



Unidad de Implementación
del Acuerdo de Paz



Departamento
Nacional de Planeación

Primer informe

Seguimiento a la implementación progresiva de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición



Departamento Nacional de Planeación
Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz

Septiembre de 2025

Primer informe de seguimiento a la implementación progresiva de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

Angie Lizeth Rodríguez Fajardo

Directora general
Departamento Administrativo de la
Presidencia de la República

Natalia Irene Molina Posso

Directora general
Departamento Nacional de Planeación

David Fernando Flórez Ballesteros

Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz

Gloria Isabel Cuartas Montoya

Directora Ejecutiva Presidencial, Unidad de
Implementación del Acuerdo de Paz

© **Departamento Nacional de Planeación**

Septiembre de 2025
Calle 26 núm. 13-19
PBX: 601 3815000
Bogotá D. C., Colombia
www.dnp.gov.co

© **Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz**

2025
Bogotá, Colombia Calle 7 No. 6-54

Conmutador:

(601) 5629300
(601) 5629300

Correos:

contacto@presidencia.gov.co
Implementacion@presidencia.gov.co

<https://portalparalapaz.gov.co>

Resumen ejecutivo

Este primer informe de seguimiento presenta un balance sobre la implementación progresiva de las recomendaciones planteadas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición (CEV) en su informe final Hay futuro si hay verdad.

Los avances presentan una tendencia atravesada por tensiones entre el compromiso institucional y las limitaciones estructurales: por un lado, el impulso dado por el Gobierno nacional a la implementación de las recomendaciones en su agenda pública, traducido en un alistamiento normativo e institucional que tiene como referente común el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) Colombia, potencia mundial de la vida. Por otro lado, la persistencia de desafíos estructurales relacionados con la articulación institucional, la asignación presupuestal, la trazabilidad territorial y los enfoques diferenciales. De esta manera, los años posteriores son fundamentales para superar estos retos y consolidar la implementación efectiva de las recomendaciones.

Como herramienta de monitoreo, este informe presenta la definición de indicadores de seguimiento y su respectiva asociación con las recomendaciones de la CEV, así como con los principales instrumentos de planeación del Estado colombiano. A partir de esa arquitectura técnica, ofrece una lectura transversal de los avances, mediante la descripción sistemática del estado de implementación y la identificación de tendencias por eje temático. De ese modo, se consolida como un insumo estratégico para la toma de decisiones, el fortalecimiento del seguimiento institucional y la apropiación social, de manera que se reafirma la implementación de las recomendaciones como parte integral de una apuesta social y la no repetición.

Palabras clave: implementación progresiva, recomendaciones CEV, seguimiento, transformación para la paz.

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Contenido	6
Siglas y abreviaturas	13
Introducción	16
1. Contexto	17
2. Metodología de seguimiento	21
3. Implementación de las recomendaciones: Hallazgos y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)	24
3.1 Implementación: avanzar en la construcción de paz como proyecto nacional	24
3.1.1 Recomendación 1: Plan de impulso a la implementación del Acuerdo de Paz	25
3.1.2 Recomendación 2: Garantizar la seguridad de los excombatientes	27
3.1.3 Recomendación 3: Crear un Ministerio para la Paz y la Reconciliación	36
3.1.4 Recomendación 4: Formular nueva política internacional, basada en la construcción de paz	37
3.1.5 Recomendación 5: Respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) desde los actores armados y promover la realización de los acuerdos humanitarios	43
3.1.6 Recomendación 6.1: Salida negociada con el ELN	45
3.1.7 Recomendación 6.2: Diseñar e implementar una estrategia integral de sometimiento	47
3.1.8 Recomendación 7: Realizar los ajustes necesarios a la política de restablecimiento de derechos y de reintegración	50
3.2 Reparación: garantizar la reparación integral, la construcción de memoria, la rehabilitación y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de responsabilidades	59

3.2.1 Recomendación 8: Realizar reconocimientos extrajudiciales de responsabilidad, dirigidos prioritariamente a sujetos de reparación colectiva	61
3.2.2 Recomendación 9: Ajustes normativos para la reparación a víctimas	64
3.2.3 Recomendación 9.1: Asistencia y reparación integral, particular para las víctimas que permanezcan por fuera del territorio nacional	67
3.2.4 Recomendación 9.2: Fortalecer y adecuar los programas de rehabilitación e indemnización de víctimas miembros de la fuerza pública	72
3.2.5 Recomendación 9.3: Reparación a excombatientes	73
3.2.6 Recomendación 10: Cumplimiento de órdenes internacionales de reparación	74
3.2.7 Recomendación 11: Fortalecer programas de atención en salud integral (física y mental) y psicosocial	76
3.2.8 Recomendación 12: Formular una política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición	83
3.2.9 Recomendación 13: Asignar al Museo de Memoria de Colombia el liderazgo de la política de archivos de Derechos Humanos y el Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario	85
3.2.10 Recomendación 14: Ajustes normativos, institucionales y de política para promover los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas	88
3.3 Participación: consolidar una democracia incluyente, amplia y participativa	93
3.3.1 Recomendación 15: Pacto político nacional para impulsar el diálogo y rechazar el uso de la violencia	94
3.3.2 Recomendación 16: Reforma al régimen político y electoral, considerando recomendaciones de la Misión Electoral	98
3.3.3 Recomendación 17: Promoción de espacios de diálogo deliberativo entre autoridades y necesidades ciudadanas	100
3.3.4 Recomendación 18: Estatuto de derechos y garantías para las organizaciones y movimientos sociales	105
3.3.5 Recomendación 19: Estatuto de participación de mujeres y personas LGBTIQ+	107

3.3.6 Recomendación 20: Estatuto de participación de mujeres y personas LGBTIQ+	107
3.3.7 Recomendación 21: Ajustes para dar garantías al ejercicio de la movilización y la protesta	109
3.3.8 Recomendación 21.5: Reducción a cero de violaciones de Derechos Humanos desde la Policía Nacional	113
3.3.9 Recomendación 21.6: Prohibición de la intervención militar en operativos para situaciones de protesta y movilización social	115
3.3.10 Recomendación 21.7: Reforma al ESMAD y prevención de estigmatización de los movimientos y las organizaciones sociales	117
3.3.11 Recomendación 22: Abstención de servidores públicos a estigmatizar la labor de defensoras y defensores de derechos humanos, integrantes de movimientos y líderes sociales	118
3.3.12 Recomendación 23: Garantías para líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, excombatientes, así como la oposición política y social	119
3.3.13 Recomendación 24: Realizar de manera participativa de las reformas necesarias para garantizar el reconocimiento del sujeto campesino en los asuntos que les afecten	122
3.3.14 Recomendación 25: Reformas para hacer frente a la discriminación por género para las mujeres y personas LGBTIQ+	123
3.3.15 Recomendación 26: Suscribir pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado	124
3.3.16 Recomendación 27: Concertar con los pueblos étnicos los ajustes para garantizarlos derechos consagrados en la Constitución Política de 1991	125
3.4 Tráfico de drogas: enfrentar los impactos del narcotráfico y de la política de drogas	127
3.4.1 Recomendación 28: transitar hacia la regulación legal estricta	129
3.4.2 Recomendación 29: cooperación internacional sobre política de droga	131
3.5 Justicia: superar la impunidad de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, judicializar los entramados de criminalidad organizada y corrupción, y mejorar el acceso a la justicia local	133
3.5.1 Recomendación 37: Adelantar procesos para preservar la memoria histórica de la violencia ejercida contra el sistema de justicia, víctimas y testigos	135

3.5.2 Recomendación 38: Mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos, en particular de quienes viven en zonas rurales, a través de mecanismos judiciales y no judiciales	137
3.6 Seguridad: una nueva visión de seguridad para la paz	144
3.6.1 Recomendación 39: Adoptar visión de seguridad para la construcción de paz, con enfoque de seguridad humana, sobre la base del respeto del principio de pluralismo democrático y del principio de la dignidad humana	146
3.6.2 Recomendación 40: Realizar ajustes institucionales, normativos y de política necesarios para las transformaciones culturales que se requieran y consolidar la nueva visión de seguridad	148
3.6.3 Recomendación 40.1: Garantizar el direccionamiento civil sobre las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos civiles de inteligencia	150
3.6.4 Recomendación 40.2: Fortalecer el control preventivo, el penal, disciplinario, fiscal y la supervisión democrática de las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos de inteligencia	155
3.6.5 Recomendación 40.3: Ajustar roles y misiones de las Fuerzas Militares y la Policía, en el marco de la nueva visión de seguridad	157
3.6.6 Recomendación 40.5: Adoptar ajustes normativos y de política necesarios para garantizar el uso adecuado de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares y la Policía en sus operaciones, operativos, actividades y procedimientos	158
3.6.7 Recomendación 40.7: Ajustar el sistema de ingreso, ascensos e incentivos de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía	160
3.6.8 Recomendación 40.7.1: Revisar y fortalecer el sistema de selección, ingresos, permanencia e incentivos en las Fuerzas Militares y la Policía, con perspectiva diferencial, de género y de derechos de las mujeres	161
3.6.9 Recomendación 40.8: Ajustar la información, principios, valores, ética, procedimientos y prácticas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional	164
3.6.10 Recomendación 41: Garantizar el derecho a la información mediante el acceso a información de inteligencia y contrainteligencia que haya cumplido el término legal de la reserva a partir de la fecha de recolección	170

3.6.11 Recomendación 43: Derogar el Decreto 2149 de 2017 y realizar ajustes normativos e institucionales al sistema de depuración de archivos de inteligencia y contrainteligencia	172
3.6.12 Recomendación 45: Adelantar reformas legales e institucionales para garantizar control de departamentos y empresas de vigilancia y seguridad privada, que eviten y se involucren en acciones ilegales	177
3.6.13 Recomendación 46: Robustecer la legislación y los procedimientos en materia de control y comercio de armas de fuego autorizadas legalmente en el país	179
3.6.14 Recomendación 47: Formular una nueva estrategia de seguridad para la ruralidad y las zonas frontera, basada en la nueva visión de seguridad	186
3.7 Reforma Rural Integral para contribuir a la paz territorial	189
3.7.1 Recomendación 49: Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible para la paz territorial	190
3.7.2 Recomendación 50: Profundización del proceso de descentralización y autonomía territorial, considerando la Misión de ordenamiento territorial	193
3.7.3 Recomendación 51: Actualizar el Catastro Multipropósito	195
3.7.4 Recomendación 52.1: Distribuir la tierra	200
3.7.5 Recomendación 52.2: Definir la frontera agrícola a partir de las necesidades ambientales, sociales y económicas	202
3.7.6 Recomendación 52.4: Impulso de Zonas de Reserva Campesina	204
3.7.7 Recomendación 52.5: Concertación de un plan con las comunidades étnicas para dar respuesta a asuntos relacionados con sus territorios	205
3.7.8 Recomendación 53: Superar y prevenir conflictos del uso del suelo y subsuelo	218
3.7.9 Recomendación 54: Impulsar los sistemas agroalimentarios con las autoridades étnicas	220
3.7.10 Recomendación 55: Ratificar el Acuerdo de Escazú	223
3.7.11 Recomendación 56: Prevenir, mitigar y reparar las violaciones de derechos humanos ambientales y territoriales con las actividades empresariales en contextos de violencia generalizada	224
3.7.12 Recomendación 57: Reducir las brechas de desigualdad	224
3.7.13 Recomendación 57.3: Implementación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS)	233

