisos en materia de renta de sostenimiento de la población en proceso de reincorporación (Decreto 846 de 2024, Art.2). Una ejecución similar se observa en el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto (punto 5), con una ejecución del 157% de la meta de recursos planeada. En recursos para la Implementación y Verificación (punto 6), registramos una ejecución de más de 12 veces lo previsto en el MFMP, con respecto a la meta inicial, aún cuando este es el punto de menor volumen de recursos ejecutados y planeados (con solo 2% y 0.09% del total ejecutado y planeado en el MFMP, respectivamente).

Al analizar la ejecución por distintas fuentes de financiamiento, la ST encontró que el Presupuesto General de la Nación –PGN– y la cooperación internacional aportaron mucho más que lo programado, siendo ambas fuentes las principales en la financiación de la implementación, frente a lo programado para 2024 en el MFMP. El PGN ha sido la fuente más significativa, con una ejecución acumulada de \$52,9 billones entre 2017 y 2024, 59,7 % más de los \$33,1 billones proyectados en el MFMP. La Tabla 5 presenta los recursos ejecutados por cada fuente de financiación del A.F y los compara con la meta de ejecución proyectada en el MFMP para cada año.

Tabla 5, Ejecución por fuente de financiamiento del A.F en billones de pesos del 2024

Fuentes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
PGN MFMP	4.74	3.67	3.36	3.56	3.92	4.45	4.65	4.84	33.19
PGN Ejecución	3.69	2.87	6.05	7.30	12.52	8.81	10.43	1.34	52.99
Total Ejecutado									
PGN (%)	77.8	78.2	180.3	205.3	319.0	197.9	224.2	27.6	159.7
SGP MFMP	2.81	2.90	3.02	3.21	3.39	3.59	3.78	3.95	26.64
SGP Ejecución	0.00	0.00	0.01	0.08	0.34	0.80	0.90	0.09	2.22
Total Ejecutado									
SGP	0	0.0	0.3	2.6	9.9	22.3	24.0	2.4	8.3
EETT MFMP	0.73	0.63	0.58	0.52	0.57	0.58	0.58	0.46	4.65
EETT Ejecución	0	0.02	0.02	0.44	0.92	0.60	0.31	0.09	2.40
Total Ejecutado									
EETT (%)	0	3.3	3.6	85.7	161.1	103.6	52.7	20.5	51.6

Fuentes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SGR MFMP	2.49	3.01	2.87	2.11	2.04	1.94	1.88	1.86	18.22
SGR Ejecución	0.16	1.83	2.17	1.56	5.91	1.28	2.50	0.00	15.41
Total Ejecutado SGR (%)	6.3	60.8	75.5	73.6	289.7	66.3	133.0	0.0	84.6
Coop. Int. MFMP	1.71	1.62	1.54	1.46	1.39	1.32	1.24	1.18	11.45
Coo. Inter. Ejecución	3.01	1.58	1.21	2.57	2.04	2.29	1.29	0.03	14.02
Total Ejecutado Coop. Inter. (%)	175.5	97.4	78.8	175.5	147.0	174.4	104.2	2.7	122.5
Obras por Impuestos MFMP	0.00	0.00	0.39	0.65	0.78	0.90	0.90	1.17	4.80
Obras por Impuestos Ejecución	0.00	0.04	0.36	0.42	0.32	0.54	0.35	0.00	2.00
Total Ejecutado Obras Imp. (%)	-	-	91.9	64.5	40.5	59.3	38.4	0.0	41.7
Total MFMP	12.49	11.84	11.75	11.51	12.09	12.77	13.03	13.46	98.94
Total Ejecutado	6.86	6.34	9.82	12.37	22.04	14.32	15.78	1.56	89.04
Ejecución Total (%)	54.9	53.6	83.5	107.5	182.3	112.1	121.1	11.6	90.0
Variación año a año (%)	-	-7.5	54.7	26.0	78.1	-35.0	10.2	-90.1	

Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz de la Contraloría General de la República (2025). Elaboración propia.

Este sobrecumplimiento ha estado acompañado de una marcada variación interanual: mientras que en el 2018 se ejecutaron \$2,8 billones de esta fuente, un 78% de lo programado en el MFMP para este año; en el 2019 la ejecución alcanzó \$6 billones de pesos con cargo al PGN, casi el doble de lo programado (180%) para ese año.

Los menores porcentajes de ejecución frente al total se dan en las demás fuentes de financiamiento. El Sistema General de Participaciones –SGP– presenta una

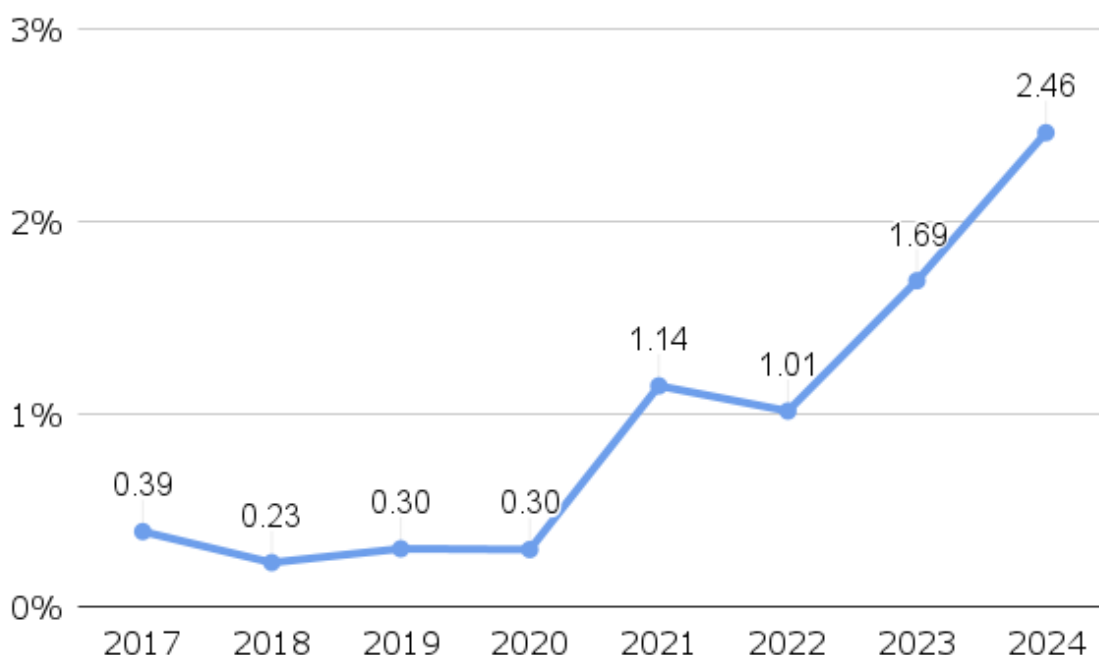
ejecución acumulada de apenas el 8,3 % de lo proyectado a 2024, con los tres primeros años sin ejecución y baja ejecución en el 2020 y 2024. Las Entidades Territoriales –EETT– alcanzan una ejecución del 51,6 %, principalmente en el trienio 2020–2022. El Sistema General de Regalías –SGR– es la fuente de financiación nacional con mayor ejecución después del PGN, pero con nula ejecución a la fecha de realización de este informe. Por otro lado, la Cooperación Internacional ha superado su meta de ejecución para 2018, ejecutando un 122,4 % del presupuesto proyectado, pese a una tendencia de disminución desde 2021.

Análisis de Mediano Plazo del Presupuesto General de la Nación

- Análisis de ejecución por principales entidad de 2017 a 2024

La ST analizó las apropiaciones y ejecución presupuestal de las principales entidades responsables de la implementación del A.F. entre 2017 y 2024. De tiempo atrás la ST ha llamado la atención con respecto a entidades que reportan gastos dirigidos al cumplimiento del A.F. pero sin detalle o en relación con programas, planes o proyectos contemplados en el A.F., lo que impide distinguir si tales recursos están dirigidos a cumplir con la implementación o a compromisos establecidos en el A.F. o hacen parte de las funciones públicas de tales instituciones. Para hacer una aproximación más precisa, en este análisis se incluyen las entidades que tienen responsabilidades directas de implementación del A.F., o que tienen asignaciones específicas en el MFMP. No se incluyen gastos de algunas entidades, como el ICBF –que reporta gastos para la implementación dentro del marcador de paz, pero que no tienen responsabilidades específicas asignadas en el A.F.- para la implementación de algún programa a su cargo y por tanto no reportan gastos bajo alguno de esos programas.

Gráfico 1. Asignaciones vigentes como porcentaje del PIB nominal para las principales entidades implementadoras del A.F.

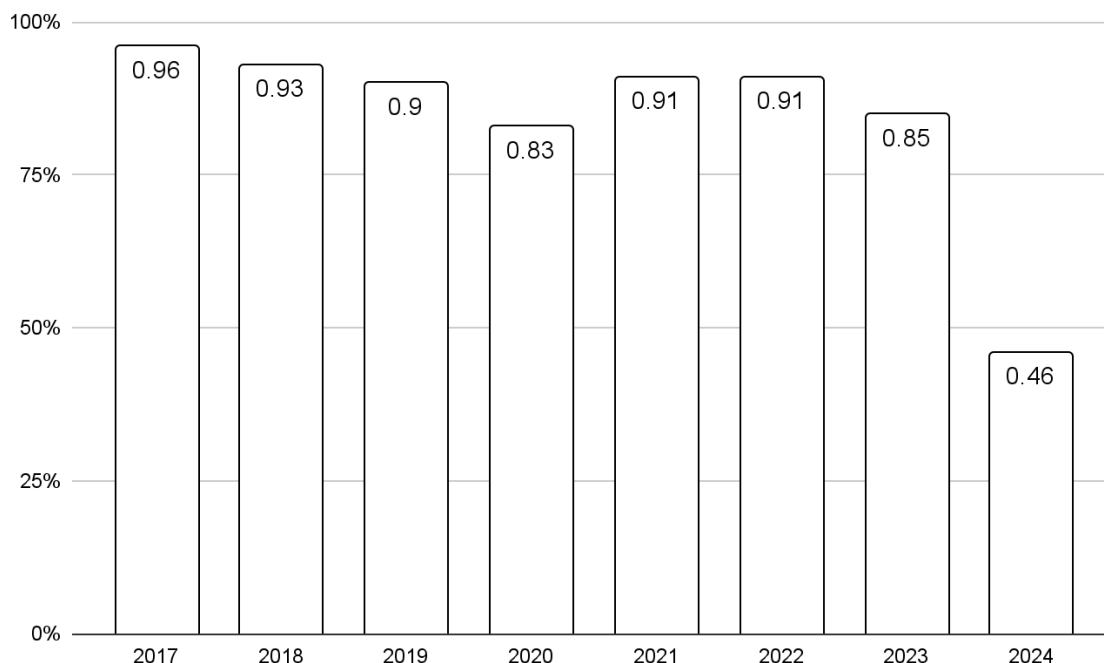


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2025) e información de PIB a precios corrientes del DANE (2024). Elaboración propia.

En la gráfica 1, la ST presenta los montos totales asignados a las entidades relacionadas con la implementación del A.F. como proporción del producto interno bruto de cada año. Dentro de las entidades se encuentran la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización –ARN–, la Agencia de Renovación del Territorio –ART–, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, la Agencia Nacional de Tierras –ANT–, la Agencia de Desarrollo Rural –ADR–, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas –UBPD–, entre otras. .

Entre 2017 y 2024, la asignación presupuestal para la implementación del A.F. presentó una tendencia creciente en términos de su proporción respecto al PIB nominal de cada año. Desde el inicio de la implementación, la asignación presupuestal por entidad fue constante y nunca superó el 0.3% del PIB. A partir del 2021, la asignación aceleró de manera significativa hasta alcanzar un máximo de 2.46% del PIB en el 2024, con la excepción del año 2022 cuando tuvo una caída marginal de 0,03%.

Gráfica 2. Porcentaje de asignaciones ejecutadas por principales entidades implementadoras



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2025) Elaboración propia.

En la Gráfica 2, la ST muestra los porcentajes de las asignaciones vigentes ejecutadas cada año, mostrando una tendencia levemente descendente a lo largo del periodo 2017-2022 y una reducción pronunciada en el 2023 y 2024. En los primeros años después del A.F., la ejecución alcanzó su nivel más alto manteniéndose por encima del 90%. En el 2020, el año de la pandemia, la ejecución se redujo a 83%, lo que representa una caída de siete puntos porcentuales respecto al año anterior. En el 2024, la ejecución cayó a un mínimo histórico de 46%, lo que representa una reducción de 39 puntos porcentuales frente al porcentaje ejecutado en el 2023. Sin embargo, vale la pena resaltar que para el 2024 esta baja ejecución se dio de forma generalizada en el Gobierno Nacional Central, con un 71,1% de ejecución medida por los recursos obligados, más de 10 puntos porcentuales por debajo del promedio histórico y el porcentaje de ejecución más bajo desde 2019.

Tabla 6, Recursos asignados y porcentaje de obligaciones ejecutadas de 2017 a 2024 en miles de millones del 2024

Entidad del PGN	2017 asignación real	2017 ejecutado	2018 asignación real	2018 ejecutado	2019 asignación real	2019 ejecutado	2020 asignación real	2020 ejecutado
Restitución	473	88%	109	95%	248	99%	310	90%
ANT	638	64%	7,	74%	338	80%	147	74%
ADR	832	74%	143	66%	271	92%	219	77%
CMH	121	78%	33	46%	74	100%	43	77%
Total	2,065	96%	293	93%	931	90%	720	83%

Entidad del PGN	2021 asignación	2021 ejecutado	2022 asignación	2022 ejecutado	2023 asignación	2023 ejecutado	2024 asignación	2024 ejecutado
ARN	420	0.88	380	0.90	260	0.81	320	0.81
ART	220	0.81	160	1	140	1	140	0.75
UARIV	3,580	0.96	3,330	0.96	3030	0.92	4,390	0.52
Restitución	460	0.96	430	0.97	450	0.96	480	0.89
ANT	520	0.73	470	0.81	1810	0.82	5,220	0.21
ADR	510	0.75	400	0.65	460	0.55	1,000	0.50
CMH	70	0.86	100	0.56	50	0.78	60	0.93
JEP	580	0.93	610	0.93	600	0.88	700	0.90
UBPD	220	0.92	220	0.95	180	0.85	190	0.90
Total	2,350	0.91	2,230	0.91	3,530	0.85	7,640	0.46

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017-2024). Elaboración propia.

La Tabla 6 muestra la ejecución presupuestal de las principales entidades responsables de la implementación del A.F. entre 2017 y 2024. El análisis de la ST muestra una reducción pronunciada de las asignaciones en los primeros años de implementación, que responde a una dinámica común en la creación de nuevas entidades, donde el primer año requiere asignaciones elevadas para su

establecimiento y puesta en marcha, mientras que en los años subsiguientes se ajusta el presupuesto a los requerimientos operacionales y de ejecución, para programas que toman tiempo en diseñarse y ponerse en funcionamiento. Entre 2017 y 2020 no había ejecución presupuestal para la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad de Atención, la Justicia Especial para la Paz, la UBPD ni la Reparación Integral a las Víctimas pues estas entidades fueron creadas en los años posteriores.

A partir del 2020 se observa un fuerte aumento en la asignación y una mayor ejecución presupuestal de las entidades a cargo de la Reforma Rural Integral, principalmente. La Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras tuvieron incrementos de diez veces en sus asignaciones correspondientes, pasando de \$43 mil millones en el 2020 a \$480 mil millones en el 2024 y de \$638 mil millones en el 2020 a \$5,22 billones en el 2024, respectivamente. Por otra parte, la Agencia de Desarrollo Rural también registró un incremento en sus ejecuciones, al pasar de \$832 mil millones en el 2017 a \$1 billón en el 2024, lo que equivale a un aumento del 20%.

