



Gobierno de
Colombia



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ

15

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

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



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

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



Directora Cinep/PPP: Martha Lucía Márquez

Equipo de trabajo

Vera Samudio

Coordinadora equipo Cinep/PPP

Ana Catalina Rodríguez Moreno

María Alejandra Vergara Guerrero

Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Víctor Barrera Ramírez

Daniel Ricardo Amaya Alba

Investigadores responsables del Punto 2:
Participación Política

Manuel Vargas Coronel

Andrea Catalina Medina Garzón

Investigadores responsables del Punto 5:
Acuerdo sobre las Víctimas





FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ



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

Para esta edición:

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

Carrera 5 n.º 33B-02

PBX: (+57 1) 245 6181

Bogotá, D. C., Colombia

www.cinep.org.co

Diseño y diagramación

Equipo de Comunicaciones – Cinep/PPP

Corrección de estilo

Azucena Martínez

Enero de 2025

Bogotá, D. C., Colombia

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

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



Contenido

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

Punto 2. Participación política.....118

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

Punto 5. Víctimas..... 144

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con gratitud y respeto,

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación

RESUMEN

EJECUTIVO

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

Introducción

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

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

En particular, el informe desarrolla tres tareas fundamentales:

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

Presentación

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

Referencias

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

Punto 1. Reforma Rural Integral (RRI)

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

1. Asuntos objeto de priorización

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

15

2. Principales hallazgos de la verificación

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental

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

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

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

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

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

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

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

4. Oportunidades de mejora

Fondo de Tierras (AF 1.1.1.)

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

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

PATR (AF 1.2.3.)

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

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

PNRRI (AF 1.3.)

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

Punto 2: Participación política

1. Asuntos objeto de priorización

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

2. Principales hallazgos de la verificación

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

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

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

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

3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental

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

4. Oportunidades de mejora

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

Punto 5. Víctimas

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

1. Asuntos objeto de priorización

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

2. Principales hallazgos de la verificación

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

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

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

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

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

3. Enfoques transversales de género, étnico y ambiental

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

RESUMEN EJECUTIVO

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

4. Oportunidades de mejora

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

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

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

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

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

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