3.7.14 Recomendación 57.5: Ajustes normativos, institucionales y presupuestales para garantizar la cobertura, acceso, calidad, pertinencia y permanencia en la educación para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes	235
3.7.15 Recomendación 57.6: Desarrollar una política integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes rurales	272
3.7.16 Recomendación 59: Fortalecer el proceso de restitución 213	274
3.7.17 Recomendación 60: Diagnóstico de las barreras de acceso al proceso de restitución	276
3.8 Cultura y legado: lograr una cultura para vivir en paz 220	283
3.8.1 Recomendación 61: Poner en marcha un plan de choque para darle cumplimiento oportuno y efectivo a las sentencias de restitución	284
3.8.2 Recomendación 62: Ajustes normativos, institucionales y presupuestales para implementar una estrategia de educación para la paz	286
3.8.3 Recomendación 64: Estructurar una estrategia de largo plazo con alcance nacional, regional y local para la consolidación de una cultura para la paz	292
3.8.4 Recomendación 65: Fortalecer el papel de los medios de comunicación y el oficio periodístico en la construcción de una cultura para la paz	301
3.8.5 Recomendación 67: Fortalecer el papel de los medios de comunicación y el oficio periodístico en la construcción de una cultura para la paz	307
4. Implementación de las recomendaciones: Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia	312
4.1 Recomendación RnA.1: Desminado Humanitario en territorios étnicos	312
4.2 Recomendación RnA.3: Programa de Armonización para excombatientes de pueblos étnicos	315
4.3 Recomendación RnA.4: Convivencia democrática con base en el respeto del pluralismo, la diversidad la igualdad de las dignidades	317
4.4 Recomendación RnA.6: Garantizar el cumplimiento pleno e integral del Acuerdo Final de Paz, incluyendo las disposiciones del Capítulo Étnico y las medidas de género	319

4.5 Recomendación RnA.7: Goce efectivo de derechos por parte de mujeres y personas LGBTIQ+ de los pueblos étnicos	323
4.6 Recomendación RnA.16: Profundizar en las investigaciones sobre las violencias de género y los delitos sexuales cometidos contra mujeres, hombres y personas LGBTIQ+ de los pueblos étnicos	324
4.7 Recomendación RnA.18: Construcción, preservación y apropiación de la memoria del conflicto armado interno	326
4.8 Recomendación RnA.19: Construcción, preservación y apropiación de la memoria del conflicto armado interno	331
4.9 Recomendación RnA.20: Recuperación del tejido social	336
4.10 Recomendación RnA.21: Transformación profunda del sistema educativo para vivir en paz	338
5. Tendencias de la implementación	341
5.1 Implementación: de la fragmentación a la reorientación	341
5.2 Reparación: entre el horizonte transformador y la fragmentación operativa	346
5.3 Participación: entre la apertura normativa y los rezagos operativos	348
5.4 Tráfico de drogas: cambio de paradigma y desafíos en la política de drogas	352
5.5 Justicia: entre reformas estructurales y demoras críticas	353
5.6 Seguridad: avances entre inercias estructurales	354
5.7 Reforma Rural Integral: avances estructurales, rezagos históricos y apuestas diferenciales	356
5.8 Cultura y legado: avances sostenidos con impacto desigual	359
5.9 Adecuación normativa y desafíos territoriales en los derechos de los pueblos étnicos	361
6. Conclusiones	364
Referencias bibliográficas	365
Anexos	367

Siglas y abreviaturas

AFP	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
ARED	Área de Desarrollo Educativo Rural
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
CERES	Centro Regional de Educación Superior
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CNSV	Comisión Nacional del Servicio Civil
CSM	Comité de Seguimiento y Monitoreo de la CEV
CTP	Consejo Territorial de Planeación
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DUE	Directorio Único de Establecimientos Educativos
EIPE	Equipo Interdisciplinario de Proyectos Especiales
ERM	Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal
ESE	Empresa Social del Estado
ETC	Entidad Territorial Certificada
FFIE	Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa
GRAERR	Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgos y Recomendaciones
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
IES	Institución de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IMH	Iniciativa de Memoria Histórica
IMSMA	Sistema de Gestión de Información sobre Actividades relativas a Minas Antipersonal
IPM	Índice de pobreza multidimensional
ITPS	Instancia Tripartita de Protección y Seguridad

JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MAP	Minas Antipersonales
MASC	Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos
MEF	Modelo Educativo Flexible
MUSE	Municiones Usadas Sin Explosionar
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
PACES	Propuesta de Aprendizaje para Cambiar Entornos Sociales
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDD	Personas Dadas por Desaparecidas
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PEA	Programa Especial de Armonización
PEC	Proyecto Educativo Comunitario
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PESP	Plan Estratégico de Seguridad y Protección
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito
PPI	Programa de Protección Integral
PRI	Programa de Reincorporación Integral
PTIES	Programa de Tránsito de Educación Media a Superior
PTM	Plan Territorial de Memoria
PZA	Plan de Zonificación Ambiental
RAISVI	Ruta de Atención Integral en Salud para Víctimas Indígenas
RCP	Registro de Consejeros de Planeación
READH	Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos
RENOBA	Red Nacional de Observatorios Anticorrupción
RRI	Reforma Rural Integral
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SIMES	Sistemas de Educación Media y Superior
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNB	Sistema Nacional de Búsqueda
SNR	Sistema Nacional de Reincorporación
SSDIPI	Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UIAFP	Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz
UNAD	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
UNIEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
UNP	Unidad Nacional de Protección
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
UTR	Unidad Técnica de Reincorporación
VBG	Violencia Basada en Género
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Introducción

El presente informe corresponde al primer seguimiento a la implementación progresiva de las recomendaciones de la **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición** (CEV), órgano extrajudicial creado en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) del Acuerdo Final de Paz (AFP). En cumplimiento de su mandato, la CEV formuló un conjunto de recomendaciones orientadas a transformar las condiciones que dieron lugar y persistencia al conflicto social y armado en Colombia.

Con el propósito de garantizar su puesta en marcha, el Gobierno nacional definió en el PND (2022-2026) la adopción de una estrategia de implementación progresiva de dichas recomendaciones. En ese marco, se diseñó una metodología basada en la concertación técnica e interinstitucional que permitió identificar indicadores de seguimiento, construir una línea base, sistematizar avances y generar un análisis de los retos actuales.

Este informe tiene como objetivo central presentar el estado de avance en la implementación de las recomendaciones priorizadas e identificar tendencias comunes en el despliegue de este proceso. Para ello, el documento se organiza en seis apartados: tras esta introducción, se presenta el contexto general del proceso de implementación, seguida de la metodología de seguimiento; luego se desarrolla el balance detallado por indicador de cada una de las recomendaciones priorizadas, organizadas por ejes temáticos; por último, se identifican las tendencias transversales de la implementación y se presentan las conclusiones generales y recomendaciones.

1. Contexto

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante se abreviará como *Acuerdo Final de Paz —AFP—*), suscrito entre el Estado colombiano y las FARC-EP, establece la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), concebido como un conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales orientados a garantizar los derechos de las víctimas. El sistema combina la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, con mecanismos orientados al esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas y la reparación integral a personas, colectivos y sus territorios (Gobierno nacional & FARC-EP, p. 127).

Uno de los componentes del SIVJRNR es la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV), creada mediante el Decreto Ley 588 de 2017 como un órgano temporal, extrajudicial e independiente. Su mandato, reafirmado por los Actos Legislativos 01 de 2016 y 01 de 2017, consistió en ofrecer una explicación amplia sobre el conflicto, donde se reconocen sus múltiples dimensiones y los impactos diferenciados en diversas poblaciones. Entre sus objetivos se destacan: (1) esclarecer lo ocurrido en el conflicto armado, con explicaciones sobre su complejidad y los impactos poco conocidos, como los sufridos por la niñez o la violencia de género; (2) promover el reconocimiento de las víctimas como sujetos de derechos y de los responsables del conflicto, así como fomentar el rechazo social a las violaciones cometidas; y (3) fortalecer la convivencia mediante el diálogo, la dignificación de las víctimas y la promoción de valores como la justicia social, la equidad de género y la cultura democrática. Todos estos esfuerzos buscan sentar las bases para la no repetición, la reconciliación y una paz estable y duradera, entendiendo la verdad como un pilar fundamental en este proceso.

Como resultado de su trabajo, la CEV entregó el 28 de junio de 2022 su *Informe final: Hay futuro si hay verdad*, compuesto por once volúmenes con hallazgos, análisis y recomendaciones orientadas a transformar las condiciones que han perpetuado el conflicto y a consolidar una paz duradera. Las recomendaciones están dirigidas tanto

al Estado como a la sociedad en su conjunto, y constituyen un legado fundamental para avanzar en procesos de justicia transicional, memoria, reconciliación y no repetición.

En respuesta a ese mandato, el Gobierno actual asumió el compromiso de implementar de manera progresiva las recomendaciones de la CEV, articulándolas a la gestión pública. Tal decisión fortalece el sistema de monitoreo de la implementación del AFP, amplía la disponibilidad de información estratégica y fomenta la transparencia y la apropiación social del proceso de paz. Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026: *Colombia, potencia mundial de la vida* (DNP, 2023) establecen que dicha estrategia debe iniciar con la identificación de roles institucionales y mecanismos para la formulación y seguimiento de acciones, y define que el SIPO incorporará el monitoreo de este proceso (pp. 202-217)¹.

La implementación progresiva comenzó en 2022, con el liderazgo de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP), el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) de la CEV y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En una primera fase, se identificaron las entidades responsables de la implementación y se construyó una matriz técnica con información general sobre cada recomendación. Ello permitió definir un plan de trabajo y, en 2024, se llevaron a cabo mesas temáticas sobre cultura y legado; racismo y drogas; justicia; seguridad y defensa; implementación del Acuerdo de Paz; reparación de víctimas; Reforma Rural Integral; y participación². Durante el desarrollo de estas mesas se contó con el acompañamiento del PNUD, ejerciendo un rol de apoyo logístico y metodológico.

Las mesas contaron con la participación de funcionarios con capacidad decisoria en las oficinas de Planeación y áreas misionales de las entidades convocadas, en cuyas sesiones se socializaron las recomendaciones, se revisaron las metas propuestas y se concertaron los compromisos e indicadores necesarios para el seguimiento a la implementación. El trabajo tuvo como resultado una matriz validada por el DNP que en la actualidad recoge 182 indicadores asociados a 69 recomendaciones. Debe advertirse que una misma recomendación puede tener varios indicadores, debido a su complejidad y el número de acciones que implica.

1. Para ampliar información sobre cómo se incorporaron las recomendaciones al PND 2022-2026, consultar el primer informe del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV (CSM), donde se realiza una valoración detallada sobre las referencias directas, integración y agrupación de recomendaciones

2. Estas mesas recogen los ejes temáticos en los que la CEV presentó las recomendaciones dentro del Informe Final.

En el mismo sentido, el proceso permitió identificar desafíos relevantes, como la necesidad de ajustar temporalidades, validar metas institucionales y definir mecanismos sólidos de monitoreo. Se reconoció, además, que 16 recomendaciones dependen del contexto sociopolítico, 3 han sido cumplidas y 6 no serán implementadas.

La figura 1-1 presenta la distribución de indicadores asociados a otros instrumentos de planeación, aquellos que son nuevos y los específicamente relacionados con los compromisos del Gobierno nacional con los pueblos étnicos.

Figura 1 1. Balance de los indicadores definidos para las recomendaciones de la CEV



Fuente: Elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación (2025).