En el año 2020, los recortes presupuestales de las asignaciones fueron del 22,7%, pasando de 931 billones en el 2019 a 730 billones en el 2020. Como señala el Octavo Informe de verificación de la ST, los recortes del decreto 1807 del 31 de diciembre de 2020 para “garantizar el cumplimiento de las metas de déficit establecidas por la regla fiscal” y, en materia de implementación, se concentraron en entidades del primer punto del acuerdo como la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico, la Agencia de Desarrollo Rural, el instituto Colombiano Agropecuario y el ICBF. (ST, 2022)

En años recientes, la Agencia Nacional de Tierras presenta los mayores rezagos, con una ejecución del 73 % en el 2021, 81 % en el 2022, 82 % en el 2023 y una caída drástica al 21 % en el 2024, lo que representa una reducción de 59 puntos porcentuales respecto al 2023. La Agencia de Desarrollo Rural también muestra una disminución sostenida en su ejecución, pasando de 75 % en el 2021 a 50 % en el 2024, es decir, una reducción de 25 puntos porcentuales. En contraste, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ha mantenido ejecuciones constantes y altas a lo largo del periodo, con niveles superiores al 89 % entre 2020 y 2024, alcanzando ese valor en el 2024.

Análisis de Corto Plazo del Presupuesto General de la Nación

El 19 de diciembre de 2024, el Gobierno Nacional emitió el Presupuesto General de la Nación –PGN– para 2025 mediante decreto, debido a que no fue aprobado por el Congreso de la República. En el 2024, el presupuesto para la implementación creció

en \$1,25 billones, lo que representa un aumento del 8,3% frente al año anterior. Aunque el Presupuesto General de la Nación (PGN) también creció en \$20,4 billones netos, su crecimiento fue menor al del presupuesto para implementación en términos proporcionales, ya que el PGN solo aumentó un 4,1% respecto al 2023.

Tabla 7 . Ejecución por entidad a diciembre del 2024 en miles de millones de pesos del 2024

Entidad del PGN	Apropiación	Obligaciones	Porcentaje de ejecución
ARN	302.19	245.97	81
ART	128.02	95.44	75
Restitución de Tierras	441.35	394.77	89
ANT	4,214. 20	868.16	21
ADR	857.84	425. 081	50
UARIV	4,390.01	2,300.35	52
CMH	53.30	49.75	93
JEP	672.10	606.33	90
UBPD	183.37	164.57	90
Total	11,242.38	5,150.41	46

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017-2024). Elaboración propia.

En la Tabla 9 están los niveles de ejecución presupuestal de las apropiaciones vigentes de las principales entidades implementadoras, a diciembre del 2024, incluyendo recortes establecidos por el Decreto 1522 de 2024.

Las dos entidades con mayor apropiación presupuestal para la implementación: la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con \$4,39 billones, y la Agencia Nacional de Tierras, con \$4,21 billones, para un 76,5% del total muestran bajas ejecuciones en el 2024. La ANT registró la ejecución más baja, con apenas 21% del total asignado (\$868 mil millones de \$4,21 billones) para el 2024.

Respecto a la transparencia en la asignación de recursos, la ST destaca que la CGR hizo “hallazgos fiscales por \$160 mil millones (...) en la gestión de la Agencia Nacional de Tierras, específicamente en el proceso de adquisición y adjudicación

de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral” (CGR, 2025a). Los hallazgos se identificaron en la “auditoría realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, [que] abarcó el periodo comprendido entre el año 2022 y el 30 de abril de 2024 y se identificaron 14 hallazgos administrativos (sic), de los cuales 10 tienen posible incidencia disciplinaria y 6 presunto alcance fiscal” (CGR, 2025a). Según la CGR (2025a), entre los principales hallazgos se encuentran:

- Predios comprados con suelos inadecuados para la producción agropecuaria. Los suelos representan más del 50% de la superficie de los predios adquiridos, lo que incumple la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo 329 de 2014 en el que se prohíbe la compra de predios a campesinos que representen más del 20% de suelos clase VII y VIII. Es decir, los predios no cumplen con los requisitos para ser aptos para el desarrollo de proyectos productivos enmarcados en la Reforma Rural Integral, “lo que pone en riesgo el buen uso de los recursos públicos destinados a estas poblaciones que ascienden a \$43.306 millones de pesos” (CGR, 2025a).
- Ocupaciones ilegales de predios adquiridos. Se evidenció que algunos predios comprados para las comunidades campesinas fueron invadidos, “la falta de diligencia de la ANT para su recibo material genera un posible detrimento patrimonial por cuantía de \$5.646 millones de pesos” (CGR, 2025a).
- Retrasos en la entrega de predios para las comunidades campesinas y étnicas.

De los 205 predios disponibles, apenas el 12,2% fueron entregados a la población campesina, el 5,3% a comunidades indígenas y tan solo el 1% a comunidades negras (...) Esta situación generó un presunto detrimento de los recursos públicos, en cuantía de \$110.322 millones de pesos. (CGR, 2025a)

Pese a la alta y creciente ejecución presupuestal para las entidades con responsabilidad en el punto 1 de Reforma Rural Integral, los resultados de la ejecución presupuestal de este punto son los que presentan mayor atraso en el último año, señalando un avance menor al esperado al mediano plazo de implementación. La ST encontró en su informe 13 de 2024 que el avance de entrega de tierras por parte de la Agencia Nacional de Tierras fue tan solo del 15%, con una formalización total de 451.459 hectáreas respecto a la meta de 3 millones de hectáreas por formalizar en el A.F.

- Análisis de aplazamiento y recortes 2024

Como lo señaló la ST en su Informe XIV, el Ministerio de Hacienda anunció en el 2024 el aplazamiento de gastos por \$20 billones en el PGN. Este ajuste incluyó aplazos en las vigencias de varias entidades responsables de la implementación del A.F., entre ellas la ART, la ANT, la ARN, la JEP y la UBPD. En diciembre de 2024, el Gobierno Nacional decretó un recorte presupuestal de \$28,4 billones, es decir, un 42% más que el monto aplazado.

Tabla 8 Aplazamientos a entidades implementadoras en el Decreto 0766 del 2024 en miles de millones

Entidad	Ley 2342	Funcionamiento	Inversión	Aplazamiento	Recortes Decreto 1522	Porcentaje aplazado (%)	Porcentaje recortado (%)
ART	140,430	550	12,203	12,753	13,032	9,1	9,3
ANT	5,215,974	200,000	165,000	365,000	1,032,428	7,0	19,8
ARN	320,320	18,130	0	18,130	18,130	5,7	5,7
JEP	690,092	-	0	13,587	25,816	2,0	3,8
UBPD	183,781	-	0	3,845	3,854	2,1	2,1
Total	6,550,598	218,680	177,203	413,315	1,093,260	6,31	16,7

Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz de la Contraloría General de la República (2025). Elaboración propia.

La Tabla 8 compara los recortes efectuados en el Decreto 0766 del 20 de junio de 2024 a la Ley 2342 de 2023, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para el 2024.

El Decreto 1522 de 2024 formalizó recortes definitivos por \$1,093 billones en materia de implementación, lo que equivale al 16,7% del presupuesto total asignado a las principales entidades. La ANT fue la entidad más afectada con un recorte final de \$1,032 billones, lo que representa el 19,8% de su apropiación inicial.

Según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia señala que “los recortes presupuestarios siguieron amenazando la presencia territorial de la Agencia de Renovación del Territorio y su capacidad de implementar proyectos” (ONU, 2025, p.11). Aunque la ART tuvo un recorte presupuestal en el último año, la reducción más significativa fue para la ANT. Nótese que estos recortes ocurren tras el incremento extraordinario en las asignaciones antes referido y que, además, esta

decisión podría deberse no sólo a motivos de disciplina fiscal sino también a las limitaciones en la capacidad de ejecución que han mostrado ambas entidades, tal como se ve en la tabla anterior. Por ende, la ST desestima el calificativo de “amenaza” que hace la Misión de Naciones Unidas y lo encuentra carente de materialidad, en términos de limitaciones a la capacidad en un contexto de significativa expansión de la misma, El informe de la Misión también destacó la preocupación expresada por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas frente a los recortes presupuestales en la ANT, ya que estos limitan su capacidad para avanzar en la formalización de tierras pertenecientes a los pueblos indígenas, (ONU, 2025, p. 15).

- Cambios presupuestarios en funcionamiento e inversión

Tabla 9. Cambios en las apropiaciones de funcionamiento de las principales entidades implementadoras del A.F de 2024 a 2025

Unidad Ejecutora	Apropiación vigente 2024	Apropiación vigente 2025	Cambio neto	Variación (%)
ARN	52,257	57,526	5,269	10
ART	65,891	70,803	4,912	7
Restitución de Tierras	123,669	82,539	-41,130	-33
ANT	300,073	354,604	54,531	18
ADR	16,746	18,503	1,757	10
UARIV	494,225	547,711	53,486	11
CMH	77,177	80,609	3,432	4
JEP	2,006,026	1,822,310	-183,716	-9
UBPD	106,977	117,569	10,592	10
Total	3,243,041	3,152,174	-90,867	-3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2025). Elaboración propia.

En las tablas 9 y 10 la ST analiza los cambios en las apropiaciones de funcionamiento e inversión de las principales entidades implementadoras del A.F. del 2024 al 2025.

En general, el presupuesto de funcionamiento de las entidades de implementación ha sido protegido frente a los recortes en materia fiscal. La tabla 5 muestra que, a pesar de fuertes reducciones en el presupuesto de funcionamiento de entidades, como la JEP, que redujo sus apropiaciones para funcionamiento en \$183,716 millones (un 0.9%), o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, con una caída de \$41,130 millones (una disminución del 33%), el presupuesto de funcionamiento de las principales entidades implementadoras se mantuvo relativamente estable en el 2025, con una ligera caída de 90 mil millones, un 3% menos que el presupuesto para funcionamiento del 2024.

Tabla 10 Cambios en miles de millones de pesos de 2024 en las apropiaciones para inversión de las principales entidades implementadoras del A.F de 2024 a 2025

Unidad Ejecutora	Apropiación vigente 2024	Apropiación vigente 2025	Cambio neto	Cambio porcentual (%)
ADR	805.58	656.67	-148.91	-18.5
ART	62.13	65	2.87	4.6
ANT	4090.5	1570.64	-2519.86	-61.6
ARN	2.12	2.2	0.08	3.9
CMH	36.56	60.91	24.35	66.6
JEP	177.88	189.52	11.64	6.5
Restitución	364.17	455.42	91.25	25.1
UARIV	2384	2488.67	104.67	4.4
UBPD	76.39	76.27	-0.12	-0.2
Total	3002.4	2544.94	-457.46	-15.2

Fuente: Ministerio de Hacienda (2025). Elaboración propia.

El recorte en la apropiación total de inversión para 2025 fue significativamente mayor al recorte en funcionamiento. El presupuesto de inversión se redujo en el 2025 en 457,46 mil millones, un 15,2% en comparación con el 2024. Este ajuste se concentró en la ANT, que sufrió una caída de \$2,5 billones, una reducción del 61,6%

frente al año anterior, la mayor reducción en la asignación para inversión de 2025. También se evidenció una fuerte reducción en la ADR, cuyo presupuesto se redujo en \$148,91 mil millones, un recorte del 18,5%.

En contraste, algunas entidades recibieron aumentos porcentuales significativos, como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras con un incremento de 91,25 mil millones, un aumento del 25%, y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que aumentó en 104,67 mil millones, un 4,4% más que en el 2024. El recorte en la inversión se dio en sectores rezagados como la formalización de tierras y el desarrollo rural, mientras que los aumentos se concentraron en mecanismos de justicia y reparación.

Tabla 11, Ejecución de asignaciones para inversión en 2024 frente al cambio en asignaciones para inversión del 2025

Unidad Ejecutora	Ejecución 2024	Cambio porcentual 2025
ADR	0.49	-0.19
ART	0.62	0.05
ANT	0.20	-0.62
ARN	0.92	0.04
CMH	0.93	0.67
JEP	0.77	0.07
Restitución de Tierras	0.88	0.25
UARIV	0.60	0.04
UBPD	0.81	0.00
Total	0.64	-0.15

Fuente: Ministerio de Hacienda (2025). Elaboración propia.

Con el fin de establecer si hay una relación entre los cambios en las asignaciones para inversión y la ejecución de estas asignaciones para el año anterior, la ST analizó en la Tabla 11 los porcentajes de asignaciones para inversión ejecutados en el 2024 con las variaciones en el presupuesto del 2025.

El análisis de la ST muestra una correlación fuerte y positiva entre la ejecución para inversión del 2024 y las asignaciones vigentes en el año 2025. Esto sugiere que las entidades implementadoras con mayores niveles de ejecución en el 2024 tendieron a recibir aumentos o menores recortes para la inversión de 2025, mientras que aquellas con baja ejecución enfrentaron reducciones más drásticas.

Ejecución de recursos de distintas fuentes de financiación

- Sistema General de Regalías (SGR)

Los recursos del Sistema General de Regalías –SGR– se componen de los ingresos tributarios estatales recibidos por la explotación de recursos no renovables. En cuanto a los recursos para la implementación son el 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los ingresos por rendimientos financieros del Sistema (CGR, 2025, p.40). Estos recursos son asignados a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD PAZ– en municipios con enfoque territorial.

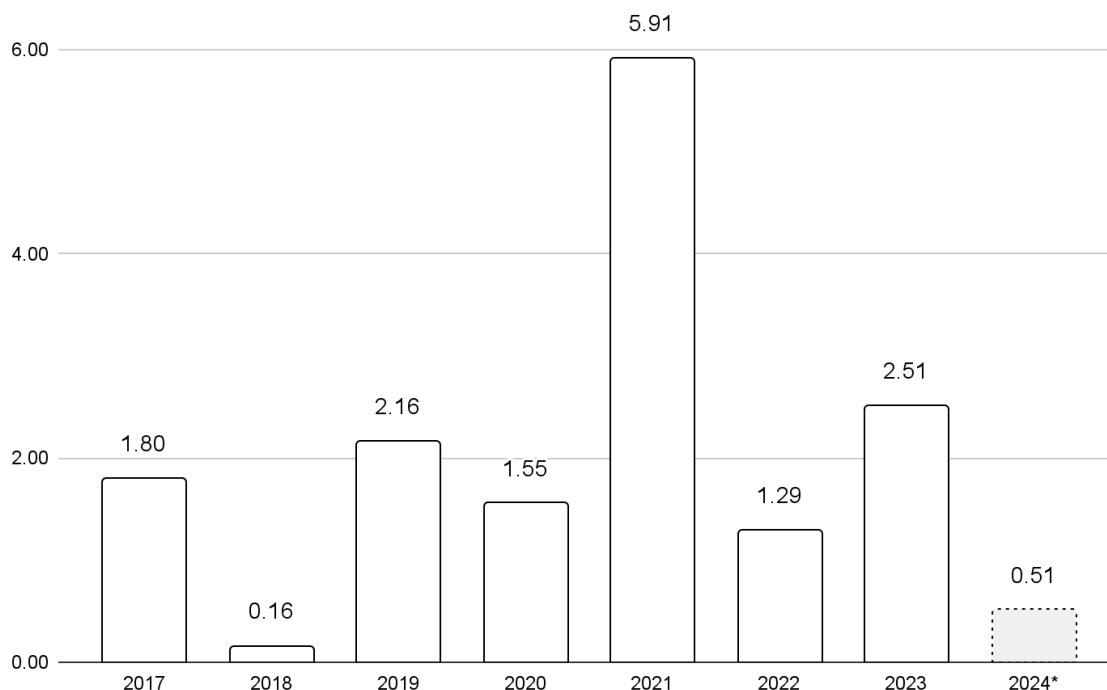
Tabla 12. Porcentaje de participación porcentual del SGR por punto del A.F de 2017 al primer trimestre de 2024 en billones de pesos de 2023

Punto del A.F.	Participación	Participación neta
1. Reforma Rural Integral	99.70	14,610
2. Participación Política	0.13	0.019
3. Fin del Conflicto	-	-
4. Solución al Problema de Drogas	-	-
5. Víctimas del Conflicto	0.02	0.002
6. Implementación y Verificación	0.12	0.017
Total	100	14,610.038

Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz de la Contraloría General de la República (2025). Elaboración propia.

