



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 a 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 mecanismos 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