En este contexto, se presenta el *Primer Informe de seguimiento a la implementación progresiva de las recomendaciones de la CEV*, con el propósito de consolidar el monitoreo sobre los avances, desafíos y estrategias adoptadas en el proceso. A partir de la ruta de trabajo ya definida, el informe ofrece una visión general del estado de implementación y busca fortalecer los mecanismos de seguimiento institucional y social.



Imagen del Departamento Nacional de Planeación

2. Metodología de seguimiento

El seguimiento es un componente esencial del ciclo de gestión pública, ya que permite analizar de forma sistemática y continua las intervenciones del Estado, asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos y facilitar la toma de decisiones informadas. En el contexto de la construcción de paz, el proceso adquiere una relevancia peculiar pues permite verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el AFP, identificar impactos en comunidades y territorios, y ajustar las estrategias para lograr transformaciones sostenibles.

La presente metodología, diseñada para implementarse de manera progresiva entre 2022 y 2026, tiene en cuenta tanto la *Guía de seguimiento a políticas públicas* del DNP (2023) como los informes del CSM, y tiene como propósito monitorear el avance

en la adopción e implementación de las recomendaciones de la CEV. El proceso de seguimiento se concreta en la elaboración de un informe anual de análisis que será publicado en un módulo especializado dentro del SIPO, como parte de la estrategia de transparencia y comunicación del Gobierno nacional.

La metodología incorpora criterios técnicos y estratégicos, así como principios orientadores de la CEV, con énfasis destacable en la dignificación de las víctimas y la coordinación con otras medidas de construcción de paz. Además, incorpora aspectos diferenciales y territoriales para garantizar que el análisis sea sensible a las realidades de poblaciones históricamente vulnerables como mujeres, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y personas LGBTI+. Se estructura en cinco componentes principales:

1. **Definición de indicadores:** a partir del Informe Final de la CEV y mediante mesas temáticas con las entidades responsables, se concertaron 184 indicadores asociados a 69 recomendaciones, los cuales fueron clasificados como indicadores existentes en instrumentos de planeación, nuevos indicadores o específicos para el seguimiento de compromisos con pueblos étnicos. Cada indicador cuenta con información sobre fórmula de cálculo, línea base, meta a 2026, entidad responsable y observaciones técnicas.
2. **Instrumento de seguimiento:** se diseñó una matriz que recoge variables como el avance cualitativo y cuantitativo del indicador, acciones pendientes, riesgos identificados, medidas de mitigación y fuentes de verificación. Esta herramienta permite un monitoreo detallado y confiable, facilitando la trazabilidad y el seguimiento diferenciado por territorios y poblaciones.
3. **Proceso de recolección de información:** se desarrolla en cuatro momentos: (1) consulta a sistemas de información (Sinergia, SIPO, SisCONPES); (2) diligenciamiento de la matriz con datos disponibles; (3) solicitud formal a las entidades responsables para complementar o reportar información de nuevos indicadores; y (4) consolidación de la información. Todo el proceso busca garantizar una recolección rigurosa y oportuna de los avances anuales en la implementación.
4. **Análisis de la información:** se elabora en dos fases, por un lado, la síntesis y organización de los datos por ejes temáticos; y, por otro lado, la interpretación,

para la revisión de los avances, retos y tendencias con base en datos cuantitativos y cualitativos.

5. **Actores involucrados y roles:** la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz lidera la coordinación del proceso, la solicitud de información y la elaboración del informe anual. El Departamento Nacional de Planeación valida la información de los instrumentos de planeación existentes, consolida los reportes hechos por las entidades, apoya desde el punto de vista técnico el análisis y lidera el desarrollo del módulo en el SIPO, al cual las entidades responsables deben reportar avances, desafíos y evidencias. El Comité de Seguimiento y Monitoreo de la CEV acompaña el proceso y sus informes se integran como insumo clave en el análisis.

El informe anual de seguimiento incluye un resumen ejecutivo, una contextualización del proceso, el análisis por ejes temáticos, la identificación de tendencias y retos transversales, junto con recomendaciones para fortalecer la implementación. Esta herramienta no solo permite valorar el avance institucional, sino también fortalecer la apropiación social y la transparencia en el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV.



Imagen de la UIAP - Evento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición - CEV

3. Implementación de las recomendaciones: Hallazgos y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)

3.1 Implementación: avanzar en la construcción de paz como proyecto nacional

La construcción de paz como proyecto nacional exige una implementación integral y decidida del Acuerdo Final de Paz (AFP), con el compromiso de todas las instituciones del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional. La CEV en su informe final (2022) señaló que, a pesar de los avances en la implementación, se identifican profundas brechas y rezagos que ponen en riesgo el sentido transformador del AFP y su potencial para garantizar la no repetición del conflicto en el país (pp. 632-635).

A cinco años de la implementación, se observó la persistencia de la violencia en los territorios históricamente afectados por la violencia, las dificultades en la ejecución de medidas clave para la construcción de paz y los obstáculos para la financiación adecuada que limitaron el impacto del AFP. Estos desafíos se han agudizado con los retrocesos que sufrió la implementación en materia de víctimas, solución al problema de drogas y la incorporación de los enfoques étnico y de género (CEV, 2022). En su momento, se alertó sobre la manera en que la baja implementación de garantías de participación y la debilidad en la articulación interinstitucional restringió el papel de las comunidades en la construcción de paz y debilitaron la confianza en el Estado.

Ante este panorama, la CEV (2022) hizo un llamado urgente a honrar lo pactado, fortalecer la reincorporación con garantías de seguridad, asegurar una planeación integral de las medidas, y adoptar una política estatal que reconozca el papel central del diálogo, la negociación y la justicia como pilares de la paz. Así mismo, insistió en la necesidad de crear una institucionalidad fuerte y especializada para liderar la agenda de paz, reconciliación y atención a víctimas, con enfoque territorial y capacidad de articulación (p. 636).

De esta manera, el eje temático 1. *Implementación: avanzar en la construcción de paz como proyecto nacional* recoge ocho recomendaciones orientadas a la implementación de una política de paz completa y que el actual Gobierno nacional ha concretado a través de 20 indicadores. A continuación, se presentan los avances en cada una de estas acciones asumidas por el Gobierno.

3.1.1 Recomendación 1: Plan de impulso a la implementación del Acuerdo de Paz

Al Gobierno nacional, a las autoridades territoriales y al Congreso de la República, garantizar el cumplimiento pleno e integral del Acuerdo Final de Paz, desarrollando un plan de impulso a la implementación de todos los puntos del Acuerdo con enfoque territorial, étnico, de género y de derechos de las mujeres. Esto debe hacerse sobre la base de un diálogo amplio con las instituciones, las instancias de seguimiento creadas en virtud del Acuerdo, con las autoridades territoriales y étnicas y las organizaciones de la sociedad civil nacionales y locales que han venido haciendo seguimiento a la implementación y que permita, entre otros (CEV, 2022, tomo 2, p. 636).

185. Avance en el cumplimiento del Plan Marco de Implementación	Meta 75%	Avances 54,83%
Instrumento de planeación Plan Nacional de Desarrollo Fecha de inicio 2018	Entidad responsable Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2023		

Avance cuantitativo

A finales de 2023, el indicador presentó un avance acumulado del 54,83 %, frente a una meta global del 75 % para 2031. Dicho porcentaje corresponde al promedio de cumplimiento de todos los indicadores cuantitativos del PMI reportados en el SIPO. Aunque el avance refleja un progreso significativo desde la línea base (49,3 %), el ritmo sugiere la necesidad de intensificar esfuerzos para garantizar tanto el cumplimiento en los tiempos establecidos, como el reporte oportuno de la información.

Avance cualitativo

Durante el periodo reportado, se evidenciaron acciones en los componentes del AFP; en particular, se destacan asuntos relacionados con pedagogía para la paz, reincorporación, y asistencia humanitaria. Desde la dimensión pedagógica, se reunieron cuatro juntanzas polifónicas con la cooperación colombiana de teatro y seis tertulias literarias dialógicas sobre el Acuerdo Final en Saravena y Tame. Esas actividades contribuyen al objetivo de fortalecer la apropiación social en distintos territorios sobre lo acordado, sobre todo en contextos históricamente afectados por el conflicto.

En cuanto a los PDET, se presentaron resultados departamentales sobre proyectos de visión de largo plazo y se reportaron avances en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), donde destacan los pagos por mano de obra

a familias beneficiarias en departamentos como Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá y Cauca. También se registró una cobertura de 72.979 familias en 55 municipios mediante la estrategia de asistencia alimentaria inmediata en su segunda fase.

Con el propósito de avanzar en la implementación del AFP y asegurar una mayor apropiación social, es necesario ampliar y fortalecer las acciones de pedagogía de paz en un mayor número de municipios y con una diversidad más amplia de actores. Así mismo, es necesario mejorar la planificación de los distintos componentes del PMI con el fin de asegurar una articulación efectiva entre las entidades responsables y una ejecución oportuna de las acciones. También persiste la necesidad de garantizar la continuidad de los pagos del PNIS, así como ampliar la cobertura en asistencia alimentaria y la implementación de proyectos productivos, sobre todo en zonas priorizadas para la construcción de paz.

El indicador enfrenta múltiples cuellos de botella, entre los que destacan la débil coordinación interinstitucional, la falta de definición de metas y fallas en la planificación de los componentes del PMI. Se suman barreras relacionadas con decisiones del alto Gobierno, dificultades en procesos de concertación con actores territoriales, demoras en trámites administrativos y contractuales, falta de contratación de colaboradores clave y la limitada oferta de predios aptos para procesos de compra. Además, se ha identificado la necesidad de actualizar la ficha técnica del indicador y de superar fallas estructurales en la gestión e implementación de las acciones proyectadas.

3.1.2 Recomendación 2: Garantizar la seguridad de los excombatientes

Al Gobierno nacional, garantizar la seguridad de las y los excombatientes de las FARC-EP, así como su reincorporación económica, social y política, dentro de una estrategia integral de protección de territorios inspirada en el concepto de seguridad humana (CEV, 2022, tomo 2, p. 637).

Dicha recomendación reconoce que la sostenibilidad del AFP depende en gran medida de la garantía efectiva de seguridad para las personas en proceso de reincorporación y de su inclusión plena en la vida social, económica y política del país. En tal sentido, plantea tres acciones fundamentales acciones para garantizar la implementación: (1)

el cumplimiento de las medidas contempladas en el AFP sobre seguridad, así como las órdenes emitidas por la JEP y la Corte Constitucional; (2) la reglamentación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación; y (3) la celeridad al acceso a tierras, vivienda y proyectos productivos, tanto individuales como colectivos.



Avance cuantitativo

El indicador registra un avance acumulado del 14,29 % frente a una meta del 35 % para el cuatrienio. El avance refleja el nivel de progreso de las personas y colectivos en proceso de reincorporación que participan en el Programa de Reincorporación Integral (PRI), con base en una ponderación de criterios definidos por su propio diseño.

Avance cualitativo

Durante el periodo reportado, se fortalecieron las condiciones institucionales y técnicas necesarias para avanzar en la implementación territorial del PRI. Una de las acciones más relevantes fue la consolidación de un banco de oferta, que sistematiza las acciones disponibles para atender las necesidades identificadas en los planes de reincorporación. Esta herramienta de mapeo permite registrar la oferta pública institucional disponible en los territorios.