La Tabla 12 presenta el acumulado histórico de la distribución de los recursos asignados a la implementación por punto del A.F., del 2017 al primer trimestre de 2024, evidenciando una marcada concentración en el pilar de Reforma Rural Integral, que representa el 99,73% del total, con \$14,6 billones de pesos. Además, desde la firma del A.F. los puntos 3 y 4, Fin del Conflicto y Solución al Problema de las Drogas respectivamente, no son financiados por el sistema de Regalías.

Gráfico 3. Apropiaciones ejecutadas a través del SGR para la implementación del AF ejecutadas en billones de pesos del 2024



Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz de la Contraloría General de la República (2025). Elaboración propia. *Nota: A primer trimestre de 2024.

El Gráfico 3 presenta la ejecución de recursos de regalías destinados a la implementación del A.F. entre 2017 y el primer trimestre de 2024, en precios constantes de 2024.

La ST encontró variaciones significativas en la ejecución presupuestal, con un máximo histórico en el 2021 de \$5,9 billones y una reducción fuerte en el 2022, con 1,29 billones ejecutados, lo que equivale a un descenso del 78% respecto al máximo del 2021 y una reducción de 265 mil millones (17%) a los niveles de ejecución observados en el 2020. En el 2022, la ejecución disminuyó a su segundo nivel más bajo con 1,29 billones, para luego aumentar hasta su segundo punto más alto (\$2,51 billones) en el 2023.

Tabla 13. Apropriaciones vigentes para 2023-2025 en billones corrientes

	2024-2025	2023-2024
Categoría	Apropiación	Apropiación
Asignación para la paz	5.04	4.40
Adelanto asignaciones para la paz	-	1.10
Total	5.04	5.50
PIB nominal	1,705	1,584
Apropiaciones/PIB (%)	0.3%	0.35%

Fuente: Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023-2025) Elaboración propia.

En la Tabla 13, la ST presenta la apropiación del SGR –Asignación para la Paz– para los periodos 2023-2024 y 2024-2025. Para el bienio 2023-2024, la apropiación inicial fue de \$5,50 billones, compuesta en su mayoría por \$4,40 billones (80%) de la Asignación para la Paz.

Para 2024-2025 la apropiación total es de \$5 billones, sin recursos asignados bajo la categoría de adelanto de asignaciones; las asignaciones totales en proporción al PIB se mantuvieron estables, con un incremento marginal de 0,05%. No obstante, la apropiación disponible para 2024-2025 presenta un bloqueo presupuestal de \$0,36 billones (5,6%), reduciendo la apropiación inicial de \$5,40 billones a \$5,04 billones. Estos bloqueos en el SGR están usualmente asociados a proyectos en siniestro, pero en el portal de datos provistos por el Ministerio de Hacienda no se aclara la razón específica de este bloqueo.

En la fecha de elaboración de este informe, la ST no encontró registros de pagos u obligaciones ejecutadas que permitan calcular el porcentaje de ejecución para los presupuestos 2023-2024 y 2024-2025, debido a que no se han emitido los decretos de liquidación o cierre correspondientes.

Tabla 14. Ejecución de los recursos de funcionamiento del SGR para la implementación del A.F., cifras en miles de millones de pesos del 2024

Categoría	Apropiación 2017-2018	Ejecución 2017-2018	Apropiación 2019-2020	Ejecución 2019-2020	Apropiación 2021-2022	Ejecución 2021-2022
Asignación paz	0.51	-	2.42	0.33	3.58	0.59
Adelanto paz	-	-	2.14	0	2.22	0.46
Total	0.51	-	4.56	0.17	5.80	0.54
Apropiacion es /PIB	0.05		0.43		0.49	

Fuente: Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023).
Elaboración propia

En la Tabla 14, la ST recopila el presupuesto del SGR destinado a la paz, desde 2017 hasta 2022. En el período de 2021 a 2022 se apropiaron \$5,8 billones de pesos del SGR para la paz y se ejecutó el 54% de estos. En este período la Asignación para la paz, con una apropiación de \$3,58 billones, tuvo una ejecución del 59%, mientras que el adelanto de asignaciones para la paz con \$2,22 billones apropiados, tuvo una ejecución del 46%.

Para el periodo 2019-2020, el Adelanto de asignaciones para la paz no reportó ningún pago. Por ende, la totalidad del monto (\$2,14 billones) se transfirió como disponibilidad inicial para el 2021-2022. Para 2017-2018, los recursos del SGR contaron con \$510 mil millones en apropiaciones, pero tampoco se registraron giros ni pagos en ninguno de los fondos y el total de las asignaciones se transfirió a la disponibilidad inicial para 2019-2020.

Las apropiaciones para paz del SGR en el 2021-2022 y 2019-2020 tuvieron una proporción similar del PIB nominal de cada período, con un incremento marginal de 0.06%. Las apropiaciones de regalías para el período de 2017-2018, en cambio, fueron sólo un 0.05% del PIB nominal. Además, para este periodo no se registró ningún pago, lo que hace imposible calcular el porcentaje de recursos ejecutados.

Tabla 15. Diferencia entre programación del MFMP para el SGR y Asignaciones ejecutadas en billones de pesos del 2023

Año	MFMP	Asignaciones ejecutadas	Diferencia
2017	2.37	0.15	-2.22
2018	2.86	1.74	-1.12
2019	2.73	2.06	-0.67
2020	2.01	1.48	-0.53
2021	1.94	5.62	3.68
2022	1.84	1.22	-0.62
2023	1.79	2.38	0.59
2024	1.77	0.00	-1.77
Total	17.32	14.65	-2.67

Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz de la Contraloría General de la República (2025) Elaboración propia.

La Tabla 15 muestra, de 2017 al primer trimestre de 2024, la diferencia entre lo programado en el MFMP para el SGR y las asignaciones ejecutadas, expresadas en miles de millones de pesos de 2023.

En la mayoría de los años, excepto 2021 y 2023, la diferencia entre los fondos del SGR ejecutados y lo programado en el MFMP es negativa, lo que indica que, en general, la ejecución de los recursos del SGR ha estado por debajo de las metas programadas. El año 2021 presenta la mayor diferencia positiva, con \$3,68 billones por encima de la meta planteada en el MFMP para ese plazo. El 2017, en cambio, presenta la mayor diferencia negativa, unos \$2,2 billones por debajo del marco fiscal. En total, el balance acumulado está \$2,67 billones por debajo de la meta programada, en el período analizado. Sin embargo, este balance no incluye las apropiaciones ejecutadas en el 2024 debido a que, a la fecha de elaboración de este informe, no han sido publicadas en los portales de información correspondientes.

- OCAD PAZ

Según el Octavo Informe de la Contraloría (2025), desde el 2017 hasta el 2024, el 69% de las inversiones del SGR se ejecutaron a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión –OCAD PAZ–, con \$9,6 billones de pesos corrientes a precios del 2024. El 31% restante corresponde a “Otras Instancias” con marcación específica para la implementación del A.F.

Según los datos provistos en el sitio web del Sistema General de Regalías (SGR, 2025), entre 2017 y 2025, el OCAD PAZ aprobó en 77 sesiones, con recursos provenientes en su mayoría del SGR, 1195 proyectos. De estos, el 79% de los fondos (\$7,6 billones) vienen del SGR-Asignación Paz.

La mayoría de estos proyectos se concentran en Sucre, Cesar y Córdoba con 88, 86 y 83 proyectos, respectivamente. Los tres departamentos con menos proyectos asignados son Bogotá D.C, Amazonas y Quindío, con un proyecto cada uno. En el 2024, los departamentos con más proyectos fueron Putumayo con 19 proyectos, Sucre con 18 proyectos y Caquetá con 16. Y aquellos con menos proyectos en el 2024 fueron Valle del Cauca, Caldas y Guajira con un proyecto cada uno. (SGR, 2025)

Los departamentos con proyectos de mayor valor son Cesar con \$835 mil millones acumulados de 2017 a 2024, un 8,65% de los recursos totales, Caquetá con \$710 mil millones, un 7,35% y Bolívar con 687 mil millones, un 6,7% del valor total. Los departamentos con menor asignación de recursos en proyectos aprobados fueron Putumayo, con 626 mil millones (6% del total); Norte de Santander, con \$328 mil millones (3,4%) y Huila, con 130 mil millones (1,35%). La diferencia entre el departamento con mayor valor contratado (El Cesar) y el de menor valor contratado (Huila)) es de aproximadamente 705 mil millones. Aunque esta brecha es significativa en términos absolutos, representa solo un 7 % del total contratado en el conjunto de departamentos.

Respecto a los recursos en Caquetá para la implementación del A.F., la ST conoció que a pesar de que se reciben recursos de la OCAD PAZ, no han sido suficientes para los compromisos con los cuatro ETCR del departamento, en particular los compromisos de la Gobernación departamental que podría acceder a estos recursos.

Tabla 16. Número de proyectos aprobados en OCAD PAZ de 2017 a diciembre 2024.

Sector	Número de Proyectos	Porcentaje del Total (%)
Transporte	504	42
Minas y Energía	260	22
Vivienda, Ciudad y Territorio	215	18
Agricultura y Desarrollo Rural	68	6
Educación	45	4
Salud	20	2
Gobierno Territorial	7	1
Información Estadística	7	1
Cultura	2	0.1

Fuente: OCAD PAZ (2025) Elaboración propia. **Nota:** Base de datos descargada en la sección “Descargue la Base de Proyectos Aprobados”

La Tabla 16 muestra el número de proyectos por sectores según la información disponible de los OCAD PAZ de 2017 a 2024. La ST encontró que la asignación de proyectos se concentra en sectores de infraestructura y energía, con un 64% de los proyectos aprobados en estos sectores.

En el 2021, se aprobaron 351 proyectos, representando el 29,36% del total, siendo el año con mayor número de aprobaciones. Esto puede verse reflejado en su mayor nivel de ejecución que, con \$5,9 billones, marcó el máximo histórico comentado en el apartado anterior. En el 2024 se aprobaron 190 proyectos (15,89%), seguido de 2019 con 180 proyectos (15,06%). Entre 2018 y 2020, el número de proyectos aprobados osciló entre 151 y 132, representando entre el 12,6% y el 11% del total. Mientras que en el 2022 y 2023 las aprobaciones disminuyeron a 95 y 89 proyectos, respectivamente. Por ende, este período fue el de menos proyectos totales aprobados por el OCAD PAZ.

Del total de estos proyectos, el 35,3% se encuentra en estado cerrado, con 423 proyectos que han sido finalizados y han cumplido además con todos los requisitos administrativos, financieros y de auditoría. En segundo lugar, 323 proyectos (27%) están contratados y en ejecución, mientras que 245 proyectos (20,5%) se encuentran en estado “terminado”. Es decir, que el proyecto ha finalizado su ejecución en términos técnicos y operativos pero pueden haber trámites

administrativos o financieros pendientes. Esta distribución indica que más del 80% de los proyectos han alcanzado etapas avanzadas de implementación.

Sin embargo, para el 2024, la ST encontró 95 proyectos sin contratar, un 50,5% del total de ese año, 47 proyectos en estado de ejecución (25%) y 13 en proceso de contratación (7%). Por ende, más de la mitad de los proyectos aprobados en sesiones del OCAD PAZ, en el 2024, no se han suscrito por una entidad que los ejecute. (SGR, 2025)

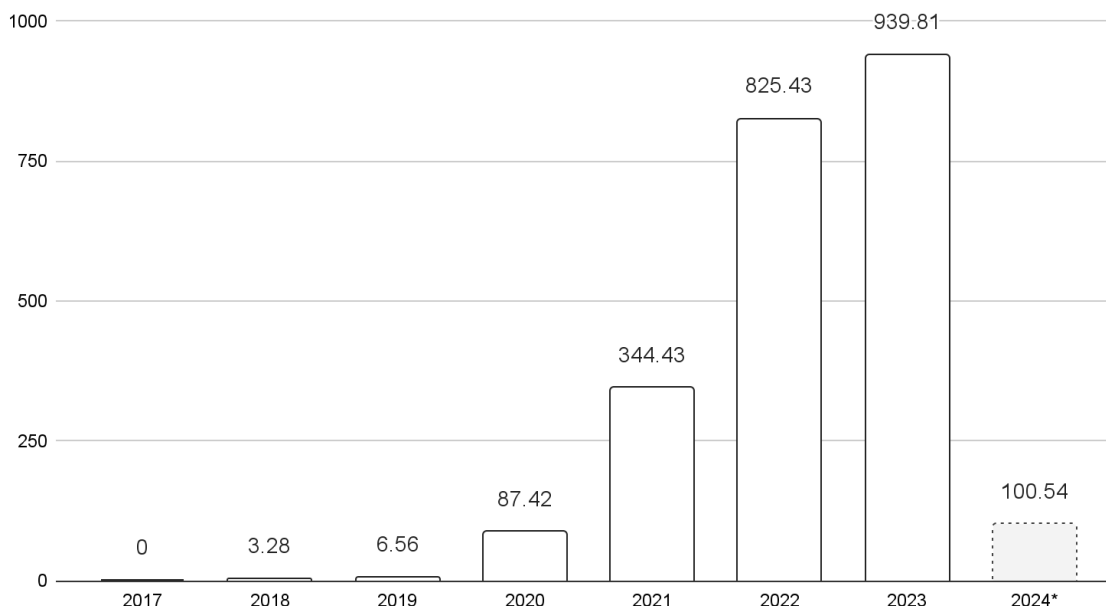
La CGR califica como un avance la creación de una nueva metodología de priorización de los proyectos del Sistema General de Regalías, a través del acuerdo 69 del 15 de septiembre 2023, y el incremento en un 60% del cupo total anual del mecanismo de Obras por Impuestos, pasando de \$500.000 a \$800.000 millones para proyectos financiados en municipios PDET y las Zonas más Afectadas por el Conflicto -ZOMAC-. (CGR, 2025)

De acuerdo con la CGR, en cuanto a los proyectos aprobados por OCAD PAZ, sólo el 88% de los 1095 proyectos aprobados se han subido de manera adecuada en el GESPROY, la plataforma tecnológica creada por el Departamento Nacional de Planeación con el fin de que las entidades ejecutoras gestionen los proyectos financiados con recursos del SGR, este hecho limita la capacidad de gestión y transparencia en el uso de los recursos. Según el Octavo informe de la CGR, en la vigencia 2023, de los 95 proyectos aprobados en sesiones OCAD PAZ solo cuatro cuentan con registro: dos se encuentran en ejecución, uno terminado y uno sin contratación, lo cual implica que solo el 4% se encuentra reportado en el sistema. (CGR, 2025)

- Sistema General de Participaciones

Otra de las seis fuentes de financiación, previstas en el A.F. y el PMI (A.F. 6.1.1, p. 197), son los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– que se reparten en su mayoría a los sectores de educación, salud, agua potable y otros servicios a su cargo, según el mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. Para la vigencia 2023, el sector con mayor participación fue educación con 66% (\$633.235 millones), seguido de salud con 18% (\$170.205 millones) y la mayor representación en las asignaciones especiales fue la alimentación escolar con 3% (\$27.466 millones) para recursos por sectores de \$926.367 millones de pesos en precios del 2024. (CGR, 2025)

Gráfico 4, Ejecución presupuestal neta de recursos del SGP para la implementación en miles de millones de pesos del 2024



Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz de la Contraloría General de la República (2025) . Elaboración propia. ***Nota:** A primer trimestre de 2024.