A la vez, se avanzó en la construcción de una herramienta que cruza la oferta y la demanda territorial, lo que habilita una visión más precisa y operativa sobre las brechas que enfrenta el proceso de reincorporación en diferentes regiones. Esto permite identificar necesidades específicas de oferta para orientar la intervención estatal de forma más eficaz y planificada.

Además, se desarrolló una estrategia de socialización con los equipos territoriales en la que se presentaron las herramientas diseñadas y se reiteró su utilidad para alcanzar la meta intermedia del 10 % de avance en los planes de reincorporación. Esta acción apunta a fortalecer las capacidades de los equipos en terreno y asegurar un uso adecuado de las herramientas de planificación y seguimiento, en línea con el enfoque de seguridad humana que inspira la recomendación.

El principal desafío para avanzar en el cumplimiento del indicador es la implementación territorial de las 211 acciones definidas en el Plan de Reincorporación Integral, acciones ya han sido mapeadas y contrastadas con la oferta institucional existente. Además, se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional y los mecanismos de seguimiento operativo en el nivel regional, de manera que se garantice una articulación efectiva entre las entidades responsables. Por último, es necesario hacer ajustes en aquellos territorios donde se identifiquen vacíos en la oferta institucional o desequilibrios frente a la demanda real de los firmantes del Acuerdo, con el fin de asegurar una reincorporación integral y pertinente.

C.E.4: Mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y la Reincorporación	Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2018	Entidad responsable Agencia para la Reincorporación y Normalización Fecha de fin 2022	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

A la fecha, el indicador no registra avance frente a la meta acumulada. Ello se debe a que, si bien se han completado las fases de diseño, consulta y difusión del Programa Especial de Armonización (PEA), no se ha iniciado formalmente la fase de implementación, requisito indispensable para registrar mujeres beneficiarias.

Tras el proceso de revisión y actualización del Plan Marco de Implementación, el indicador será cerrado y reemplazado por uno nuevo más adecuado para el seguimiento operativo: *C.E.11.N. Planes de Armonización ejecutados en la vigencia*; se encuentra en la Adenda 1 al Documento CONPES 3932 y su inclusión se refleja en el SIPO, pendiente de formulación de la ficha técnica respectiva.

Avance cualitativo

Entre 2018 y 2021, el PEA se encontraba en su etapa inicial de formulación y consulta, por lo que no se registraron beneficiarias durante ese período. Las acciones adelantadas en esta fase se centraron en la construcción concertada del programa con los pueblos étnicos, en cumplimiento progresivo de la ruta metodológica definida bajo el indicador PMI C.E.3.: *Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado*.

Durante 2022 y 2023, se completó el proceso de consulta y concertación con pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se protocolizó el programa en ambos componentes. Sin embargo, la no entrada en vigor de la fase de implementación limitó la posibilidad de iniciar el registro formal de beneficiarias. A pesar de ello, se sentaron las bases para una implementación efectiva mediante acciones de articulación institucional y definición de territorios priorizados.

En 2024 se fortaleció la fase de difusión del PEA, a través de 9 mingas de socialización con pueblos indígenas y 34 asambleas territoriales con comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Estas acciones, desarrolladas en territorios como Jambaló, Mayasquer y Tumaco, contaron con la participación de firmantes de paz de pueblos étnicos, incluidas las mujeres. Aunque el indicador no refleja avances cuantitativos, sí se han consolidado condiciones previas necesarias para su ejecución, lo que podrá retomarse con el indicador C.E.11.N.



Avance cuantitativo

El indicador presenta un avance sostenido desde su línea base en 2017, con lo que alcanza una cobertura del 93 % al cierre de 2024. Esto representa un sobrecumplimiento del 14 % respecto a la primera meta establecida para 2026, de modo que se ha mantenido por encima del umbral del 80 % desde el año 2021. En tal sentido, se ha consolidado una atención constante y generalizada a los miembros acreditados de las FARC-EP que acceden de manera voluntaria a las rutas de reincorporación.

Avance cualitativo

La implementación del indicador muestra una evolución positiva en términos de cobertura y enfoque diferencial. Entre 2017 y 2021 se fortalecieron los mecanismos de acercamiento institucional a través de actividades individuales, familiares, grupales y con actores externos, lo que permitió elevar la tasa de acceso voluntario del 53 % en 2018 al 89 % en 2021.

Durante los años 2022 y 2023, se consolidó un modelo de atención con enfoque territorial, étnico y de género, que priorizó departamentos como Meta, Antioquia, Cauca, Caquetá y Tolima, los cuales concentran más del 40 % de la población excombatiente.

Se destacan los avances en la atención a población étnica, que alcanzan coberturas del 98 % entre personas autorreconocidas como indígenas, afrodescendientes y gitanas, aunque todavía no se cuenta con una desagregación completamente sistemática en los reportes.

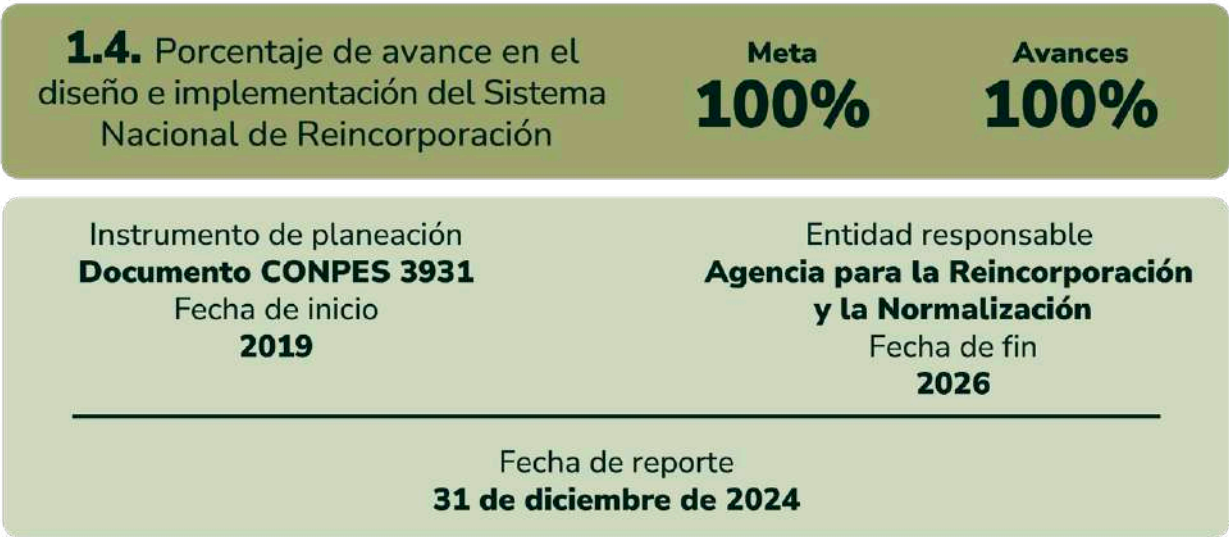
En 2024, la ARN mantuvo una cobertura superior al 93 %, logro que garantiza la participación voluntaria como condición para acceder a medidas económicas, educativas y psicosociales, acción que ha sustentado en la articulación con entidades del orden nacional y territorial, y en la implementación de estrategias que buscan asegurar sostenibilidad en los procesos de reincorporación.

C.MT7.N: Número de afectaciones a firmantes de paz		Meta -	Avances -
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio -	Entidad responsable Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz Fecha de fin -		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Entre el 2023 y el 2024, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del AFP (CSIVI) llevó a cabo la revisión y actualización del PMI, conforme a lo establecido en el punto 6.1.1. del AFP para fortalecer las apuestas estratégicas y transformadoras de la implementación (Documento CONPES 3932, 2018). En el marco de ese proceso, se buscó fortalecer los procesos de reincorporación, tanto individuales como colectivos, lo que conllevó a la creación de 13 nuevos indicadores con compromisos relacionados con la seguridad y lucha contralas organizaciones y conductas criminales.

El indicador C.MT.7. N. es una nueva meta trazadora que, alineada con las disposiciones del AFP, busca comprometer al Estado colombiano con la reducción de afectaciones en materia seguridad a las y los firmantes de paz.

Debido a que el proceso de actualización del PMI se llevó a cabo hasta 2024, al cierre de esta vigencia, el indicador se encuentra en un proceso de formulación de su ficha técnica. Se espera que esta medición contribuya a las políticas del Gobierno nacional sobre la reincorporación, la seguridad humana y el goce efectivo de los derechos.



Avance cuantitativo

El indicador reporta el cumplimiento del 100 % de la meta, lo que corresponde al total de fases identificadas para el diseño e implementación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR). El avance refleja la finalización de las acciones normativas y técnicas iniciales, así como la implementación formal del Sistema. Lo anterior incluyen la expedición del Decreto 0846 de 2024 y la puesta en marcha de los mecanismos operativos previstos.

Avance cualitativo

Entre 2019 y 2021, se sentaron las bases normativas y técnicas del SNR con la formulación de borradores normativos, la expedición de la Resolución 4309 de 2019, que estableció la Ruta de Reincorporación, y la definición de componentes y cronogramas de articulación interinstitucional con 22 entidades. Ese proceso consolidó

una propuesta preliminar de estructura institucional del SNR, en la que participaron la ARN, la Unidad Técnica de Reincorporación (UTR) y el componente Comunes del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR).

Desde 2022, se avanzó en una fase de concertación con enfoque participativo, que involucró a actores institucionales y excombatientes. Esta etapa permitió afinar el diseño del SNR, definir sus actores clave, subcomités técnicos y funciones operativas. En 2023, el artículo 19 de la Ley 2294 (PND 2022 - 2026) definió la base legal del sistema, y se elaboraron los borradores normativos correspondientes. En último término, en 2024, dada la expedición del Decreto 0846 formalizó el SNR y el Programa de Reincorporación Integral (PRI), se habilitó la fase de implementación con acciones como la socialización territorial, la creación de instancias operativas y el inicio del funcionamiento de subcomités técnicos.

Dicho avance cumple con la meta planificada y evidencia una trayectoria sostenida de articulación institucional y participación de los excombatientes en la construcción del sistema, así como una aceleración definitiva durante el Gobierno actual.

A la fecha, continúa pendiente la definición de la ruta de avance del SNR tras su inclusión en el PND. No se ha implementado de manera plena el Programa Especial de Armonización, y persiste la necesidad de establecer un mecanismo efectivo para garantizar el cumplimiento de los componentes dirigidos a pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Así mismo, se evidencian rezagos sin causa reportada en las acciones asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. Se espera que en 2025 se definan acciones concretas para superar dichos rezagos.

Desde 2022 se han reportado rezagos sostenidos en el funcionamiento del SNR, sobre todo los derivados de la falta de acuerdos entre la ARN y firmantes del AFP. El Programa Especial de Armonización enfrenta retrasos adicionales debido a dificultades en los procesos de consulta con comunidades étnicas. A esto se suman los retrasos persistentes en las acciones a cargo de las entidades involucradas, pues algunos de ellos carecen de una justificación documentada, lo que representa un riesgo para el cumplimiento integral del indicador.

Con el fin de superar los cuellos de botella identificados, el DNP ha promovido reuniones técnicas con la ARN, ha brindado apoyo al fortalecimiento del SisCONPES y ha acompañado el proceso de protocolización del Programa Especial de Armonización. A partir de 2024, el DNP participa formalmente en el SNR y en el Programa de Reincorporación Integral para facilitar la articulación intersectorial y el seguimiento al cumplimiento de los compromisos establecidos en el Documento CONPES 3932.

Capacidades humanas de las Fuerzas Militares y Policía Nacional - UNIPEP (Unidad Policial para la Edificación de la Paz) incrementadas para el cumplimiento de los compromisos derivados del AFP y la Política de Paz Total			Meta 100%	Avances 40%
Instrumento de planeación			Entidad responsable	
Indicador creado			Ministerio de Defensa Nacional	
Fecha de inicio			Fecha de fin	
2024			2026	
Fecha de reporte				
31 de diciembre de 2024				

Avance cuantitativo

El indicador reporta un 40 % de avance en el fortalecimiento de las capacidades humanas de las Fuerzas Militares y Policía Nacional - UNIPEP (Unidad Policial para la Edificación de la Paz) para el cumplimiento de los compromisos derivados del AFP y la Política de Paz Total.

Avance cualitativo

El avance reportado durante la vigencia 2024, corresponde a la formación de 232 oficiales, 522 suboficiales, 715 soldados profesionales y 118 soldados del Ejército

Nacional; así como de 25 oficiales, 88 mandos del nivel ejecutivo, 235 patrulleros, 19 patrulleros de policía y 105 estudiantes de la Policía Nacional. Estas acciones fortalecen las capacidades institucionales para implementar de manera efectiva los compromisos en materia de seguridad, construcción de paz y pedagogía de las recomendaciones de la CEV.

Durante 2024, se organizaron jornadas pedagógicas que incluyeron actualización, socialización y retroalimentación, dirigidas al personal de la UNIPPEP y desarrolladas por funcionarios del nivel central y expertos de entidades corresponsables en la construcción de paz.

El Ministerio de Defensa identificó como principal cuello de botella las dificultades logísticas y limitaciones asociadas a la disponibilidad de tiempo del personal para recibir las capacitaciones, dado el cumplimiento de responsabilidades y la atención de contingencias operativas. Así mismo, se resalta la necesidad de ampliar la cobertura geográfica de las jornadas pedagógicas, en particular en zonas rurales y de difícil acceso, donde la participación ha sido menor en comparación con áreas urbanas.

3.1.3 Recomendación 3: Crear un Ministerio para la Paz y la Reconciliación

*Al Gobierno nacional, crear un **Ministerio para la Paz y la Reconciliación** que lidere la implementación y articule la instituciones, programas y políticas orientados al reconocimiento de las víctimas, la generación de las condiciones de convivencia y de confianza entre la ciudadanía y de esta con el Estado y, en general, a la reconciliación. El nuevo ministerio deberá contar con presupuesto y capacidades para coordinar, financiar y escalar las intervenciones en todo el territorio nacional y con otros entes del Gobierno y del Estado. Por lo anterior, se deberá fortalecer y garantizar el rol de asesoría y acompañamiento que cumplen el Consejo Nacional de Paz y los Consejos Territoriales (CEV, 2022, tomo 2, p. 638).*

Esta recomendación fue asumida como compromiso por parte del Gobierno nacional, aunque no se definió un indicador específico para su seguimiento. En el trabajo interinstitucional se manifestó que el enfoque institucional ha estado orientado a la construcción de un ecosistema de paz que articule diversas iniciativas y mecanismos, incluido el Sistema de Rendición de Cuentas para la Paz (SIRCAP), en el marco del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG).

Desde esta perspectiva, la creación de un Ministerio para la Paz y la Reconciliación no se ha adoptado puesto que la orientación estructural de política institucional tiene una arquitectura más amplia. En cumplimiento de los objetivos de la recomendación, el Gobierno nacional creó en 2022 la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz mediante el Decreto 2647, con el mandato de liderar la implementación integral del AFP. El CSM (2025) ha valorado de modo positivo la creación de la Unidad, aunque también manifiesta preocupaciones sobre su capacidad de liderazgo e incidencia interinstitucional, ya que no cuenta con el peso administrativo suficiente para coordinar el conjunto de entidades responsables de la implementación (p. 73). De esta manera, se plantea el desafío de lograr una arquitectura institucional menos dispersa y con una capacidad robusta de coordinar los esfuerzos de las entidades en el proceso.

3.1.4 Recomendación 4: Formular nueva política internacional, basada en la construcción de paz

Al Gobierno nacional, formular una nueva política internacional que se base en las necesidades de superación del conflicto armado y la construcción de paz en Colombia. En el marco de esa política, es importante el restablecimiento de las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela y el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos. Esto en aras de mejorar las condiciones de seguridad y de vida de las comunidades que habitan en las zonas de frontera y de la población migrante, en general (CEV, 2022, tomo 2, p. 638).



Avance cuantitativo

El indicador presenta un avance del 41,47 %, pues el Ministerio de Relaciones Exteriores reporta haber hecho 12 encuentros de alto nivel orientados al fortalecimiento de la agenda bilateral entre Colombia y Venezuela. Llevar a cabo los encuentros depende de la disponibilidad y definición de agendas por parte de los viceministros, el Canciller y el Presidente de la República, lo cual introduce un componente de variabilidad en su programación y ejecución.

Avance cualitativo

Los 12 encuentros reportados se concentraron en una agenda técnica y sectorial que dio continuidad al proceso de normalización y fortalecimiento de la relación bilateral. Entre los hitos más relevantes se encuentra el relanzamiento del mecanismo de seguimiento de la Comisión de Vecindad e Integración con reuniones en Cúcuta en abril y noviembre. Así mismo, Colombia y Venezuela participaron en escenarios multilaterales como la Asociación de Estados del Caribe, la Asamblea General de la ONU y la COP16, espacios en los que se abordaron temas de interés estratégico para ambos países. De igual manera, se llevaron a cabo reuniones bilaterales entre viceministros y autoridades regionales que permitieron tratar asuntos prioritarios

como migración, desarrollo fronterizo y cooperación en seguridad. Estos espacios contribuyeron al fortalecimiento de la interlocución política y técnica entre ambos Gobiernos, facilitando el avance en temas sensibles de la agenda bilateral.

No obstante, se identificaron cuellos de botella asociados a coyunturas internas en Venezuela que originaron escenarios de alta sensibilidad política, sobre todo en relación con detenciones de ciudadanos colombianos, procesos de extradición y dinámicas de delincuencia organizada transnacional, lo que ha requerido una gestión diplomática cuidadosa y reservada.

Participación de alto nivel en foros multilaterales relevantes en materia de paz y seguridad internacional	Meta 10	Avances 30%
Instrumento de planeación Plan Estratégico Institucional	Entidad responsable Ministerio de Relaciones Exteriores	
Fecha de inicio 2023	Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Ministerio de Relaciones Exteriores reporta, al cierre de 2024, tres (3) participaciones de alto nivel en escenarios multilaterales de paz y seguridad internacional. El resultado corresponde al 30 % de la meta definida en el horizonte 2026.

Avance cualitativo

El avance corresponde a la participación de representantes de alto nivel del Gobierno colombiano en dos foros multilaterales relevantes en materia de paz y seguridad internacional. El 16 de febrero de 2024, el presidente Gustavo Petro representó al país

en la conferencia de seguridad de Múnich, siendo el único jefe de Estado de América del sur invitado a esta edición y participando en el panel de apertura. Su intervención otorgó a Colombia una alta visibilidad internacional en asuntos de paz y seguridad global, promoviendo una visión de paz que integra justicia climática, equidad social y transformación estructural de las causas de la violencia.

El 26 de noviembre de 2024, el canciller Luis Gilberto Murillo participó en la séptima edición del foro de paz de París, escenario estratégico para resaltar los avances de Colombia en la consolidación de la paz bajo el enfoque de Paz Total y en la implementación del Acuerdo Final de Paz. Esta participación también permitió fortalecer alianzas internacionales y posicionar la experiencia colombiana como referente en resolución de conflictos y justicia transicional.

Por finalizar, Colombia participó en la sesión de actualización del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la situación de derechos humanos en Venezuela, que tuvo lugar el 13 de diciembre de 2024 en Ginebra. Colombia manifestó su apoyo al diálogo como herramienta para construir una paz política en el hermano país de Venezuela.

Si bien estaba prevista la participación en la Conferencia internacional de alto nivel para el arreglo pacífico de la cuestión de Palestina y la implementación de la solución biestatal, esta fue pospuesta por los organizadores debido a la coyuntura en Medio Oriente. Se mantiene la expectativa de participar una vez se defina una nueva fecha. La participación de alto nivel de Colombia en estos escenarios no depende solo de la voluntad de la Cancillería, sino también de la agenda del Presidente de la República y de las dinámicas propias de los foros multilaterales, cuyos criterios de invitación, modalidades de participación y programación son definidos por los organizadores.

Reuniones de socialización y acompañamiento referentes a la Política de Paz Total con las Misiones de Colombia ante la ONU y la OEA		Meta 18	Avances 34%
Instrumento de planeación Plan Estratégico Institucional Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Relaciones Exteriores Fecha de fin 2026		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El Ministerio de Relaciones Exteriores reporta, al cierre de 2024, seis reuniones de socialización y acompañamiento con las misiones permanentes de Colombia ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en relación con la Política de Paz Total, lo que equivale al avance del 34 % frente a la meta proyectada hasta el 2026.

Avance cualitativo

El avance reportado durante la vigencia 2024, corresponde a reuniones preparatorias y de coordinación para garantizar la participación de Colombia en las sesiones trimestrales del Consejo de Seguridad de la ONU y en espacios de la OEA. Entre los hitos más relevantes se incluyen: la preparación de la sesión del Consejo de Seguridad del 11 de julio, en la cual el Presidente de la República presentó por primera vez su informe como alta parte contratante del Acuerdo Final de Paz de 2016; y la construcción de una propuesta conjunta con la MAPP/OEA para organizar un evento paralelo en el marco de la Asamblea General de la OEA.

Así mismo, en diciembre se desarrolló una reunión de socialización y acompañamiento en la que se transmitieron mensajes actualizados sobre la implementación del Acuerdo Final y los avances de la Política de Paz Total. En este espacio se recogieron las perspectivas y preocupaciones de las Misiones de Colombia ante la ONU y la OEA, estableciéndose compromisos para fortalecer la articulación institucional y mejorar los flujos de información.

Pese a estos avances, se identificaron limitaciones asociadas a la falta de acceso oportuno a información sensible, retrasos en la entrega de insumos técnicos y cambios imprevistos en la agenda internacional, lo cual afectó la preparación de mensajes estratégicos. Superar estas dificultades será fundamental para consolidar un relacionamiento más proactivo y efectivo con las Misiones Permanentes y asegurar el cumplimiento de la meta al 2026. Superar estos cuellos de botella será clave para consolidar un enfoque más estratégico y proactivo en la relación con las Misiones de Colombia ante organismos internacionales, y para garantizar el cumplimiento de la meta trazada hacia 2026.

Participaciones en instancias del Fondo Multidonante de la ONU para la paz en Colombia realizada	Meta 48	Avances 27%
Instrumento de planeación Plan Estratégico Institucional	Entidad responsable Ministerio de Relaciones Exteriores	
Fecha de inicio 2023	Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Ministerio de Relaciones Exteriores reporta, al cierre de 2024, un total de 13 participaciones en distintas instancias del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz en Colombia. Ese resultado corresponde al 27 % de la

meta total definida para el horizonte 2026, equivalente a 48 participaciones. El avance se desagrega en 8 comités técnicos, 2 comités directivos, 1 comité estratégico, 1 taller de formulación y 1 visita de terreno en la región del Catatumbo.