El gráfico 4 muestra los recursos ejecutados, a cargo del SGP, para la implementación del A.F., con base en la información en el último informe de seguimiento a los recursos de paz de la CGR (CGR, 2025). La ST encontró un crecimiento significativo de la ejecución, a cargo del SGP, para la implementación del A.F. del 2020 al 2023. Antes del 2019 no hubo ejecución de recursos del SGP en la implementación del A.F.

Excluyendo el dato preliminar del 2024, la gráfica muestra una tendencia de crecimiento sostenido en la ejecución presupuestal del SGP para la implementación del A.F. A partir del 2020 se observa una activación progresiva, con un aumento inicial moderado, que se acelera en el 2021 y alcanza un pico máximo en el 2023, con \$939 mil millones ejecutados.

El total ejecutado hasta el primer trimestre de 2024, cuando hay cifras disponibles, es de \$2,2 billones en pesos constantes de 2024. Esto equivale a un 10,7% de lo programado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– que estimaba un monto acumulado de \$21,5 billones para el 2023. Lo que refleja un cumplimiento incompleto de lo programado, a pesar de la aceleración en la ejecución vista desde el 2021. Según lo programado en el MFMP, en el 2023 el SGP debía ejecutar \$3,6 billones para la implementación del acuerdo, una meta 4 veces superior a la ejecución real para esta vigencia, que fue de apenas \$859 mil millones .

Tabla 17 Porcentaje de participación del SGP de 2017 al primer trimestre de 2024 por puntos del AF en millones de pesos del 2023

Punto AFP	Participación (%)	Aportes
1. Reforma Rural Integral	41.4	954.97
2. Participación Política	6.88	158.71
3. Fin del Conflicto	0.09	2.08
4. Solución al Problema de Drogas	0.24	5.54
5. Víctimas del Conflicto	51.04	1,179
6. Implementación y Verificación	0.35	8.07
Total	100	2308.58

Fuente: Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz (2025). Elaboración propia.

La Tabla 17 muestra el porcentaje de participación del SGP de 2017 al primer trimestre de 2024 por puntos del A.F., a partir de los datos del último informe de la CGR (CGR, 2025). Como vemos, los principales puntos en los que el SGP ha financiado la implementación son la Reforma Rural Integral, con un 41,4% (\$954 mil millones del total) y el punto de Víctimas del Conflicto con un 51% (\$1,17 billones del total).

La CGR reportó deficiencias en el seguimiento contable y financiero de los recursos del SGP destinados a la implementación del Acuerdo Final. En particular, la CGR evidenció “desconocimiento temático” (CGR, 2025) y fallas con respecto a la marcación de los recursos –mecanismo mediante el cual la Contraloría identifica dentro del presupuesto si los recursos son destinados, o no, para la implementación del A.F.– tanto en municipios priorizados como en los que no lo son.

La CGR también encontró un bajo nivel de reporte por parte de municipios y departamentos en los aplicativos y herramientas de captura de datos, lo que dificulta la trazabilidad de la ejecución presupuestal y se traduce en “dificultades para el reporte de los recursos de paz y su diferenciación con los destinados a la política de víctimas y restitución de tierras” (CGR, 2025, p. 62). Asimismo, la CGR señaló problemas con el sistema CHIP, a través del cual se transmite la información financiera de las entidades públicas al gobierno central y a las entidades de control. En particular “la baja cantidad de municipios y departamentos que reportan esta

información en el sistema CHIP, y los problemas calidad del dato que tiene este reporte”. (CGR, 2025, p.63)

- Reforma al Sistema General de Participaciones

En diciembre de 2024, el Congreso de la República de Colombia aprobó el Acto Legislativo 03 de 2024, que reforma la Constitución Política en lo que atañe al Sistema General de Participaciones. Esta reforma constitucional –de ser implementada tras la aprobación de una Ley de Competencias que deberá presentar el Gobierno al Congreso de la República– incrementará de manera gradual el porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) destinados a las entidades territoriales, pasando del actual 24% a un 39,5%, en un período de 14 años. El Gobierno Nacional anunció que el proyecto para esta Ley de Competencias se radicaría el 20 de julio de 2025 y el Congreso adelantó mesas de trabajo con alcaldes y gobernadores en marzo de este mismo año.

Aunque la reforma al SGP no especifica en detalle cambios al financiamiento de la implementación del A.F., en el artículo 1 del parágrafo 3, la ley asegura que:

Se priorizarán los municipios de menores categorías y población, según la clasificación que determine la ley orgánica de la que trata el presente artículo, así como a los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). (Acto legislativo 03 de 2024, art.1, 2024)

Según el Gobierno Nacional, la mencionada Ley de Competencias será presentada “ante el Congreso de la República, en el término de hasta doce (12) meses contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo”. (Acto legislativo 03 de 2024, art. 365, parágrafo transitorio 1)

De acuerdo con el análisis del acto legislativo, es difícil determinar la neutralidad en el gasto de la reforma al SGP ya que no establece de manera específica compensaciones en otras áreas del presupuesto para equilibrar el aumento progresivo de las transferencias dejando esto a una eventual Ley de Competencias. Aunque el Acto legislativo asegura que las transferencias de recursos fiscales se harán “de modo tal que no comprometa el marco constitucional de la sostenibilidad fiscal del Estado y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal” es difícil determinar el efecto en las finanzas públicas que tendrá la reforma al SGP sin su respectiva Ley de Competencias. (Acto legislativo 03 de 2024, art. 365, Senado de la República, 2024). En particular, no es posible saber si esta ley afectaría o no la implementación del Acuerdo.

Aunque el Ministerio del Interior propuso, en el 2024, que la construcción de la Ley de Competencias se realice a través de una mesa técnica (Ministerio del Interior, 2024) el acto legislativo no especifica que sucedería con la reforma al SGP propuesta, si la Ley de Competencias no llegará a tramitarse bajo el período establecido.

- Fondo Colombia en Paz

Tabla 18. Fondo Colombia en Paz, cifras en miles de millones de pesos del 2024.

Año	Asignación en precios de 2024	Crecimiento Anual (%)	Ejecución (%)
2017	421	-	100
2018	469	0.12	99
2019	384	-0.18	99
2020	445	0.16	95
2021	1003	1.25	82
2022	745	-0.26	90
2023	2482	2.33	40
2024	1376	-0.45	29
2025	171	-0.88	0

Fuente: Datos Abiertos del Fondo Colombia en Paz (2025). Elaboración propia.

La Tabla 18 presenta la asignación y ejecución presupuestal del Fondo Colombia en Paz –FCP– entre 2017 y 2025, expresada en precios constantes de 2024.

Las subcuentas con responsabilidades directamente relacionadas con la implementación del A.F. están presentes en todos los años (ANT, PDET, Sustitución, Reincorporación); sin embargo, la S.T. destaca que la mayoría de las entidades adscritas al fondo cambia de un año al otro como es el caso de: Acciones Comunitarias, BID, Catastro Multipropósito, Colombia Sostenible, Herencia Colombia, ICBF, SAE, Servicio Social Para La Paz, Tejiendo Paz, Visión Amazonía, o la KFW.

La ejecución presupuestal muestra niveles superiores al 90% entre 2017 y 2020 y un 82% ejecutado en el 2021. A partir de 2023, la ST encontró una reducción progresiva en la ejecución, con solo 40% de los recursos comprometidos ese año y 29% en el 2024, lo que refleja una caída significativa, desde entonces, en la ejecución del FCP.

Para 2025, la asignación presupuestada es de \$170,537 mil millones, la cual sería la más baja desde la firma del A.F. y, hasta la fecha de cierre de este informe, no se reporta ejecución presupuestal alguna, aunque se han comprometido \$139 millones para la ADS y \$72 millones para el programa Herencia Colombia.

Además, la ST encontró que existe una correlación moderada y positiva entre la ejecución del año anterior y la asignación del año siguiente: cuando la ejecución aumenta, la asignación del año siguiente también tiende a aumentar, y cuando la ejecución disminuye, la asignación se reduce. Sin embargo, esta relación no es proporcional ni predecible con precisión, ya que hay casos donde la magnitud del cambio en la asignación es mucho mayor o menor de lo que la ejecución sugeriría.

Tabla 19. Contratación y porcentaje de ejecución presupuestal del Fondo Colombia en Paz por puntos del A.F. de 2017 a 2020, cifras en miles de millones de pesos de 2024.

Punto del A.F.	2017	Ejecución 2017 (%)	2018	Ejecución 2018 (%)	2019	Ejecución 2019 (%)	2020	Ejecución 2020 (%)
Reforma Rural Integral	166	0.99	220	0.97	245	0.58	106	0.87
Solución al problema de las drogas	788	0.68	32	0.69	16	0.95	146	0.94
Acuerdo sobre las Víctimas	34	0.70	21	0.95	22	1.00	2	1.00
Implementación	8	0.99	15	0.83	24	0.97	23	0.96
Fin del conflicto	10	0.70	1	1.00	50	0.96	48	0.95
Total	1005	0.73	290	0.93	358	0.73	588	0.93

Fuente: Datos Abiertos Fondo Colombia Paz (2025). Elaboración propia

Tabla 20. Contratación y porcentaje de ejecución presupuestal del Fondo Colombia en Paz por puntos del A.F. de 2021 a 2024, cifras en miles de millones de pesos de 2024.

Punto del A.F.	Ejecución 2021 2021 (%)		Ejecución 2022 2022 (%)		Ejecución 2023 2023 (%)		Ejecución 2024 2024 (%)	
Reforma Rural Integral	245	0.75	417	0.78	1109	0.15	1149	0.16
Solución al problema de las drogas	451	0.84	744	0.58	68	0.80	48	0.62
Acuerdo sobre las Víctimas	-	-	-	-	-	-	39	-
Implementación	31	0.97	29	0.94	33	0.91	50	0.56
Fin del conflicto	43	0.99	87	0.99	8	0.64	67	0.31
Total	770	0.82	1277	0.68	1217	0.21	1354	0.19

Fuente: Datos Abiertos Fondo Colombia Paz (2025). Elaboración propia.

La tablas 19 y 20 presentan la asignación y ejecución de recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final –A.F.– entre 2017 y 2024 con base en los datos suministrados por el portal de datos abiertos del Fondo Colombia en Paz (2025). La ST encontró tendencias opuestas entre la asignación presupuestal y en los niveles de ejecución.

Entre 2017 y 2024, la asignación de recursos presentó un comportamiento marcado por fluctuaciones, pero con una tendencia general hacia el crecimiento. En el 2017 las asignaciones fueron relativamente altas, con un total de \$1 billón de pesos; pero en el 2018 se redujeron de forma drástica, cayendo a \$290 mil millones, el nivel más bajo del periodo. A partir del 2019 se evidenció una recuperación progresiva, con un repunte más pronunciado en el 2022, cuando se alcanzaron los \$1,27 billones, el mayor valor del periodo analizado. En los dos años siguientes, aunque el crecimiento fue más moderado, las asignaciones se mantuvieron altas, con \$1,21 billones en el 2023 y \$1,35 billones en el 2024, muy por encima de los niveles registrados entre 2018 y 2020.

Sin embargo, la ejecución de estas asignaciones muestra una tendencia decreciente: tras un pico inicial del 94 % en el 2017, la ejecución fue disminuyendo

progresivamente en la mayoría de los años, hasta alcanzar apenas un 19% en el 2024, el nivel más bajo del periodo. Aunque hubo una leve recuperación temporal en el 2021, con un 82 %, el deterioro fue especialmente marcado a partir de 2022.

Este incremento constante en las asignaciones, acompañado de una caída cada vez mayor de las ejecuciones, se ve reflejado en puntos como la Reforma Rural Integral. Esta pasó de tener asignaciones de \$166 mil millones, en el 2017, a \$1,15 billones en el 2024, (un crecimiento del 592%). Sin embargo, el porcentaje de asignaciones ejecutadas de esta entidad mostró varias caídas sin llegar nunca a sus niveles iniciales de ejecución. Mientras que en el 2017 se ejecutaron el 99% de las asignaciones para este punto, los porcentajes de ejecución llegaron al 16% en el 2024. La reducción más drástica se dio de 2022 a 2023, donde la ejecución pasó de 78% a 15%, una caída de 63 puntos porcentuales en un solo año.

Al considerar el porcentaje de ejecución de cada punto del A.F. y su respectivo nivel de asignación entre 2017 y 2024, la ST encontró que no hay una relación consistente -a lo largo del periodo estudiado- entre el porcentaje de ejecución de cada punto y las asignaciones del año posterior.

Análisis de financiación por cooperación internacional

- Fondo Multidonante

Luego de que en el A.F. se estipulara que la cooperación internacional sería una fuente de financiación para la implementación del A.F., en el 2023 los socios del Fondo Multidonante aprobaron una nueva fase (2023-2026) con los objetivos de “complementar los esfuerzos del Gobierno nacional (...), promover las transformaciones integrales en los territorios y ampliar su alcance al apoyo de nuevos diálogos de paz” (Fondo Multidonante, 2023).

La ST encontró que entre el año 2016 y diciembre de 2023, el Fondo Multidonante (2023) invirtió un monto de US\$180.199.342, financió 292 proyectos y alcanzó una cobertura geográfica de 620 municipios. Por ámbitos temáticos, se invirtió en desarrollo humano sostenible; víctimas y justicia transicional; reincorporación; comunicación para la paz y apoyo a las instancias y construcción de paz más allá del A.F.

Tabla 21. Origen de fondos registrados al 31 de diciembre de 2023 (en millones de dólares estadounidenses).

	2016-2022	Anual 2023	Total
Contribuciones de donantes	185,5	13,2	198,7
Contribuciones de otros fondos	34,7	-	34,7
Intereses e inversiones obtenidos	2,7	1,5	4,3
Intereses de organizaciones participantes	0,2	0,2	0,4
Otros ingresos	-	0,6	0,6
Total	223	14,8	237,8

Fuente: Informe anual del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz (2023)

En la Tabla 21 se puede ver que, la mayor proporción del origen de los fondos de 2022 a 2023 es de los donantes, siendo el 3,5% del total de los fondos y el 89,1% para la vigencia de 2023¹⁴.

Tabla 22. Uso de los fondos registrados al 31 de diciembre de 2023 (en dólares estadounidenses).

	2016-2022	Anual 2023	Total
Transferencias a las organizaciones	165,312,097	8,411,908	173,724,005
Transferencias a las organizaciones por costos	5,586,693	923,376	6,510,069
Reembolsos de organizaciones participantes	1,300,723	39,449	1,340,172
Honorarios del agente administrativo	1,855,079	132,210	1,987,289
Cargos bancarios	7,538	1,868	9,406
Total	171,460,684	9,429,913	180,890,597

Fuente: Informe anual del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz (2023)

Además, como muestra la tabla 22, entre 2022 y 2023, el 96% de los fondos de los donantes se destinaron a transferencias a las organizaciones participantes. De los

¹⁴ Este Fondo ha apoyado la Secretaría Técnica de Verificación desde su creación, por solicitud del Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo Final.

9,4 millones de dólares registrados en el 2023, aproximadamente 8,41 millones de dólares correspondieron a estas transferencias. Una proporción menor se asignó a otros conceptos: 923 mil dólares (9,8%) se destinaron a costos y 132 mil dólares (1,4%) a honorarios del agente administrativo.

Tabla 23. Depósitos de donantes al 31 de diciembre de 2023 (en dólares estadounidenses).

Donantes	Total comprometido
Noruega	59,389,750
Reino Unido	41,643,566
Alemania	41,317,699
Fondo de Consolidación de la Paz (PBF)	28,987,734
Suecia - SIDA	21,113,822
Canadá	20,794,195
Suiza	7,237,731
Fondo WPHF	4,250,000
Irlanda	4,188,248
Fondo SDG - España	1,500,000
Emiratos Árabes Unidos	1,000,000
Finlandia	514,439
Corea	500,000
Agencia Catalana de Cooperación	363,245
Filantropía	283,443
Chile	170,000
Nueva Zelanda	140,605
Portugal	72,120
Total	233,466,597

Fuente: Informe anual del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz (2023)

La Tabla 23 presenta el consolidado de depósitos realizados por los donantes al Fondo hasta el 31 de diciembre de 2023, alcanzando un monto total de 233,4 millones de dólares. La composición de los aportes evidencia una alta concentración en pocos donantes: Noruega (25%), Reino Unido (17,8%) y Alemania (17,7%) representan en conjunto \$142 millones de dólares, cerca del 61% del total comprometido.