Avance cualitativo

El avance corresponde a la participación del Gobierno nacional en las instancias de gobernanza del Fondo Multidonante, lo que ha permitido fortalecer la coordinación interinstitucional, optimizar el uso de los recursos de cooperación internacional y asegurar su alineación con las prioridades de la Política de Paz. La visita a terreno en el Catatumbo representó un hito significativo al posibilitar un seguimiento directo a los proyectos en curso, identificar retos y oportunidades en un territorio prioritario para la implementación del Acuerdo Final de Paz, y fortalecer la articulación con actores locales e internacionales. Estas acciones han contribuido a posicionar el Fondo como un instrumento estratégico de apoyo a la consolidación de la paz en Colombia.

3.1.5 Recomendación 5: Respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) desde los actores armados y promover la realización de los acuerdos humanitarios

A todos los actores armados, cumplir con su obligación estricta de respetar los derechos humanos y las normas del DIH y adoptar medidas de prevención para proteger a la población y los bienes civiles de las hostilidades (CEV, 2022, tomo 2, p. 638-639).

Esta recomendación subraya la obligación de los actores armados de respetar los DD. HH. y el DIH y destaca la importancia de adoptar medidas preventivas para proteger a la población civil y los bienes esenciales. Además, se sugiere que el Gobierno nacional, en colaboración con las autoridades territoriales, reconozca e impulse las iniciativas de acuerdos humanitarios lideradas por la sociedad civil para promover su realización en los territorios más afectados por el conflicto armado.

La CEV hace un llamado a los actores armados a garantizar la protección de los organismos humanitarios nacionales e internacionales, así como la misión médica en los territorios. Además, el Gobierno debe continuar avanzando en el desminado humanitario, con prioridad en las zonas más afectadas por MAP/MUSE. Por último, se exige a los grupos armados ilegales que cesen las acciones contra la población civil y que se tomen medidas unilaterales que contribuyan al desescalamiento del conflicto armado.

Esta recomendación no cuenta con un indicador específico asignado, a pesar de ser asumida como compromiso por parte del Gobierno nacional. Esto se debe, en primer lugar, a que su formulación está dirigida a actores armados ilegales y no estatales, por lo que su cumplimiento no depende de forma exclusiva del Gobierno. En tal sentido, la recomendación opera más como principio orientador de las políticas de paz, seguridad y derechos humanos que como una meta sujeta al seguimiento de indicadores.

Se ha desplegado un conjunto amplio de acciones para promover acuerdos humanitarios y facilitar espacios de negociación que reflejen el compromiso decidido con el respeto a los derechos humanos y el DIH. Estos esfuerzos se han traducido en múltiples procesos de diálogo, con énfasis en el desescalamiento del conflicto y la protección de la población civil en los territorios afectados por la violencia.

En el caso del *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), aunque el cese al fuego no ha evitado confrontaciones con otros actores, sí ha construido una oportunidad para concretar medidas de distensión. No obstante, se identifica la persistencia de la violencia en regiones del Cauca, Chocó y la frontera nororiental.

Con *Comuneros del Sur*, disidencia del ELN, se instaló en 2024 una mesa de negociación impulsada por el liderazgo territorial del departamento de Nariño. La hoja de ruta acordada priorizó el cese de prácticas violatorias del DIH como el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, el uso de minas antipersonal y los secuestros. Al mismo tiempo se avanzó en acciones concretas de desminado humanitario y destrucción de armas.

El *Estado Mayor Central* (EMC), disidencia de las antiguas FARC-EP, ha pactado acuerdos graduales con el Gobierno en materia de respeto a la población civil, protección de líderes y suspensión de retenciones. También se conformó una comisión jurídica con propuestas sobre el tratamiento a miembros detenidos y se pactó una agenda con ocho ejes, enfoques de derechos humanos y paz ambiental.

La *Segunda Marquetalia*, también disidencia de las antiguas FARC-EP, participó en las mesas de diálogo en junio de 2024 y, a pesar de una suspensión temporal, el proceso se reactivó en Tumaco con participación social y discusión de temas clave como el desescalamiento del conflicto, la convivencia pacífica y la transición a economías lícitas.

En cuanto al *Clan del Golfo* y las *Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada de Santa Marta* (ACSNSM), si bien los ceses al fuego fueron levantados por incumplimientos, se mantuvo abierta la posibilidad de conversación. En 2024 se instalaron espacios de diálogo socio-jurídico que responden a demandas de las comunidades campesinas y los pueblos étnicos, orientados al sometimiento de justicia.

Aunado a estas conversaciones, se han desarrollado procesos de paz urbana en Buenaventura, Quibdó, Medellín y el Valle de Aburrá. Estos espacios han logrado treguas entre estructuras criminales, reducciones sustanciales de homicidios y creación de agendas territoriales de paz.

3.1.6 Recomendación 6.1: Salida negociada con el ELN

Al Estado, a través del Gobierno nacional, en cabeza del presidente y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y al ELN, en especial, comprometerse y avanzar en una salida negociada y definitiva al conflicto armado, teniendo en cuenta los avances de las últimas conversaciones (CEV, 2022, tomo 2, p. 639).

Esta recomendación destaca la importancia de que tanto el Estado colombiano como el ELN se comprometan a avanzar en una solución negociada y definitiva al conflicto armado, teniendo en cuenta los progresos obtenidos durante las conversaciones previas de 2017 y 2018. Con ese propósito, se sugiere que el Gobierno facilite las condiciones necesarias para la negociación con los aprendizajes y las lecciones de los intentos previos.

Se recomienda reconocer el protocolo establecido en caso de ruptura de las negociaciones y promover diálogos regionales enfocados en mitigar los impactos humanitarios y abordar las causas estructurales por las que persiste el conflicto. También, se insta al ELN a respetar la labor de los organismos humanitarios en las

zonas donde operan, así como adoptar gestos unilaterales para generar confianza, desescalar el conflicto y garantizar los derechos de la población civil para crear un ambiente que propicie el diálogo.

La recomendación se refiere a un objetivo de carácter abierto y complejo que depende tanto de la voluntad política del Estado como del compromiso efectivo del ELN. En tal sentido, las metas no son unilaterales ni por entero controlables por parte del Gobierno, lo que dificulta su formulación como un indicador cuantificable. A pesar de lo anterior, el Gobierno nacional demuestra una apuesta por impulsar, sostener y avanzar en la salida negociada a la paz con el ELN.

Desde 2022, el Gobierno nacional reactivó el proceso de paz con el ELN y estructuró la negociación en ciclos de veinte días en sedes internacionales como Venezuela, México, Cuba y, en algunas ocasiones, en Colombia. Esta estrategia de diálogo fue concebida como un proceso político para concertar acuerdos progresivos con medidas transicionales y garantías para la reintegración social, económica y política de la guerrilla.

Uno de los principales hitos fue la suscripción de la Agenda de Paz en marzo de 2023, durante el segundo ciclo en México. Esta agenda contempla seis puntos y fue acompañada por un cronograma de trabajo y la firma de 28 acuerdos. Uno de los componentes por destacar es la participación ciudadana que ha sido considerada como un aspecto clave para promover la apropiación social y sostenibilidad a los acuerdos.

Sin embargo, el proceso entró en crisis en marzo de 2024, antes del séptimo ciclo de negociaciones, cuando se suspendió el cese al fuego bilateral y el ELN cometió un atentado contra una base militar en Arauquita (Arauca), que dejó un saldo trágico de tres muertos y más de veinte heridos. Con ello se afectó profundamente la confianza entre las partes y el Gobierno suspendió los diálogos en septiembre del mismo año, sin que se trate de una ruptura definitiva en la mesa de conversaciones.

3.1.7 Recomendación 6.2: Diseñar e implementar una estrategia integral de sometimiento

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, con el apoyo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), diseñar e implementar una estrategia integral de sometimiento —individual y colectivo— como parte de la política pública de dismantelamiento de las organizaciones criminales —entendidas como entramado de diferentes actores armados, políticos, sociales y económicos, incluyéndolas organizaciones herederas del paramilitarismo— que contribuya a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición (CEV, 2022, tomo 2, p. 640).

Para ello, se propone el fortalecimiento en el análisis de contexto y la caracterización detallada de estos grupos, incluida su estructura, motivaciones, objetivos y fuentes de financiación. Así mismo, se recomienda establecer incentivos judiciales y mecanismos de saneamiento de bienes, con condiciones claras para el acceso y mantenimiento de beneficios que estén articulados a contribuciones sustantivas en el esclarecimiento del fenómeno criminal y en la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Por ese motivo, se debe dar prioridad a la investigación penal de las violencias sistemáticas, las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de la misma manera que los actos de corrupción a gran escala que sustentan estas redes criminales. Además, esta recomendación tiene en cuenta a los niños, niñas y adolescentes vinculados a estos grupos, a quienes se debe garantizar el restablecimiento de derechos a través de medidas efectivas para su desvinculación y reintegración.



Avance cuantitativo

La Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz como secretaria técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) reporta, al cierre de 2024, un avance general del 24 % en la implementación del Plan de Acción Permanente de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales. El resultado anterior corresponde al procesamiento de la información remitida por las entidades responsables de 79 de las 129 acciones contempladas, lo que equivale a un 61 % de cobertura respecto al total del Plan. El cálculo del indicador se basa en el promedio ponderado de los indicadores asociados a las acciones consignadas en la matriz de seguimiento, teniendo en cuenta los tipos de acumulación definidos según la naturaleza y temporalidad de cada acción.

Avance cualitativo

El avance reportado durante la vigencia 2024, corresponde a desarrollos relevantes en los cuatro componentes estratégicos del Plan de Acción Permanente. Se observaron avances significativos en la implementación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, en particular en lo relacionado con acciones orientadas al sometimiento, el debilitamiento de estructuras macro criminales y la consolidación de condiciones institucionales y territoriales que permitan su desarticulación.

En cuanto al componente de *Desmantelamiento de complejos macro criminales, organizaciones y conductas criminales*, se elaboraron caracterizaciones territoriales de la criminalidad en las regiones del Magdalena Medio y Norte del Cauca. También, se identificaron noticias criminales relacionadas con finanzas ilícitas con el objetivo de caracterizar las redes de lavado de activos y, se adelantaron procesos de formación de integrantes de la fuerza pública en protección de poblaciones de especial protección, prevención de la violencia basada en género y derechos humanos.

En el componente de *Reformas del Estado que contribuyan a eliminar el relacionamiento con organizaciones y conductas objeto de la Política Pública de Desmantelamiento*, se conformó un grupo de trabajo interinstitucional, encargado de formular recomendaciones para la creación de un marco normativo sobre la responsabilidad de personas jurídicas, investigación y sanción de conductas vinculadas a la criminalidad organizada. También, se avanzó en los lineamientos para el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones por los delitos contra quienes ejercen la política, la cual fue presentada a la Instancia de Alto Nivel del SISEP. Así mismo, se incidió en el fortalecimiento de las capacidades investigativas de la Fiscalía General de la Nación. En articulación con el Ministerio de Defensa, se convocó a ocho reuniones operativas entre la Unidad Especial de Investigación (UEI) y la fuerza pública, con el fin de impulsar investigaciones y materializar órdenes de captura contra agresores de firmantes del Acuerdo. Por ello, se suscribió un convenio interinstitucional entre la Fiscalía y la Policía Nacional para crear comités de análisis criminal, fortalecer la analítica investigativa y establecer un centro conjunto de análisis con valor probatorio, además de la incorporación de 24 servidores a la UEI para fortalecer su capacidad territorial.

En el componente de *Seguridad humana para la transformación de los territorios*, el Ministerio del Interior lideró la estrategia de aceleramiento que priorizó 19 acciones en tres fases, consolidando un primer informe de implementación. También se sesionaron audiencias públicas de rendición de cuentas de la fuerza pública en subregiones priorizadas, se avanzó en iniciativas demostrativas de implementación integral del Acuerdo de Paz con enfoque de género en la ruralidad. De igual forma, se elaboró un diagnóstico de los 16 planes de la Reforma Rural Integral con enfoque de género interseccional y la firma de la Juntanza por la Implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo.

En el componente de *Armonización, monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Desmantelamiento*, se construyó y socializó la metodología y una herramienta para la medición de la implementación de la Política, consolidándose la información de seguimiento para el primer informe de resultados de la implementación del Plan de Acción de la Política.

A pesar de estos avances, se identificaron cuellos de botella que han limitado el avance integral del Plan de Acción Permanente, relacionados con la falta de articulación interinstitucional, la disponibilidad presupuestal y de capital humano, así como las limitaciones de seguridad en territorios priorizados, lo que dificultó la recolección de información y la implementación plena de algunas acciones. En el mismo sentido, se encuentra pendiente la recepción de información del 39 % de las acciones asignadas a distintas entidades, lo que constituye un desafío para garantizar la cobertura integral y el cumplimiento de las metas establecidas al 2026.

3.1.8 Recomendación 7: Realizar los ajustes necesarios a la política de restablecimiento de derechos y de reintegración

Al Gobierno nacional, revisar y realizar los ajustes necesarios a la política de restablecimiento de derechos y de reintegración, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de otros procesos (CEV, 2022, tomo 2, p. 641).

C.249: Programas de protección integral para los integrantes del nuevo partido político, implementado	Meta 6	Avances 18%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El indicador reporta un cumplimiento del 18 %, correspondiente a la presentación de 1 informe sobre los 6 previstos a lo largo del periodo total (2017–2026), y sobre los 4 establecidos como meta para 2026. El indicador mide la implementación progresiva del Programa de Protección Integral (PPI) mediante la consolidación anual de informes que documentan la coordinación interinstitucional y el despliegue de acciones de protección.

Avance cualitativo

Desde 2019, y pese a la ausencia de reglamentación formal mediante decreto, se han ejecutado medidas de protección para firmantes de paz y miembros del Partido Comunes, sus familias y sus sedes. Estas acciones han incluido esquemas individuales y colectivos de protección, medidas urgentes de extracción y reubicación, presencia militar en los ETCR, y la operación continua de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Estas medidas representan una respuesta anticipada a las condiciones de riesgo, mientras avanzaba la definición normativa del programa.

En 2022 se consolidó el texto base del decreto reglamentario del PPI con las observaciones institucionales y adecuaciones a fallos de la Corte Constitucional (SU020/22). Aunque la expedición formal del decreto seguía pendiente, las acciones de protección continuaron, con el respaldo de 24 unidades de Carabineros y 46 pelotones del Ejército desplegados en zonas de reincorporación.

Durante 2023 y 2024, se consolidó el enfoque tripartito del sistema mediante el fortalecimiento de la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad (ITPS), y se intensificaron las acciones territoriales para seguimiento de riesgos, seguridad electoral y respuesta a alertas tempranas. El proceso culminó con la aprobación técnica del decreto por la Mesa de Seguridad, la constatación normativa por parte de la CSIVI y su firma por los ministros del Interior y de Defensa.

El indicador fue ajustado mediante la Adenda 1 del Documento CONPES 3932, de modo que la entidad responsable pasó a ser la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, lo que también contribuye a un seguimiento integral a la implementación del AFP en su conjunto y de las garantías para la reincorporación, en particular. Esta

fase marca un momento institucional relevante al formalizar el programa que le dé coherencia a las acciones adelantadas y las fortalezca para garantizar de manera efectiva la seguridad de los integrantes del Partido Comunes.

A diciembre de 2024, el Programa de Protección Integral para los integrantes del nuevo partido político se encontraba en su fase final de alistamiento normativo, con el texto pendiente de la firma definitiva por parte del Ministerio de Hacienda. Esta firma es necesaria para su expedición oficial y, por tanto, para dar inicio formal a la implementación del programa.

C.461: Plan Estratégico de Seguridad y Protección, elaborado y en funcionamiento	Meta 100%	Avances 90%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El indicador registra un cumplimiento del 90 % respecto a la meta medida a partir de la proporción de líneas estratégicas del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) en implementación frente al total formulado. El parámetro utilizado considera como *implementada* toda línea que haya activado al menos una acción durante el periodo evaluado.

Avance cualitativo

Entre 2019 y 2021, se ejecutaron más de 20 medidas de protección integral coordinadas por diversas entidades estatales, aunque no había adopción formal del PESP. Estas

acciones abordaron las 8 líneas estratégicas iniciales del Plan y sentaron las bases para su posterior oficialización. En 2021, se elaboró una primera versión estructurada del PESP.

Durante 2022, se mantuvo un ritmo sostenido de acciones: más de 140 medidas fueron desarrolladas en las líneas estratégicas, mientras se adelantaba un proceso participativo para reformular el Plan. El ejercicio involucró a firmantes del Acuerdo, organizaciones internacionales, el Ministerio Público y entidades gubernamentales, lo que permitió ampliar el enfoque y fortalecer los principios de seguridad humana, participación política, enfoque diferencial y justicia.

En 2023, se aprobó por consenso una nueva versión del PESP en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección con el propósito de consolidarlo y ponerlo en marcha efectiva. Esta versión reorganizó el plan en 7 líneas estratégicas, 11 programas, 20 subprogramas y 62 acciones, entre ellas la inclusión de un Protocolo de evacuación de emergencia. Durante el año, se ejecutaron más de 600 esquemas de protección, se ejecutaron capturas por agresiones a excombatientes y se entregaron viviendas y tierras bajo criterios de seguridad integral. En 2024, el Plan fue adoptado formalmente mediante la Resolución Conjunta 0096 de 2024. Se llevaron a cabo 62 sesiones de socialización territorial, se estimó el costo del 96 % de las acciones (~\$138.000 millones) y se elaboró una guía técnica para su adopción territorial. También se implementaron los 11 servicios clave del plan, como esquemas de protección individuales y colectivos, activación de rutas de evacuación y acciones específicas con enfoque de género y territorial.

El indicador da cuenta de un proceso que pasó de medidas provisionales dispersas a una arquitectura normativa y operativa consolidada, participativa y con enfoque diferencial. Además, para garantizar su cumplimiento se procedió a hacer un ajuste mediante la Adenda 1 al Documento CONPES 3932 por el que se extiende su vigencia de 2026 a 2031.

C.E.3: Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado

Meta
100%

Avances
30%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Agencia de Reincorporación y Normalización
Fecha de fin
2022

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador reporta un avance del 30 % que refleja el cumplimiento parcial en las cuatro fases previstas en el diseño, consulta, difusión e implementación del Programa Especial de Armonización (PEA) en sus dos componentes: pueblos indígenas y pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros. Ambas rutas han culminado la fase de concertación y la implementación está iniciando, lo que explica el nivel intermedio de cumplimiento reportado.

Avance cualitativo

Entre 2018 y 2021, el trabajo se centró en el diseño técnico y el inicio de las consultas previas. Se elaboraron propuestas base del programa, se desarrollaron encuentros de socialización territorial y se avanzó parcialmente en las rutas metodológicas con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Sin embargo, limitaciones institucionales y presupuestales impidieron la culminación de estas fases y la protocolización del programa, lo cual retrasó su implementación formal.

En 2022 y 2023, el componente indígena fue protocolizado el 24 de noviembre de 2023 en una mesa ampliada de la MPC, mientras que el componente de pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros fue protocolizado en el Espacio Nacional de Consulta Previa, luego de convocar 33 asambleas territoriales. El cierre de la fase de consulta y concertación marca un punto de inflexión en el proceso y permitió iniciar, en 2024, las fases de difusión y primera implementación.

Durante 2024, se firmaron convenios con resguardos indígenas (Jambaló, Mayasquer, Chaluayaco), se reunieron 9 mingas de difusión y se diseñaron rutas de implementación en al menos tres territorios. En el componente de pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros se desarrollaron 34 asambleas, jornadas de socialización y encuentros en territorios como Tumaco, Timbiquí y Chocó, incluyendo pactos para la implementación en 2025. Estos avances se orientan a la apropiación territorial del programa y a lograr los enfoques diferenciales étnico y de género en los procesos de reincorporación.

En el marco de la actualización del PMI, el seguimiento al indicador será cerrado y, a partir de la Adenda 1 del Documento CONPES 3932, será reemplazado por un nuevo indicador: *C.E.11.N. Planes de Armonización ejecutados en la vigencia.*

C.E.4: Mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y la Reincorporación		Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2018	Entidad responsable Agencia de Reincorporación y Normalización Fecha de fin 2022		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

A la fecha, el indicador no registra avance frente a la meta acumulada. Esto se debe a que, si bien se han completado las fases de diseño, consulta y difusión del Programa Especial de Armonización (PEA), no se ha iniciado de manera formal la fase de implementación, requisito indispensable para registrar mujeres beneficiarias.

Tras el proceso de revisión y actualización del Plan Marco de implementación, el indicador será cerrado y reemplazado por uno nuevo más adecuado para el seguimiento operativo: *C.E.11.N. Planes de Armonización ejecutados en la vigencia*. Este se encuentra en la Adenda 1 al Documento CONPES 3932 y su inclusión se refleja en el SIPO, pendiente de formulación de la ficha técnica respectiva.

Avance cualitativo

Entre 2018 y 2021, el PEA se encontraba en su etapa inicial de formulación y consulta, por lo que no se registraron beneficiarias durante ese período. Las acciones adelantadas en esta fase se centraron en la construcción concertada del programa con los pueblos étnicos, en cumplimiento progresivo de la ruta metodológica definida bajo el indicador PMI C.E.3.: *Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado*.

Durante 2022 y 2023, se completó el proceso de consulta y concertación con pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se protocolizó el programa en ambos componentes. Sin embargo, la no entrada en vigor de la fase de implementación limitó la posibilidad de iniciar el registro formal de beneficiarias. A pesar de ello, se sentaron las bases para una implementación efectiva mediante acciones de articulación institucional y definición de territorios priorizados.

En 2024 se fortaleció la fase de difusión del PEA, a través de 9 mingas de socialización con pueblos indígenas y 34 asambleas territoriales con comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Estas acciones, desarrolladas en territorios como Jambaló, Mayasquer y Tumaco, contaron con la participación de firmantes de paz de pueblos étnicos, incluidas las mujeres. Aunque el indicador no refleja avances cuantitativos, sí se han consolidado condiciones previas necesarias para su ejecución,



Avance cuantitativo

La Agencia para la Reincorporación y Normalización, reporta que, en 2024, con base en la información capturada durante el periodo del mes de noviembre de esa vigencia, el porcentaje de atención y acompañamiento a personas en proceso fue del 91 %, lo que corresponde a 14.416 personas atendidas de un total de 15.875 personas con estados activo, inactivo y ausente. Del total de personas atendidas, 3.811 fueron mujeres y 10.605 hombres, reflejando así un avance significativo en la cobertura de acompañamiento en los distintos esquemas establecidos por las normativas vigentes. El resultado supera la meta establecida del 89 % para el año y refleja un desempeño positivo hacia el cumplimiento del horizonte del indicador proyectado al 2026.