- Cooperación internacional de los Estados Unidos

Por otra parte, y según el más reciente informe de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC–, Estados Unidos se posicionó en el 2022 como el principal cooperante en tres puntos de la implementación del A.F.: Reforma Rural Integral con \$263 millones de dólares, de \$305 millones, el 81.7% del total de cooperación para ese punto; Solución al Problema de las Drogas Ilícitas con \$11,9 millones de dólares, de \$31 millones, el 36.1% del total; y Reparación de Víctimas con \$6,6 millones de \$13 millones de dólares, el 42.5% de la cooperación internacional para ese punto (APC, 2022). Es decir que, en el 2022, Estados Unidos contribuyó con \$282 millones de dólares, lo que representa el 69,22% del total de los recursos de cooperación internacional recibidos por Colombia para la implementación del A.F.

La ST encontró que, entre 2018 y 2021 Estados Unidos fue el principal cooperante en todos los seis puntos del PMI, aportando el 38,33% del total de la cooperación recibida con \$527 millones de dólares, del total de \$1,375 mil millones de dólares de 2024. Además, también fue el principal cooperante en los territorios PDET aportando \$262 millones de dólares en 31 proyectos, el 41,2% de los recursos. Sin embargo, el último informe de la APC no especifica en detalle los programas a los que estos fondos fueron destinados. (APC, 2023)

Tabla 24. Cooperación Internacional de 2018 a 2021 según puntos del A.F. en millones de dólares corrientes

Puntos del Plan Marco de Implementación	Monto (USD)	Porcentaje
1. Reforma Rural Integral	533,206,896	38.75
Estados Unidos	172,553,589	12.54
Fondo Europeo para la Paz	75,932,424	5.25
Reino Unido	47,562,250	3.46
Unión Europea	43,189,772	3.14

Suiza	29,653,222	2.16
2. Participación política	158,047,646	11.49
Estados Unidos	44,093,954	3.20
Fondo Europeo para la Paz	20,149,057	1.46
Noruega	17,336,699	1.26
Países Bajos	13,647,272	0.99
Unión Europea	9,497,668	0.69
3. Fin del Conflicto	119,794,911	8.71
Estados Unidos	50,000,000	3.63
Fondo Europeo para la Paz	31,828,989	2.30
MPTF	19,838,083	1.44
Noruega	4,110,250	0.30
Suecia	3,017,827	0.22
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	98,716,046	7.17
Estados Unidos	24,054,891	1.75
Privado Internacional	21,994,321	1.60
Fondo Colombia Sostenible	19,461,766	1.41
MPTF	5,678,613	0.49
Corea del Sur	6,200,000	0.45
5. Reparación de víctimas	229,662,260	16.69
Estados Unidos	53,249,220	3.87
Alemania	38,279,182	2.78
MPTF	26,827,316	1.95
Fondo Europeo para la Paz	22,987,469	1.67
Unión Europea	22,354,350	1.62

6. Implementación, verificación y refrendación	236,538,421	17.19
Estados Unidos	183,389,163	13.33
Noruega	17,828,574	1.30
Global Environmental Facility - GEF	8,571,430	0.62
Canadá	7,882,692	0.57
Reino Unido	5,174,555	0.38
Total	1,375,966,180	100
Total de recursos de Estados Unidos	527,340,817	38.33

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Análisis a la Cooperación Internacional en Colombia (2021)

Como vemos en la Tabla 24, Estados Unidos aportó el 13,3% de los recursos de cooperación internacional para la Implementación, Verificación y Refrendación, el 12,5% para la Reforma Rural Integral, el 3,8% para la Reparación de Víctimas, el 3,63% para el Fin del Conflicto, el 3,2% para Participación Política, y el 1,75% para la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. En comparación, el segundo mayor cooperante en la tabla es el Fondo Europeo para la Paz, con \$150,8 millones de dólares, lo que representa el 10.97% del total de recursos asignados, una proporción tres veces menor a la aportada por Estados Unidos

La ST señala también limitaciones en el acceso, disponibilidad y calidad de la información sobre los recursos de cooperación internacional estadounidense destinados a la implementación del Acuerdo de Paz. Herramientas de bases de datos e informes como el Evaluations Dashboard de USAID se encuentran “temporalmente fuera de servicio”, mientras que el último informe de la APC solo cubre hasta 2022 y agrupa los aportes sin distinguir entre fuentes específicas de ayuda, como USAID u otros mecanismos estadounidenses de ayuda internacional.

- Suspensión de Fondos de USAID y Cooperación de Estados Unidos en la Implementación del Acuerdo Final

El 20 de enero de 2025, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, firmó la Orden Ejecutiva 14169. Esta Orden estableció una suspensión de 90 días en todos los programas de asistencia al desarrollo en el extranjero, con el fin de revisar su

alineación con los intereses nacionales de Estados Unidos. Los programas relacionados con conferencias de planificación familiar, costos administrativos no esenciales, iniciativas de diversidad, género, equidad e inclusión fueron los más afectados, ya que estos no fueron incluidos en las exenciones realizadas el 28 de enero para cobijar gastos esenciales en servicios médicos, alimentos y refugio. Además, el 7 de febrero, la Casa Blanca anunció que suspendía a nivel mundial todos los contratos de empleados de USAID que no desempeñaran “funciones críticas para la misión, liderazgo básico y programas especialmente designados” (Casa Blanca, 2025). Al cierre de este informe se suspendió la operación de la agencia, ya que “de acuerdo, con la Orden Ejecutiva del presidente Trump sobre la reevaluación y el realineamiento de la ayuda exterior de los Estados Unidos, se ha suspendido toda la asistencia exterior de EE. UU. financiada por o a través del Departamento de Estado y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para su revisión.” (U.S. Department of State, 2025)

- Ley de Apropiações para cooperación internacional de Estados Unidos S.4797

La Ley S.4797, promulgada el 25 de julio de 2024 en el senado estadounidense, establece las asignaciones para el Departamento de Estado, operaciones en el extranjero y programas relacionados para el año fiscal que finaliza el 30 de septiembre de 2025 (S.4797, 2025). En esta, se definen cinco criterios específicos que Colombia debe cumplir para acceder a asistencia financiera de EE.UU., sin especificar montos asignados en legislaciones previas o futuras.

En particular, destaca el condicionamiento del 20% presupuesto asignado al “Programa de Financiamiento Militar Extranjero”. Este depende de que el Secretario de Estado certifique que ha habido avances en las tareas de la JEP y las otras autoridades judiciales a cargo de “condenar a los responsables de violaciones graves de derechos humanos, incluidos aquellos con responsabilidad de mando, a penas privativas de libertad” y que se han “reducido las amenazas y ataques contra defensores de derechos humanos y otros activistas de la sociedad civil”.

La Ley S.4797 establece, también, que “ninguno de los fondos podrá utilizarse para el pago de reparaciones a víctimas del conflicto ni para compensaciones a excombatientes desmovilizados en el marco de un acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y grupos armados ilegales.” (S.4797, 4.a, 4.b, 118th Congress, 2025).

A esto se suma que el 30% de los fondos destinados al control de drogas solo se desembolsará si Colombia demuestra “resultados concretos en la reducción de cultivos, producción y tráfico de droga” (Congress, 2025), un requisito exigente considerando que, desde 2021, las hectáreas de hoja de coca han alcanzado

máximos históricos, quintuplicando el área sembrada respecto a la última década (UNODC, 2024).

El alto riesgo de incumplimiento de las condiciones establecidas por EE.UU. para la asignación de cooperación internacional frente a la reducción del narcotráfico, la disminución de amenazas y ataques contra defensores de derechos humanos y los avances judiciales de la JEP representa una dificultad importante para la continuidad del apoyo financiero norteamericano. Es muy probable que, si el informe previo a la asignación concluye que las políticas del Gobierno colombiano no se alinean con los intereses estratégicos de EE.UU., la cooperación estadounidense —protagonista en los seis puntos del A.F. — no se restablezca.

2.3.2. Conclusión

A siete años de la firma del Acuerdo Final, la ST encontró que el Gobierno Nacional ha ejecutado \$85,4 billones entre 2017 y 2023, lo que representa el 42% del total proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para un periodo de 15 años. Si se suman las apropiaciones asignadas para el 2024 y 2025 —suponiendo una ejecución del 100%— el monto acumulado alcanzaría los \$119 billones, es decir, un 59% de cumplimiento frente a la meta de \$201,5 billones estipulada para el periodo completo. Si consideramos únicamente los recursos ejecutados entre 2017 y 2023 —sin añadir las asignaciones de los dos últimos años—, el monto ejecutado en la implementación del A.F. es de \$85,4 billones del 2024, lo que representa un 42% de la meta a 15 años. Si se añaden las asignaciones de los últimos dos años, 2024 y 2025, el monto ejecutado alcanza el 59% de lo programado en el MFMP de 2017.

En términos de los puntos del A.F, aquellos que presentan mayor brecha presupuestal frente a lo programado en el MFMP son el de Reforma Rural Integral (Punto 1) y de Participación Política (Punto 2). Este último — con una ejecución total de \$1,6 billones en el 2025— alcanzaría una ejecución del 26%, un cuarto de lo planeado respecto a la meta de 15 años en el MFMP. La Reforma Rural Integral es el segundo punto con mayor retraso, con una ejecución de \$87,9 billones entre 2017 y 2025, lo que equivaldría al 51% de la meta en el MFMP para este periodo.

Si bien, la implementación ha llegado a un medio término, no existe ningún criterio de asignación que establezca que la ejecución debe ser uniforme. Aún así, tratándose de los tres periodos de gobierno en los que la implementación debió ser incluida en los Planes de Desarrollo por mandato constitucional (A.F, 2017, 6.1.1), y vista la concentración en los gastos del punto 1 de Reforma Rural Integral y del

punto 3 de Fin del Conflicto –que requieren una mayor asignación al inicio de los proyectos de desarrollo relacionados–, los recursos ejecutados presentan un porcentaje menor frente a las necesidades y a lo esperado en el medio término del MFMP programado. Así, la ST reafirma no sólo la insuficiencia de los recursos para la implementación frente a lo programado y lo requerido para cumplir con lo establecido con el Acuerdo (ST, Decimotercer Informe, 2024), sino que muestra su preocupación por la carencia de fondos en gobiernos futuros en los que no existirá dicho mandato constitucional.

Del total de 98 billones, el PGN ha sido la fuente más significativa, con una ejecución acumulada de \$52,9 billones entre 2017 y 2024, 59,7 % más de los \$33,1 billones proyectados en el MFMP respecto a sus asignaciones presupuestales en el mediano plazo; el análisis muestra que, en los últimos dos años, ha pasado del 1,69% del PIB en el 2023 al 2,46% en el 2024. Sin embargo, la capacidad de ejecución institucional no ha crecido al mismo ritmo: la ejecución de recursos cayó de manera drástica, al 46% en el mismo período.

La implementación del Acuerdo Final presenta un notable atraso en los puntos de Reforma Rural Integral y Participación Política, siendo este último el de menor avance, con solo un 26% de ejecución frente a lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). La Reforma Rural Integral, aunque con mayor ejecución, alcanza apenas el 51% de la meta proyectada entre 2017 y 2025, unos \$87,9 billones, a pesar de que es el punto con mayores asignaciones programadas en el MFMP con \$172 billones presupuestados para el final del periodo de quince años.

Al analizar por entidad implementadora, la ST encontró que, en los últimos años, la Agencia Nacional de Tierras presenta los mayores rezagos en ejecución, con el 73 % de sus asignaciones ejecutadas en el 2021, 81 % en el 2022, 82 % en el 2023, y una caída drástica de 21 % en el 2024, lo que representa una reducción de 52 puntos porcentuales respecto al 2023. La Agencia de Desarrollo Rural también muestra una disminución sostenida en su ejecución, pasando de 75 % en el 2021 a 50 % en el 2024, es decir, una reducción de 25 puntos porcentuales.

En el corto plazo, la ST destaca que las dos entidades con mayor apropiación presupuestal para la implementación en el 2024 no ejecutaron un porcentaje importante de sus recursos. Tanto la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con \$4,39 billones, y la Agencia Nacional de Tierras, con \$4,21 billones, recibieron un 76,5% del total asignado para la implementación del A.F. en el 2024. Sin embargo, ambas entidades mostraron bajas ejecuciones: la UARIV ejecutó únicamente el 52% de sus asignaciones y la ANT registró la ejecución más baja del último año, con apenas 21% del total asignado (\$868 mil millones de \$4,21 billones).

El análisis de corto plazo de los recursos para la implementación provenientes del PGN revela, además, un escenario de inestabilidad presupuestal para la implementación del Acuerdo Final de Paz entre 2024 y 2025, marcado por recortes, aplazamientos y una menor ejecución de los recursos asignados: en el 2024 se dieron recortes por \$1,093 billones. La Agencia Nacional de Tierras fue la entidad más afectada, con una reducción del 61,6% en su presupuesto de inversión, para 2025.

La reducción del 22% en el presupuesto total entre 2024 y 2025 pone en evidencia una contracción de las asignaciones para las entidades implementadoras en la cual el presupuesto de funcionamiento se mantiene estable y se disminuye el presupuesto de inversión. Si bien algunas entidades, como la JEP y la Unidad de Restitución de Tierras, enfrentaron recortes en sus apropiaciones de funcionamiento, el presupuesto global para este rubro se redujo apenas un 3% respecto a 2024. En contraste, el ajuste en la inversión fue mucho más severo, con una caída del 15,2% que afectó especialmente a la ANT, cuyo presupuesto de inversión se redujo en un 61,6%. Al mismo tiempo, entidades con mejor desempeño en el 2024, como la Unidad de Víctimas y Restitución, recibieron aumentos significativos en sus recursos. Este patrón sugiere que las decisiones presupuestales para 2025 no se guiaron exclusivamente por criterios de disciplina fiscal, sino también por la capacidad demostrada de ejecución: las entidades con bajo desempeño enfrentaron los mayores recortes, afectando en particular a sectores clave pero con bajos porcentajes de ejecución como son la formalización de tierras y el desarrollo rural.

Respecto al SGR, a partir de 2022 la ejecución experimentó una reducción en comparación con el 2021, llegando a niveles similares a los encontrados en el 2019 y 2020. Aunque en el 2023 la ejecución se incrementó en un 94,7%, llegando a los 2,51 billones, la ejecución neta sigue estando \$3,4 billones por debajo de los niveles del 2021, un 57,5% menos. En la mayoría de los años, excepto el 2021 y 2023, la diferencia entre los fondos del SGR ejecutados y lo programado en el MFMP es negativa, lo que indica que, en general, la ejecución de los recursos del SGR ha estado por debajo de las metas programadas.

La asignación de proyectos del OCAD PAZ, entre 2017 y 2024, ha mostrado una fuerte concentración territorial y sectorial. Sucre, Cesar y Córdoba son los departamentos con mayor número de proyectos acumulados, mientras que regiones como Bogotá, Amazonas y Quindío apenas cuentan con uno. Aunque Putumayo, Sucre y Caquetá lideraron en cantidad de proyectos aprobados en el 2024, persisten disparidades significativas en la cobertura. Además, la mayoría de los proyectos aprobados se concentran en infraestructura y energía, sectores que representaron

el 64% del total en el periodo analizado. El año 2021 marcó un punto alto con 351 proyectos aprobados y una ejecución récord de 5,9 billones de pesos, mientras que 2022 y 2023 mostraron un descenso considerable en las aprobaciones.

A pesar de estos avances, la ejecución en el 2024 muestra que más de la mitad de los proyectos aprobados por el OCAD PAZ ese año (50,5%) no habían sido contratados al momento del análisis y sólo una cuarta parte se encontraba en ejecución. Esta situación es especialmente preocupante en departamentos como Caquetá, donde los recursos, aunque presentes, no han sido suficientes para cumplir los compromisos adquiridos con los antiguos ETCR.

Frente al SGP, el análisis de la ST muestra que, a pesar de que la ejecución de recursos para la implementación del A.F. se ha mantenido en aumento hasta el 2023, el crecimiento en dicho año fue mucho menor en comparación con el crecimiento observado del 2020 al 2022. Por otro lado, el SGP se mantiene como la fuente de financiación con mayor retraso respecto a lo programado en el MFMP: en el 2023, casi a la mitad del plazo pactado en el MFMP, se había ejecutado apenas el 24% de lo programado.

Frente a la Cooperación Internacional, el análisis muestra que Estados Unidos ha sido el principal proveedor de cooperación en Colombia, con una participación protagónica del 69.2% de la ayuda internacional de 2022 en la implementación del A.F. Por ende, hay un riesgo importante de que, si no se cumplen las condiciones de la Ley S.4797, la cooperación interrumpida con la Orden Ejecutiva 14169 -en enero de 2025- no se restablezca. Esto es preocupante dado que Colombia enfrenta incumplimientos en áreas estratégicas donde Estados Unidos era el principal cooperante, como son la Reforma Rural Integral, pero también la reducción del cultivo, producción y tráfico de drogas del punto de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.

Finalmente, la ST destaca el apoyo sostenido del Fondo Multidonante y los países que contribuyen a él, así como de la Unión Europea, fuentes que –debido a la caída de recursos para la implementación por parte de los Estados Unidos, además de la difícil situación fiscal y la terminación del mandato constitucional que incluye la implementación del A.F. en los planes de desarrollo– probablemente se verán con una mayor demanda por recursos de cooperación para la implementación en el futuro inmediato.

2.4. Enfoques transversales

2.4.1. Enfoque de género

En su Tercer Informe sobre el estado de implementación del enfoque de Género (2019b) la ST destacó que el Gobierno creó la Alta Instancia de Género con el objetivo de “coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final y en la ejecución del “Plan Marco de Implementación”, por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias (Artículo 2, Decreto 1418 de 2018)”. La ST (2020) mostró la continuidad en el desarrollo de actividades para la implementación del A.F. por parte de la Instancia hasta finales del 2020.

Durante el año 2023, la Alta Instancia desarrolló tres sesiones; la última sesión fue convocada por la Consejería para la Equidad de la Mujer el 19 de diciembre, donde fueron socializados los insumos para el encuentro “Género y Paz”, ante una eventual reactivación (Ruta Pacífica de Mujeres, 2024). Hasta el 4 de octubre de 2024 fue formalizada y reactivada, suscribiendo el “Pacto de Juntanza” de las entidades por su implementación (Misión de Verificación, 2024).

Frente al PMI, el enfoque de género cuenta con 54 indicadores a lo largo del A.F. para verificar su efectiva transversalización en la implementación del A.F. Después de la aprobación de la actualización de los indicadores del PMI, el 19 de noviembre de 2024 (Ministerio del Interior, 2024), fueron creados 13 nuevos indicadores que se orientan a

medir la incidencia de la pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina, incorporación del enfoque de género en los Planes Nacionales de la RRI y los PDET, fortalecimiento productivo, medidas para el acceso a la educación y a la participación política de las mujeres. A esto se le suman indicadores que abordan acciones para la prevención de la violencia basada en género y las garantías para la participación e incidencia de la Instancia Especial de Mujeres (IEM) en la implementación del Acuerdo. (UIAP, 2024e, p.31)

Asimismo, la ST encontró que fueron fortalecidos nueve indicadores para ampliar la vigencia de aquellos relacionados con las medidas especiales para las mujeres en el “Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, la participación política y ciudadana; la transversalización del enfoque en el PNIS y el acceso público a la información; la reglamentación el “Sistema de Prevención y Alerta Temprana” con enfoque de Género y estrategias para la promoción de la reconciliación, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y la población LGBTIQ+ (UIAP, 2024e).

A pesar del retraso que supuso la revisión tardía del PMI, la ST resalta como un avance que en la actualización de los indicadores relacionados con el enfoque de

género fueran incluidos el impacto en la población con orientación sexual e identidad de género diversa, lo que reafirma las acciones ejecutadas por la IEM dentro de la implementación del A.F.

Sin embargo, en materia institucional, la ST desde su Segundo Informe de Implementación del Enfoque de Género (2018c) llamó la atención sobre la “carencia de acciones concretas que deben implementarse para garantizar el cumplimiento de las consideraciones que quedaron establecidas en la normatividad” y que “la inclusión y el reconocimiento de la población LGBTI en la normativa es significativamente inferior” (ST, 2018c, p.26). Reconociendo que, si bien, fue expedido el Decreto 1075 de 2023 por medio del cual fue adoptada la estructura del “Ministerio de Igualdad y Equidad”, que incorpora la Dirección para Garantías de los Derechos de la Población LGBTIQ+, en realidad, la atención de esta población sigue siendo restringida ya que solamente está dirigida a mujeres (Ibíd). Siendo el objetivo del Decreto el de “formular políticas, lineamientos y estrategias para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las personas con discapacidad, diversas y la población LGTBIQ+” (Decreto 1075, 2023, p.23).

Al respecto, la ST llama la atención ante la ausencia de resultados, luego de ocho años de implementación del A.F., frente a acciones concretas que tengan como objetivo mitigar la discriminación de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa. Asimismo, la ST identifica como un obstáculo para la implementación del enfoque de género, la ausencia de iniciativas normativas o acciones implementadoras relacionadas con mujeres y personas LGBTIQ+ en situación de discapacidad.

En cuanto a la implementación normativa, la ST encontró que dentro de las normas de aprobación prioritaria está la Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con cultivos de uso ilícito

que incluirá tratamiento penal diferenciado para mujeres en situación de pobreza, con cargas familiares, condenadas con delitos relacionados con drogas no conexos con delitos violentos y que no formen parte de estructuras directivas de organizaciones criminales. (Ministerio del Interior, 2024, p.16)

Respecto al acompañamiento internacional, la ST identificó como cumplimiento a la implementación del enfoque de género, la inclusión del enfoque diferencial y de género en la CSIVI, específicamente en los procedimientos de verificación de la implementación (2024b). Adicionalmente, resalta la creación de la instancia de acompañamiento internacional que está conformada por ONU Mujeres y la representante del Secretario General para la violencia sexual en los conflictos armados, Pramila Patten, quien visitó Colombia en el 2023, y quien resaltó la importancia que el Gobierno colombiano excluya la violencia sexual de las disposiciones de amnistía, además de garantizar que los acuerdos de cese al fuego

no sean integrales si persisten patrones de violencia sexual, y asegurar que sean incluidas disposiciones específicas sobre verdad, justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual (ONU, 2023).

Respecto a la inclusión del enfoque de género en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la ST encontró que el PND 2018-2022 incluyó un enfoque de género en el apartado relacionado con la implementación del A.F. “Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, este no se encuentra desarrollado según la disposición 6.1.1 que establece la inclusión del “Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos (PCI)”. Por otra parte, la ST encontró que en el PND 2022-2026 fue incluida la transversalización del enfoque de género en el PCI, lo que representa un cumplimiento de la implementación del A.F.

En materia de financiación del enfoque de género, la ST no encontró información sobre el presupuesto asignado y ejecutado para 2024. La información más reciente que la ST identificó sobre la temática se encuentra consignada en el Octavo Informe de la CGR sobre la ejecución de la implementación del A.F. (2024) que afirma que

para la vigencia de 2023 se comprometieron recursos por \$881.382 millones a precios constantes del PGN para el enfoque de género, lo cual representa 8,7% del total ejecutado en el AFP, siendo a su vez dicha vigencia la de mayor presupuesto comprometido con este enfoque, con incremento del 452% respecto a la vigencia de 2022. (CGR, p.404, 2024)

Tabla 25. Ejecución del presupuesto comprometido para el Enfoque de género frente al presupuesto de inversión del PGN de 2020 a 2023. (cifras en millones de pesos constantes de 2023).

Año	Ejecución en el enfoque de género	Ejecución en inversión del PGN
2020	\$253.453	\$4.959.931
2021	\$373.135	\$9.843.095
2022	\$159.711	\$7.168.812
2023	\$881.382	10.136.181

Fuente: Elaboración con datos del Octavo informe al Congreso de la República. Sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las Metas de compromiso para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones. Datos hasta el 31 de diciembre de 2023.

En la Tabla 25, la ST encuentra que el porcentaje ejecutado que corresponde a la implementación del enfoque de género fue de 5,1% 3,7% 2,2% para 2020, 2021 y 2022, respectivamente. Además, respecto al presupuesto ejecutado con el enfoque para punto 6 es de \$1.117 millones de pesos constantes entre 2020 y 2023, lo que

representa el 0,07% del total de recursos comprometido para dicho enfoque (CGR, 2024).

Por otra parte, la ST encontró que entre 2016 y 2023, el Fondo Multidonante (2023) benefició a un total de 2.272.187 personas con inversiones para implementar el A.F. Del total de beneficiarios, se identificaron 1.190.366 mujeres (52%), 904.877 hombres (39,8%), 90.703 niñas y 86.241 niños (Fondo Multidonante, 2023). Además, en el mismo periodo, el Fondo invirtió US\$51.026.968 en la promoción de acciones afirmativas o de efecto transformador de género, relacionados con los objetivos del A.F. que contemplan el enfoque.

Adicionalmente, la ST conoció que el proyecto de inversión denominado “Apoyo a la implementación, fortalecimiento y seguimiento de los mecanismos e instancias derivadas del Acuerdo Final de Paz” contrató a ONU Mujeres para acompañar las estrategias de fortalecimiento de la Instancia Especial de Mujeres -IEM-. (EXT25-00013214).

Después de ocho años de implementación de A.F., la ST identificó avances y retrasos en el cumplimiento de las metas relacionadas con el enfoque de género. Respecto a cumplimientos y avances en la transversalización del enfoque, la ST destaca la creación y el funcionamiento de la IEM que se viene articulando con las demás instancias para hacer un seguimiento a la implementación del A.F. Si bien, cada vez se avanza más en la consolidación del enfoque en materia de acciones políticas, la ST hace énfasis en acoger con más integralidad a las personas LGTBIQ+ como parte del enfoque diferencial de género.

La ST llama la atención frente al incumplimiento de las disposiciones del A.F. sobre la financiación de acciones orientadas a la transversalización del enfoque; ya que no es claro cuales son los recursos destinados al ser escasa la información que las entidades implementadoras brindan sobre el presupuesto asignado y ejecutado.

2.4.3. Enfoque étnico

El Punto 6 del A.F. incluye el Capítulo Étnico (A.F. 6.2), el cual contiene una serie de salvaguardas para los seis puntos, incluyendo la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) “para el seguimiento de la implementación de los acuerdos”. Esta instancia tiene funciones como “consultora representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI”, “sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen” (A.F 2.3 p. 209).

La creación de la IEANPE presentó un retraso de dos años, ya que fue hasta marzo del 2020 cuando se aprobó el proyecto y el funcionamiento de la misma (ST, 2022). La aprobación se dio en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la IEANPE”, donde fue aprobado el plan de trabajo, el cual fue concertado con la CSIVI. El

proyecto contó con tres líneas de trabajo: “(i) fortalecimiento técnico para la gestión de la IEANPE; (ii) la visibilidad étnica para la paz, la difusión de saberes y el diálogo intercultural nación – territorio; y (iii) el diálogo intercultural con enfoque de derechos humanos, género, mujer, familia y generación” (CPEC, 2020, p. 186).

Con relación a las fuentes de financiamiento de la IEANPE, la ST registró en el año 2021 que el “Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz” aprobó el plan de trabajo de la IEANPE, el cual fue concertado con la CSIVI, así como el presupuesto para su funcionamiento (CPEC, 2020, p. 186). La ST encontró que durante el 2024 se garantizó la financiación del “Plan de Trabajo de la IEANPE”, conforme al Convenio No. 665 de 2024 entre el Consorcio Fondo Colombia en Paz y la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-. Este financiamiento aseguraba el desarrollo de las actividades planificadas y está alineado con la concertación del plan de trabajo aprobado por la CSIVI (SIIPO, 2024).

Desde el inicio de su funcionamiento, la IEANPE ha hecho seguimiento a la implementación de los 97 indicadores étnicos del PMI a través de reuniones con el fin de establecer acciones y lineamientos para la puesta en marcha del Capítulo Étnico del A.F. (CPEC, 2020). El coordinador técnico de la IEANPE afirmó que “el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz definió que los indicadores deben ser revisados cada año, pero desde la firma del Acuerdo estos indicadores no han sido revisados ni ajustados”. (IEANPE, 2024).

En julio de 2024 tuvo lugar una “Mesa de Ajuste de Indicadores” conformada por la IEANPE, el DNP y la UIAFP, donde se discutieron deficiencias en el enfoque étnico de varios indicadores, por lo que el DNP y la UIAFP presentaron una serie de recomendaciones (ST, 2024), siendo necesaria la inclusión de indicadores específicos relacionados con género, generaciones, pobreza, y la situación de los pueblos indígenas (SIIPO, 2024a). La revisión de los indicadores étnicos del PMI implicó la revisión y depuración de la información, así como la actualización de fichas técnicas para “reflejar mejor las realidades actuales y garantizar que los reportes de información sean verificables y estén alineados con los criterios de las entidades participantes” (SIIPO, 2024a).

Inicialmente fueron definidos 100 indicadores étnicos en el PMI, desagregados de la siguiente manera: 27 en Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI); 24 en Punto 2: Participación Política; 9 en Punto 3: Fin del Conflicto; 16 en Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas; 13 en Punto 5: Acuerdo sobre víctimas; y 11 para Punto 6: Implementación, verificación y refrendación. Luego de la revisión de los indicadores de seguimiento del Capítulo Étnico fueron ajustados 28 indicadores con el objetivo de “generar acciones transversales que fortalezcan la participación y la

consulta previa, los derechos sociales y territoriales y el reconocimiento y reparación de los pueblos étnicos” (DNP, 2024, p. 30).

Como parte de los ajustes de los indicadores étnicos, del PMI, fueron incluidos 4 nuevos indicadores que se orientan, en el marco de la RRI, a la reducción de la pobreza por medio de mediciones de su incidencia y a la garantía de acceso a la salud con equipos básicos en los territorios étnicos. Esto permite que el PMI “especifique acciones para identificar y atender las desigualdades estructurales que viven los pueblos étnicos en el campo” (DNP, 2024, p. 30). Además, se establecieron medidas para promover la participación política de las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom, así como para garantizar su inclusión en los espacios de planificación del PNIS (DNP, 2024).

De igual forma, los indicadores relacionados con el acceso a la justicia, el enfoque étnico en el “Sistema de Prevención y Alerta Temprana”, y el “Tratamiento Penal Diferenciado” fueron revisados con el objetivo de reforzar y mejorar el proceso de reincorporación, la justicia transicional y la sustitución de cultivos ilícitos. Asimismo, la vigencia de los compromisos para la concertación del Plan Nacional de Derechos Humanos y la priorización de los territorios étnicos en el saneamiento de MAP y MUSE (DNP, 2024) fue extendida.

Para la revisión del PMI, la ST encontró que la IEANPE llevó a cabo reuniones con entidades estatales, como la UIAP, el DNP, el Ministerio del Interior, el DAPRE, la CSIVI, el Instituto Kroc y la Misión de Verificación de la ONU (UIAP, 2024f). Durante el 2024, la IEANPE tuvo dos reuniones (en julio y septiembre) con la Secretaría Técnica de la CSIVI y participó de una sesión ampliada de la CSIVI que tuvo por objetivo hacer seguimiento al cumplimiento del enfoque étnico en la implementación del A.F. (UIAP, 2024). La ST evidenció que la IEANPE tuvo dos macro-encuentros, el primero del 19 al 21 de agosto, en Bogotá, donde revisaron los indicadores del PMI y acordaron ajustes necesarios en el cronograma de trabajo de la IEANPE. El 22 de agosto, una propuesta fue socializada para fortalecer los mecanismos de protección colectiva de los pueblos étnicos, y el 23 de agosto emitieron una declaración política tras el evento. El Segundo macro-encuentro del 20 al 22 de septiembre de 2024, en San José de Guaviare, donde revisaron y analizaron las salvaguardas étnicas de los puntos 1 y 4 (SIIPO, 2024a).

El director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del DNP afirmó que “el proceso de concertación con IEANPE “no solo ha permitido ajustar indicadores del PMI, sino también fortalecer sus capacidades técnicas. Esto asegura que la implementación del Acuerdo de Paz respete y refleje las perspectivas y necesidades de las comunidades étnicas” (IEANPE, 2024a). La ST destaca la revisión concertada del PMI como un avance en la implementación del Capítulo Étnico.

En diciembre de 2023, la IEANPE inició un proyecto junto con el “Programa Restaurando Nuestro Futuro (ROF)” de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el marco de Fondo de Subvenciones. La iniciativa buscaba fortalecer el monitoreo a la implementación del Capítulo Étnico del A.F. La IEANPE, como beneficiario principal, trabajó en colaboración con 78 Consejos Comunitarios y 86 Resguardos Indígenas en los territorios focalizados por ROF (OIM, 2023). A la fecha de corte del actual informe, la ST no encontró información relacionada con el avance de la iniciativa conjunta entre la USAID, la OIM y la IEANPE, y que posiblemente se haya visto afectada por la congelación de fondos en enero de 2025 de USAID.

Por su parte, en el 2023, la UIAP junto con la Vicepresidencia de la República, desarrolló la “Estrategia de Coordinación, Seguimiento e impulso institucional para la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final” (ST, 2024). Frente a la cual, la ST encontró que dentro de las acciones adelantadas para dar cumplimiento a dicha estrategia, tuvo lugar el “Diplomado en fortalecimiento institucional”, durante 2024, orientado a mejorar la capacidad de las entidades para cumplir con los compromisos del A.F. (UIAP, OFI25-00026570, 2025).

En su Decimotercer Informe de Verificación del A.F. de enero de 2024, la ST registró que el Gobierno Nacional firmó el “Pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final” con el objetivo de “alcanzar al menos un 60 % de implementación del Capítulo para el año 2026” (ST, 2024). Este pacto implica la asignación de recursos necesarios para la implementación del Capítulo Étnico, el establecimiento de mecanismos de seguimiento y la promoción de la participación de las comunidades étnicas en las decisiones relacionadas con la implementación. Igualmente, “establece directrices claras y acciones concretas para garantizar su exitosa implementación, desde la colaboración entre las partes involucradas y con el fin de fortalecer la inclusión, la justicia y el respeto a la diversidad étnica en el proceso de construcción de paz” (ST, 2024).

Frente al cumplimiento del Pacto por la implementación del Capítulo Étnico, la ST encontró que dentro de las iniciativas adelantadas por la UIAP está el “Diplomado: Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz”, en colaboración con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). El Diplomado ha sido implementado con población étnica en Arauca, Chocó, Norte de Santander y Nariño, con el objetivo de “fortalecer la participación ciudadana y promover el control social en la gestión pública” (UIAP, OFI25-00026570, 2025).

La ST conoció que dentro de los mecanismos de seguimiento y promoción de la participación de las comunidades étnicas en el Pacto, la UIAP llevó a cabo mesas de alto nivel y mesas bilaterales técnicas, durante el año 2024, que contaron con la participación de la IEANPE, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior, el DNP, la UARIV, la ART y la DSCI, con el objetivo de “revisar los avances, desafíos y la asignación de recursos para el cumplimiento de las metas establecidas en el Pacto” (UIAP, OFI25-00026570, 2025). Las mesas de alto nivel, lideradas por la Vicepresidencia, involucraron a ministros y directores de entidades, revisando los avances y asignación de recursos. Mientras que, las mesas bilaterales hicieron seguimiento trimestral a los 100 indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación (PMI) (Ibid).

Por su parte, la Misión de Verificación de la ONU afirmó que, pese a estas mesas el pasado 13 de enero de 2025, “no hubo avances significativos en relación con los 23 compromisos contenidos en el pacto. Persistieron los problemas de presentación de informes entre las entidades con responsabilidades de implementación en virtud del capítulo étnico” (IEANPE, 2025).

Otra de las salvaguardas se refiere a las fuentes de financiación que “no involucran aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas” (A.F 2.3 p. 209). Tras revisar las fuentes de financiación, la ST establece que no hay indicadores institucionales que permitan identificar con precisión los recursos asignados a la implementación del enfoque étnico mediante los indicadores establecidos en el PMI. Diversas organizaciones étnicas, como el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), han señalado que no existe una ruta acordada con la IEANPE para el control de la ejecución financiera, conforme a lo dispuesto por el PMI (CONPA 2020a). Lo que dificulta el seguimiento adecuado de la participación de las comunidades étnicas en la formulación y ejecución de proyectos e iniciativas que les afectan directamente. Adicionalmente, la ST resalta la dificultad de acceder a información presupuestal actualizada y relacionada con el Capítulo Étnico, lo que limita el proceso de seguimiento de la ejecución presupuestal dirigida a las comunidades étnicas.

En relación con el presupuesto dirigido a las víctimas de pertenencia étnica, la ST encontró que, según información de la Contraloría General de la República (CGR), desde 2016 hasta 2023 han sido ejecutados \$2069.796 millones para las víctimas de pueblos indígenas (Tabla 1). Es de destacar que en el año 2022 fue registrada la menor variación anual (-63,17%) con una ejecución del menor presupuesto en el periodo considerado (\$71.832 millones). Por otro lado, el 2017 fue el año con mayor ejecución presupuestal dirigida a las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas,

con una ejecución de \$292.341 millones y una variación anual de 430.18% (CGR, 2024).

Tabla 26. Ejecución presupuesto comprometido a víctimas de Pueblos indígenas de 2016 a 2023. (cifras en millones de pesos constantes de 2023).

Año	Ejecución	Variación anual
2016	55.14	
2017	292.341	430.18%
2018	194.203	-33.57%
2019	224.781	15.75%
2020	195.411	-13.07%
2021	195.007	-0.21%
2022	71.823	-63.17%
2023	841.09	1071.06%
Total	2069.796	-

Fuente: Elaboración con datos del Doceavo informe al cumplimiento Decreto Ley 4635 de 2011 de la Contraloría General de la República. Datos hasta el 31 de diciembre de 2023.

Por otro lado, en relación con la ejecución presupuestal para las víctimas de las comunidades NARP, la ST registró que durante el 2023 fueron comprometidos \$6.259 millones para el pueblo negro, de los cuales fueron ejecutados \$4.003 millones (64%). Las tres entidades con presupuesto comprometido y ejecutado para el pueblo negro son la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la UBPD y la ARN. Para el mismo periodo fueron comprometidos \$573.438 millones para el pueblo afrocolombiano, de los cuales fueron ejecutados \$511.481 millones (89%). Las tres entidades con mayor presupuesto comprometido y ejecutado para el pueblo afro son: el ICBF, la UARIV y la ANT (CGR, 2024).

Tabla 27. Ejecución presupuestal 2023 para víctimas del Pueblo negro y afrocolombiano (cifras en millones de pesos corrientes).

Entidad del PGN	Pueblo negro		Pueblo afro	
	Comprometido	Ejecutado	Comprometido	Ejecutado
Agencia para la Reincorporación	224	224	1.229	1.229

y la Normalización

Agencia de Desarrollo Rural	-	-	10.387	10.387
Agencia Nacional de Tierras	-	-	85.592	82.347
Centro de Memoria Histórica	-	-	722	206
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	-	-	282.242	249.123
Jurisdicción Especial para la Paz	-	-	4.859	4.774
Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	5.035	2.779	708	708
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	-	-	187.699	162.707
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	1.000	1.000	-	-

Fuente: Elaboración con datos del Doceavo informe al cumplimiento Decreto Ley 4635 de 2011 de la Contraloría General de la República. Datos hasta el 31 de diciembre de 2023.

Frente a la ejecución presupuestal para las víctimas del pueblo raizal y palenquero la ST identificó, como se observa en la Tabla 28, que durante el 2023 fueron comprometidos \$7.909 millones, de los cuales fueron ejecutados \$7.815 millones (99%) entre las siguientes entidades: ICBF (81,12%), UARIV (9,62%), JEP (6,02%), Agencia de Desarrollo Rural (4,20%) y la ARN (0,21%) (CGR, 2024).

Tabla 28. Ejecución presupuestal 2023 para víctimas del Pueblo raizal y palenquero (cifras en millones de pesos).

Entidad del PGN	Pueblo raizal		Pueblo palenquero	
	Comprometido	Ejecutado	Comprometido	Ejecutado
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	17	15	19	19
Agencia de Desarrollo Rural	329	329	-	-
Agencia Nacional de Tierras	-	-	-	-
Centro de Memoria Histórica	-	-	-	-
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	6.340	6.251	679	679
Jurisdicción Especial para la Paz	471	470	510	508
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	-	-	-	-
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	752	750	604	604
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	-	-	-	-

Fuente: Elaboración con datos del Doceavo informe al cumplimiento Decreto Ley 4635 de 2011 de la Contraloría General de la República. Datos hasta el 31 de diciembre de 2023.

A partir de la información disponible del Trazador Étnico de construcción para la paz del Ministerio de Hacienda (2024), la ST encontró que entre 2018 y 2024 fueron

apropiados \$11.000 millones destinados para los gastos del funcionamiento de la implementación del Capítulo Étnico y \$7.000 millones apropiados para la inversión relacionada al Capítulo Étnico. Cabe destacar la drástica variación entre la apropiación del presupuesto destinada para el funcionamiento del Capítulo Étnico cuando pasó de \$9.000 millones en el 2018 a \$1.000 millones en el 2023 y 2024. Entre 2019 y 2022 no se tiene registro de presupuesto destinado para el funcionamiento e implementación del Capítulo ante la escasa información presupuestal de la apropiación y ejecución del Capítulo Étnico. En la misma fuente, la ST no encontró información sobre el presupuesto ejecutado, desde 2018 a 2024, del presupuesto asignado tanto para funcionamiento como para inversión.

Tabla 29. Apropiación para presupuesto de funcionamiento e inversión para la implementación del Capítulo Étnico en el Trazador Construcción para la Paz 2017-2024 (cifras en millones de pesos).

Año	Apropiación presupuesto de funcionamiento	Apropiación presupuesto de inversión
2018	9.000	-
2019	-	-
2020	-	-
2021	-	1.000
2022	-	1.000
2023	1.000	5.000
2024	1.000	-
Total	11.000	7.000

Fuente: Elaboración con datos del Portal de Transparencia Económica - Trazador Construcción para la Paz 2017-2024. Datos de funcionamiento actualizados hasta el 30 de abril de 2024 y de inversión hasta el 31 de diciembre de 2023.

Frente a la salvaguarda relacionada con la financiación del Capítulo Étnico, la ST encontró que esta se encuentra iniciada con avances, sin embargo, la información presupuestal es escasa, por lo que no fue posible llevar a cabo un seguimiento constante a los recursos, lo que genera mayores dificultades para identificar aspectos de financiación, tales como el porcentaje de recursos gastados, así como la distribución de los recursos acorde a las necesidades para la implementación, o si hay salvaguardas con más o menos financiación de la necesaria, entre otras cuestiones relevantes para el seguimiento al cumplimiento del Capítulo Étnico del A.F.

La ST resalta como un avance el acceso a la información presupuestal para la implementación del A.F. con enfoque étnico en víctimas hasta 2023; sin embargo, identifica como un obstáculo para la verificación de la implementación del Capítulo Étnico las diferencias entre montos y entidades responsables que variaba dependiendo de la comunidad NARP. También identifica como retroceso la ausencia de información sobre presupuesto ejecutado del Trazador de Paz, desde 2018 hasta 2024.

Siendo para la ST necesario actualizar periódicamente los sistemas de información, para garantizar que el seguimiento de los recursos sea público y transparente. Además, dado lo complejo que resulta hacer el seguimiento utilizando datos provenientes de distintas fuentes, la ST enfatiza en la necesidad de que la información proporcionada por las entidades encargadas de la implementación y las fuentes de financiación sea coherente y uniforme, con el fin de facilitar el monitoreo de los recursos en todas sus etapas y poder alertar oportunamente sobre posibles déficits presupuestarios.

2.5. Oportunidades de mejora

2.5.1. Medios de Verificación

- Avanzar en la medición de los indicadores modificados y nuevos que hacen parte del PMI actualizado, con el fin de integrarlos en el SIPO y que faciliten la verificación de la implementación del A.F.
- Fortalecer la periodicidad y regularidad de las sesiones entre las dos partes de la SCIVI (Gobierno - Comunes), con el fin de reforzar el compromiso que tiene cada uno de los integrantes que la conforman y no atrasarse en la ejecución de sus reuniones periódicas.
- Actualizar el SIPO con los avances cuantitativos y cualitativos de los indicadores del PMI actualizado y las 17 fichas técnicas que no han sido incluidas.
- Activar el papel de los notables verificadores con el fin de reforzar la verificación internacional.

2.5.2. Implementación Normativa

- Acelerar el proceso de ajustes normativos para facilitar judicialmente la implementación del A.F.

2.5.3. Financiación

- Para mantener un ritmo sostenido de ejecución de los recursos durante la segunda parte del plazo de implementación, y ante el riesgo de que, en futuras administraciones, el Gobierno Nacional no incluya recursos para los programas y proyectos asociados al cumplimiento con la implementación del A.F. en el Plan de Desarrollo, la ST exhorta al Congreso de la República y a las entidades que impulsan la implementación, incluyendo el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación –CSIVI–, para que se extienda el mandato constitucional referido al resto del período de implementación considerado en el PMI.
- Hay una oportunidad de mejora para que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y la CGR adelanten acciones para mejorar la interoperabilidad entre plataformas nacionales e internacionales de reporte de información financiera, a través de actualizaciones periódicas de información y reportes financieros y presupuestarios disponibles y de fácil acceso al público.
- Para mejorar la facilidad con la que los proyectos de implementación son financiados, se puede establecer un mecanismo de marcación específica en los portales de transparencia para los proyectos vinculados al Acuerdo de Paz.
- Aumentar el registro de proyectos aprobados, que cuenten con su respectiva visualización en GESPROY, por medio de requisitos legales de verificación.
- Analizar y revisar los 95 proyectos aprobados en el OCAD PAZ en el 2024 y que siguen sin contratar.

2.5.4. Enfoque de género

- Garantizar que tanto la normatividad expedida como la faltante para la implementación del A.F. incluya a las personas LGTBIQ+ como parte del enfoque diferencial de género.
- Por parte de las entidades responsables, como la Contraloría, la Procuraduría y el Ministerio de Hacienda, compartir la información de financiamiento del A.F. con la desagregación más específica posible sobre el enfoque de género.

2.5.5. Enfoque étnico

- Fortalecer el desarrollo de actividades asociadas al “Pacto por la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final” y avanzar en la

financiación, el establecimiento de mecanismos de seguimiento y la promoción de la participación de las comunidades étnicas.

- Con el fin de hacer una verificación completa, compartir la información del presupuesto no sólo enfocada a una población específica, como las víctimas, sino a todas las personas de pertenencia étnica involucradas en la implementación del A.F.

Bibliografía

- Canal Institucional. (2018). *Conozca las nuevas historias que se tejen gracias a la paz*. <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/conozca-las-nuevas-historias-que-se-tejen-gracias-la-paz>
- Canal Institucional. (2019). *Celebración de los dos años del programa Mimbres*. <https://www.canalinstitucional.tv/noticias/celebracion-de-los-dos-anos-del-programa-mimbres>
- CGR. (2023). *12° Informe de Seguimiento al cumplimiento Decreto Ley 4635 de 2011*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-12/12-Inf-Seg-y-mon-Decretos-L-de-2011-Pro-Def-Cont.pdf>
- ¿Cómo vamos en la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI)? Por puntos. (2024). SIPO. <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- Comunicado conjunto N°19 Comisión de Seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Acuerdo Final. (2017). Misión de Verificación de Organizaciones Unidas en Colombia. <https://www.google.com/url?q=https://unmc.unmissions.org/comunicado-conjunto-no-19-comisi%25C3%25B3n-de-seguimiento-impulso-y-verificaci%25C3%25B3n-la-implementaci%25C3%25B3n-del&sa=D&source=docs&ust=1742593435543752&usg=AOvVaw0GhUxosX1AVHOhSSNvneg>
- CONPA. (2020a). *Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. <https://convergenciagnoa.org/balance-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>
- CONPA. (2020). *Informe CONPA*. <https://choco.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz..pdf>
- CPEC. (2020). *Primer informe de Avances de la implementación del Capítulo Étnico*. <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-AVANCES-CAPITULO-ETNICO-PMI.pdf>
- CSIVI Comunes. (2024). *Ad portas de la conmemoración del OCTAVO aniversario de la firma del Acuerdo Final de Paz*. X. <https://x.com/CsiviComunes/status/1856844748985639389>
- CSIVI Comunes. (2024a). *#Hoy, En jornada de articulación institucional para revisar el Plan Marco de Implementación #PMI, la #CSIVI destacó:* . X. <https://x.com/CsiviComunes/status/1775962926534271204>
- CSIVI Comunes. (2025). *#Comunicado El 10 de marzo el Alto Comisionado Consejero para la Paz Otty Patiño manifestó la intención del Gobierno Nacional de crear un Consejo de Implementación, que según su propuesta es una mezcla entre la ejecución del #AcuerdoDePaz  con la polític*. X.

- <https://x.com/CNRCOMUNES/status/1901699150988849594?t=U0Q-cb6O9g1YRM0r0qVUVA&s=15>
- DNP. (2024). *Proceso de Actualización del Plan Marco de Implementación*. Gobierno de Colombia. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf
- EFE. (2024). *El expresidente uruguayo José Mujica continúa recuperándose según lo previsto, dice su médica personal*. EFE. <https://efe.com/mundo/2024-09-21/expresidente-uruguayo-jose-mujica/>
- El Espectador. (2025). *Gobierno creará Consejo de Implementación para “superar desarticulación” en temas de paz*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/politica/gobierno-petro-creara-consejo-de-implementacion-para-articular-entidades-del-acuerdo-con-farc-y-paz-total-noticias-hoy/>
- El Espectador. (2025a). *Petro tiene la implementación del Acuerdo de Paz sin rumbo ni timonel*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-acuerdo-de-paz-mininterior-con-benedetti-otty-patino-y-gloria-cuartas-no-trabajan-por-la-implementacion/>
- FIP. (2024). *Ajustes normativos pendientes para la implementación del Acuerdo de Paz*. Fundación Ideas para la Paz. <https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/ajustes-normativos-pendientes-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>
- Función Pública. (2023). *Decreto 1075 de 2023*. https://www.google.com/url?q=https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestor_normativo/norma.php?i%3D213630&sa=D&source=docs&ust=1742594888527631&usq=AOvVaw1fRQnIYjJ9o05XUSwQfPF3
- Función Pública. (2024). *Ley 2405 de 2024*. https://www.google.com/url?q=https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestor_normativo/norma.php?i%3D247344&sa=D&source=docs&ust=1742594410788764&usq=AOvVaw1xsaTzjdMwIRnxuwgeLI2K
- IEANPE. (2024). *Coordinador Técnico de IEANPE: Estamos en fase de revisión y ajustes de indicadores étnicos del PMI*. <https://ieanpe.com/2024/07/30/coordinador-ieanpe-revision-ajustes-indicadores-etnicos-pmi/>
- IEANPE. (2024a). *Coordinador Técnico de IEANPE: Estamos en fase de revisión y ajustes de indicadores étnicos del PMI*. <https://ieanpe.com/2024/07/30/coordinador-ieanpe-revision-ajustes-indicadores-etnicos-pmi/>
- IEANPE. (2025a). *Misión de ONU en Colombia advierte de los pocos avances para el cumplimiento del Pacto por el Capítulo Étnico*. <https://ieanpe.com/2025/01/16/mision-onu-pocos-avances-cumplimiento-pacto-capitulo-etnico/>

Infobae. (2025). *Este es el decreto con el que se oficializó a Armando Benedetti como nuevo ministro del Interior: ya no hay marcha atrás*. Infobae.
<https://www.infobae.com/colombia/2025/03/04/este-es-el-decreto-con-el-que-se-oficializo-a-armando-benedetti-como-nuevo-ministro-del-interior-ya-no-hay-marcha-atras/>

Ley 2405 de 2024. *Por la cual se modifica y adiciona la ley 5 de 1992, se crea la comisión legal de paz y posconflicto del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=247344>

Ministerio de Hacienda. (2024). *Trazadores presupuestales para la Construcción de Paz*. <https://www.ptc.gov.co/trazadores-presupuestales/paz-mujer-indigenas>

Ministerio del Interior. (2024). *CSIVI aprueba ajustes al Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz*. Presidencia de la República.
<https://www.mininterior.gov.co/noticias/csivi-aprueba-ajustes-al-plan-marco-de-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz/>

Ministerio del Interior. (2024b). *Enfoque de género en el Acuerdo Final*.
<https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Enfoque%20Diferencial/docs/Enfoque%20de%20g%C3%A9nero%20en%20el%20Acuerdo%20Final.pdf>

Ministerio del Interior. (2024a). *Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, presentó a los embajadores del Consejo de Seguridad de la ONU el Plan de Choque para Acelerar la Implementación del Acuerdo de Paz*. Ministerio del Interior. <https://www.mininterior.gov.co/noticias/ministro-del-interior-juan-fernando-cristo-presento-a-los-embajadores-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-el-plan-de-choque-para-acelerar-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/#:~:text=El%20Plan%20de%20Choque%20respond>

Misión de Verificación. (2024). *La Alta Instancia de Género del Gobierno es espacio clave para la coordinación y seguimiento de las medidas de género contempladas en el #AcuerdoDePaz. Hoy acompañamos su reactivación, y la suscripción del pacto de Juntanza de las entidades por su implemen*. X.
<https://x.com/MisionONUCol/status/1842228805726863552>

Naciones Unidas Consejo de Seguridad. (2017). *Resolución 2366 (2017)*. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/208/99/pdf/n1720899.pdf>

Naciones Unidas Consejo de Seguridad. (2021). *Resolución 2574 (2021)*. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/118/12/pdf/n2111812.pdf>

Naciones Unidas Consejo de Seguridad. (2022a). *Cartas idénticas de fecha 17 de octubre de 2022 dirigidas al Secretario General y a la Presidencia del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*. Misión de Verificación de Naciones Unidas.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/650/48/pdf/n2265048.pdf>

- Naciones Unidas Consejo de Seguridad. (2022). *Resolución 2655 (2022)*. Misión de Verificación de Naciones Unidas.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/658/27/pdf/n2265827.pdf>
- Naciones Unidas Consejo de Seguridad. (2023). *Resolución 2704 (2023)*. Misión de Verificación de Naciones Unidas.
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/326/80/pdf/n2332680.pdf>
- Naciones Unidas Consejo de Seguridad. (2024). *Resolución 2754 (2024)*. Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia.
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_sres2754.pdf
- ONU. (2023). *Representante Especial de la ONU Pramila Patten renueva su apoyo a Colombia en la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con el conflicto*.
<https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/representante-especial-de-la-onu-pramila-patten-renueva-su-apoyo-a-colombia-en-la-prevencion-y-respuesta-a-la-violencia-sexual-relacionada-con-el-conflicto/>
- OIM. (2023). *USAID y OIM inician proyecto para fortalecer la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE)*.
<https://colombia.iom.int/es/news/usaids-y-oim-inician-proyecto-para-fortalecer-la-instancia-especial-de-alto-nivel-de-los-pueblos-etnicos-ieanpe>
- Periódico Virtual. (2024). *Amplían los acuerdos de paz con la entonces guerrilla de las Farc*. Periódico Virtual. https://periodicovirtual.com/amplian-los-acuerdos-de-paz-con-la-entonces-guerrilla-de-las-farc/#google_vignette
- Presidencia de la República. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026*. Presidencia de la República.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Presidencia de la República. (2025). *Jorge Rojas Rodríguez asumió como director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)*.
<https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Jorge-Rojas-Rodriguez-asumio-como-director-del-Departamento-Administrativo-250129.aspx>
- Primer Informe de Avances de la Implementación del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación*. (2020). <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-AVANCES-CAPITULO-ETNICO-PMI.pdf>
- Rodrigo Londoño. (2025). Lamento que @petrogustavo insista en el "incumplimiento del Estado al Acuerdo de Paz".
<https://x.com/TimoComunes/status/1915140247060435310>
- RTVC. (2023). *RTVC le cumple a la paz*.
<https://www.google.com/url?q=https://www.rtv.gov.co/noticia/rtvc-le-cumple-la-paz&sa=D&source=docs&ust=1742593890113545&usg=AOvVaw0xJnKWAWSbujs81HjQ0PDL>

- RTVC. (2024c). 📺 ATENTOS: Colombia 🇨🇴 A partir del 2 de diciembre tendremos una toma de Buenaventura para lanzar las últimas 4 emisoras y dar cumplimiento al punto 6.5 de los acuerdos de paz y así llegar al 100% de lo acordado. X. <https://x.com/RTVCnoticias/status/1860814703540265185>
- RTVC. (2024b). *Emisora de paz y concierto por la esperanza.* https://www.google.com/url?q=https://www.rtv.gov.co/noticias/buenaventura-emisora-de-paz-concierto-de-la-esperanza&sa=D&source=docs&ust=1742594111592026&usg=AOvVaw21XzUh5-SYIP23I1meyR_V
- RTVC. (2024). *Emisoras de Paz.* <https://www.rtv.gov.co/noticia/emisoras-de-paz-radio-nacional-de-colombia-aniversario>
- RTVC. (2024a). 🗣️ ¡Qué emoción! 🎉 Preparándonos para la apertura de nuestra nueva emisora de paz 🇨🇴 de @RadNalCo en Codazzi, Cesar 📻. X. <https://x.com/RTVCco/status/1844810419472318673>
- Ruta Pacífica de las Mujeres. (2024). *Sexto Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz.* <https://rutapacific.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/08/Sexto-Informe-de-Seguimiento-a-la-Implementacion-del-Acuerdo-de-Paz.pdf>
- SIIPO. (2024a). *F.E.1 Convocatorias realizadas a la Alta Instancia del Alto Nivel para los Pueblos étnicos por el componente de gobierno de la secretaría técnica de la CSIVI para el seguimiento de la implementación del enfoque étnico en PMI.* <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/TR3gNas8EgAbcYqfu6Jg>
- SIIPO. (2024). *F.E.6 Plan de trabajo de la Alta Instancia Étnica concertado con CSIVI contará con garantía presupuestal anual y oportuna.* <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/XBuvZas8EgbUpPki>
- ST. (2018b). *Cuarto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Cuarto-informe-Trimestral-Secretaria-Tecnica.pdf>
- ST. (2018). *Informe de Verificación del primer año de implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica.* Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Primer-Informe-STCVI-Febrero-2018.pdf>
- ST. (2018a). *Segundo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Segundo-Informe-STCVI-Mayo-2018-.pdf>
- ST. (2018c). *Segundo Informe de Verificación de la Implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica.*

<https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Segundo-Informe-de-Implementacion-del-Enfoque-de-Genero-STCVI.pdf>

- ST. (2019a). *Quinto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/03/5to-Informe-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>
- ST. (2019). *Sexto Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Sexto-informe-trimestral-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>
- ST. (2020). *Séptimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>
- ST. (2021). *Décimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- ST. (2021). *Noveno Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/06/VF-Noveno-Informe-General-CINEP-CERAC.pdf>
- ST. (2022). *Dodécimo Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Duodécimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- ST. (2022b). *Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación Cerac. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2022/01/Tercer-informe-de-verificacion-del-estado-de-implementacion-del-enfoque-e%C3%A9tnico.pdf>
- ST. (2022a). *Undécimo Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2022/08/Undecimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>
- ST. (2024). *Decimotercer Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp->

content/uploads/2024/02/Decimotercer-informe-de-verificacion-de-la-
implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf

Tercer Informe de Verificación de la Implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica. (2019b). Verificación del Acuerdo de Paz. Secretaría Técnica. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/07/Tercer-Informe-de-Implementaci%C3%B3n-del-Enfoque-de-G%C3%A9nero-STCVI.pdf>

UIAP. (2024f). *Avances en la Implementación del Acuerdo Final de Paz.* <https://es.scribd.com/document/794421207/Cartilla-infografica-avances-Gobierno-2024-V2-c>

UIAP. (2024). *Gobierno y partido Comunes llegan a acuerdos en el marco de la CSIVI.* Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. <https://portalparalapaz.gov.co/2024/03/18/csivi-comunes-gobierno/>

UIAP. (2024d). *Informes 2024.* Portal para la Paz. <https://portalparalapaz.gov.co/informes-de-resultados/>

UIAP. (2024b). *La Paz vuelve a tener rumbo: La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y el Departamento Nacional de Planeación presentan la revisión y ajuste del Plan Marco de Implementación.* Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. <https://portalparalapaz.gov.co/2024/11/22/la-paz-vuelve-a-tener-rumbo-la-unidad-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-y-el-departamento-nacional-de-planeacion-presentan-la-revision-y-ajuste-del-plan-marco-de-implementacion/>

UIAP. (2024a). *Parámetros para la revisión del Plan Marco de Implementación.* Presidencia de la República. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/06/150324_Parametros-para-la-revision-y-ajuste-del-PMI-1.pdf

UIAP. (2024e). *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.* Gobierno de Colombia. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2024/11/Proceso_Actualizacion_PMI.pdf

W Radio. (2020). *Gobierno y Farc acuerdan continuación de Csivi.* W Radio. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-y-farc-acuerdan-continuacion-de-csivi/20181227/nota/3843259.aspx>

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2022). *Informe Cooperación Internacional.* <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2023-12/Analisis%20de%20la%20cooperacio%CC%81n%202022.pdf>

- Congreso de la República. (2023). *Proyecto de ley 057 de 2023*.
<https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-10/Aprobado%20proy%20ley%20057-2023.pdf>
- Congreso de la República. (2024). *Proyecto de ley 090 de 2024*.
- Congreso de la República. (2024, December 27). *Acto Legislativo 03 de 2024 Congreso de la República de Colombia*. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Retrieved April 25, 2025, from
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173260>
- Congreso de los Estados Unidos de América. (2024, julio 25). S.4797 — 118th Congress (2023-2024). <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/4797/text>
- Contraloría General de la República. (2025). *Octavo informe de seguimiento al Acuerdo Final de Paz*.
- El Espectador. (2025, February 13). *Ejecución presupuestal del Gobierno, la más baja en 25 años: Observatorio Fiscal*. El Espectador. Retrieved April 25, 2025, from
https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/ejecucion-presupuestal-del-gobierno-la-mas-baja-en-25-anos-observatorio-fiscal/?utm_source=chatgpt.com
- La Casa Blanca de Estados Unidos. (2025, January 20). *Reevaluating And Realigning United States Foreign Aid – The White House*. The White House. Retrieved April 25, 2025, from <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2025, March 27). *Consejo de Seguridad de la ONU*. Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Retrieved April 25, 2025, from
https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2506612.pdf

**SOXEN
AZ**

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

Sigla	Descripción
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
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

Sigla	Descripción
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
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
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