Avance cualitativo

El cumplimiento estuvo jalonado sobre todo por los procesos de Reincorporación, Auto SAR y Atención Diferencial, los cuales registraron niveles de atención cercanos al 93 % y representan en conjunto cerca del 86 % del total de la población que atiende la Agencia para la Reincorporación y Normalización. Desagregado por procesos, se resalta que, a través de *Reincorporación*, se atendieron 11.117 personas (8.120

hombres y 2.997 mujeres), consolidándose como el grupo más representativo dentro de la población sujeta de acompañamiento. En lo que respecta a *Reintegración*, fueron atendidas 1.309 personas (887 hombres y 422 mujeres). Como tercer grupo se encuentra Justicia y Paz, mediante el cual se brindó atención a 695 personas (679 hombres y 16 mujeres).

Ahora bien, dentro del grupo de *Atención diferencial*, se atendieron 1.070 personas (912 hombres y 158 mujeres); mediante el Auto SAR AI 067 de 2021, se atendieron 225 personas, de las cuales 218 son mujeres y 7 hombres, lo cual evidencia un enfoque diferenciado según las directrices de la JEP.

A pesar de las dificultades identificadas en algunos territorios para establecer contacto con las personas en proceso, debido a condiciones de seguridad, estas situaciones fueron abordadas de manera oportuna, sin generar afectaciones estructurales al proceso de acompañamiento.



Imagen de la UIAP - Taller FAFG - Víctimas Desapariciones

3.2 Reparación: garantizar la reparación integral, la construcción de memoria, la rehabilitación y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de responsabilidades

La CEV comprendió a las víctimas en el centro del AFP y del SIVJRNR, por lo que las ubica también como centro de su propio mandato. A partir de los testimonios recogidos y de un análisis riguroso de la política pública correspondiente, se evidenció que la reparación integral debe ser una prioridad de Estado y un compromiso colectivo para la no repetición. Más de nueve millones de personas han sido reconocidas oficialmente como víctimas del conflicto armado en Colombia, y su dignificación exige avanzar de manera decidida en la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

En primer lugar, dicho eje temático plantea la necesidad de fortalecer los procesos de reconocimiento y dignificación, resaltando las resistencias y afrontamientos de las víctimas y el deber ético y político de los responsables de reconocer los daños causados. En segundo lugar, promueve una reparación integral con enfoque transformador, capaz de superar condiciones estructurales de pobreza, exclusión y desigualdad que hicieron posible la victimización. En tercer lugar, hace un llamado a garantizar el acceso efectivo a la atención psicosocial y a la salud, reconociendo la centralidad de la rehabilitación en los procesos de sanación individual y colectiva. En cuarto lugar, insiste en la necesidad de construir una política de memoria plural, participativa y territorial, que combata el negacionismo y garantice el derecho de la sociedad a conocer lo ocurrido. Por último, subraya el deber de impulsar con decisión los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, reconociendo y apoyando la labor de las buscadoras y organizaciones que han mantenido viva esta causa.

Si bien el país ha dado pasos importantes, como la creación del SVJNR, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y la prórroga de los decretos leyes étnicos, aún persisten grandes retos como el rezago en el cumplimiento, la fragmentación institucional, la falta de recursos suficientes y la persistencia de afectaciones en muchos territorios. Por ello, las recomendaciones de del eje proponen ajustes normativos, presupuestales y programáticos para garantizar una reparación por completo integral, diferenciada, transformadora y con enfoque territorial, étnico y de género.

La garantía de los derechos de las víctimas requiere una visión integral y coherente con los otros pilares de la justicia transicional. Solo así será posible avanzar hacia una paz duradera, una reconciliación con dignidad y un país que reconozca su historia para no repetirla (pp. 791-796).

3.2.1 Recomendación 8: Realizar reconocimientos extrajudiciales de responsabilidad, dirigidos prioritariamente a sujetos de reparación colectiva

Al Gobierno nacional, asumir el compromiso de liderar los reconocimientos extrajudiciales de responsabilidad y de la dignidad de las víctimas sobre la base de los avances, experiencia y criterios de la Comisión, dando prioridad a los reconocimientos de responsabilidad de hechos sufridos por sujetos de reparación colectiva. Estos deben contar con acompañamiento psicosocial a lo largo de todo el proceso, y deben retomar la metodología de la Comisión para que contribuyan al goce efectivo de los derechos de las víctimas y puedan configurarse como medidas de satisfacción. Para tal fin, es menester asignar los recursos necesarios a la entidad que los lidere (CEV, 2022, tomo 2, p. 797).

Esta recomendación se enmarca en la convicción de que el reconocimiento del daño es una condición ética, política y emocional para la dignificación de las víctimas y una medida central de reparación simbólica. Los actos de reconocimiento extrajudicial deben ser liderados por el Estado como parte de su responsabilidad histórica frente al conflicto armado, y deben desarrollarse de manera cuidadosa, con la participación de las comunidades y con acompañamiento psicosocial continuo. Dar prioridad a los sujetos de reparación colectiva permite avanzar en la reconstrucción del tejido social, sobre todo en territorios donde la violencia tuvo un impacto profundo y sostenido.

36: Planes de reparación colectiva en implementación (mayor al 50 %)

Meta
300

Avances
11%

Instrumento de planeación
Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026)

Fecha de inicio
2023

Entidad responsable
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, el indicador reporta un avance del 11 % equivalente a cerca de 33 planes de reparación colectiva con un nivel de implementación superior al 50 %. Esto frente a una meta de 300 para 2026. La medición del indicador se basa en el seguimiento al cumplimiento de cada acción del plan a través del módulo de reparación colectiva del sistema de información institucional de la UARIV.

Avance cualitativo

Durante el período de reporte, se registraron avances en la organización, planeación y definición del plan de trabajo para 2025. Estos hacen parte del proceso preparatorio para el desarrollo de jornadas en la ruta de reparación colectiva. Estas acciones buscan reactivar y dar continuidad a la implementación de los planes vigentes, en particular aquellos que se encuentran cerca del umbral del 50 % y cuya ejecución ha sido rezagada en años anteriores.

Uno de los principales desafíos es superar los rezagos históricos en la implementación de planes formulados previamente, ya que estos retrasos impiden que se alcance el umbral requerido para ser contabilizados en el indicador. Se requiere un esfuerzo focalizado para ejecutar acciones pendientes de ciclos anteriores, lo que implica tanto capacidad técnica como disponibilidad logística y presupuestal.

347: Sujetos de reparación colectiva de pueblos indígenas víctimas del conflicto amado con PIRC protocolizado

Meta
249

Avances
18,07%

Instrumento de planeación
Plan Nacional de Desarrollo
Fecha de inicio
2023

Entidad responsable
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Con corte al 31 de diciembre de 2024, el indicador reporta la protocolización de 31 planes integrales de reparación colectiva (PIRC) dirigidos a sujetos de reparación colectiva de comunidades indígenas víctimas del conflicto armado, lo que representa un avance del 18,07 % frente a la meta de 249 fijada para el periodo de implementación.

Avance cualitativo

En 2024, se logró la concertación y protocolización de 15 nuevos planes, entre ellos los de comunidades como el Resguardo Cañomomo Lomapieta, el Resguardo Indígena Kamentsa Biya de Sibundoy, y el Cabildo Indígena de la comunidad Inga de Santiago. Estos avances reflejan un compromiso institucional con los procesos de reparación colectiva étnica, orientados al reconocimiento del daño y resignificación de los pueblos indígenas víctimas del conflicto.

Para el 2024 se había proyectado la protocolización de 62 planes, de los que quedaron pendientes 31. En consecuencia, se priorizó para 2025 la atención a los sujetos que no culminaron la fase de diseño y formulación. A pesar de la reactivación del operador logístico y el fortalecimiento de capacidades institucionales, aún se requieren esfuerzos para cumplir con el volumen de PIRC necesarios para alcanzarla meta global del indicador.

A tal efecto, la UARIV ha identificado cuatro riesgos operativos y contextuales que han limitado la capacidad institucional de avanzar conforme a las metas anuales: (1) déficit de personal técnico contratado para la ejecución territorial de rutas; (2) retrasos significativos en la contratación e inicio de actividades del operador logístico, lo que ha afectado la planeación y ejecución de las fases de diseño y formulación de los planes, entre mayo y octubre de 2024; (3) condiciones de seguridad adversas en zonas como Cauca, Valle del Cauca, Llanos Orientales y el Catatumbo; y (4) altas tasas de reprogramación de jornadas por problemas de gestión del operador.

En respuesta a los riesgos señalados, la UARIV ha adoptado un conjunto de acciones orientadas a restablecer el ritmo de implementación del indicador, así como prevenir nuevos retrasos. En primer lugar, la contratación oportuna del operador logístico con el propósito de planificar con anticipación y de lograr una ejecución sincrónica de las jornadas de diseño y formulación de los PIRC. Con esto se evita la reprogramación

recurrente que afecta la continuidad del proceso. En segundo lugar, la priorización de sujetos rezagados de 2024 en el plan de trabajo de 2025 para revertir el impacto acumulado por la falta de cobertura territorial del equipo profesional y los problemas logísticos de la vigencia anterior; esto permite una distribución más eficiente de los esfuerzos institucionales y acelera la finalización de los planes en curso. En tercer lugar, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y territoriales mediante procesos de formación a los responsables de la ruta operativa de reparación colectiva busca reducir los errores operativos, aumentar la comprensión técnica de los procedimientos y fomentar el compromiso con los objetivos y metas institucionales. La articulación de estas acciones se encamina a resolver los rezagos detectados y prevenirlos en el futuro.

3.2.2 Recomendación 9: Ajustes normativos para la reparación a víctimas

Al Estado colombiano, a través del Gobierno nacional, las autoridades territoriales y el Congreso de la República, mediante un debate amplio con garantías de participación para las víctimas y sus organizaciones, realizar, bajo el principio de no regresividad, los ajustes de política, normativos e institucionales necesarios —especialmente a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los decretos leyes étnicos— para garantizar una reparación integral, diferenciada y transformadora de las víctimas del conflicto, en un tiempo razonable, y superar los escenarios de exclusión, pobreza y desigualdad histórica de la población víctima (CEV, 2022, tomo 2, pp. 650-651).

Esta recomendación fue asumida como un compromiso por parte del Gobierno nacional y no se definió un indicador específico para su seguimiento debido a que su cumplimiento se materializa a través de un ajuste legislativo de amplio alcance, cuya implementación requiere la adecuación progresiva del marco institucional y de planeación. La nueva Ley de Víctimas y su alineación con el AFP en general, y el SIVJRNR en particular, configuran una nueva ruta institucional clara y dirigida al cumplimiento de las recomendaciones de la CEV.

El 22 de agosto de 2024 se expidió la Ley 2421 “por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno”. Esta legislación retoma los principios orientadores de la

Ley de Víctimas de 2011: centralidad de las víctimas, reconocimiento, dignidad, no discriminación, participación, progresividad, no regresividad, enfoque diferencial y de género. También introduce de manera explícita el principio de transformación de las condiciones estructurales que dieron origen al conflicto, como una guía para la reparación. Además, se profundiza el enfoque diferencial con la inclusión de pueblos y comunidades étnicas, niñez y adolescencia, personas mayores, personas LGBTIQ+, personas con discapacidad, mujeres rurales personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales.

En su artículo 3, la Ley 1448 define como víctimas a las personas que, de forma individual o colectiva, hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado. Aquí se reconocen como víctimas colectivas aquellas organizaciones sociales, políticas, sindicales, defensoras de derechos humanos o comunales afectadas por el conflicto.

Por su parte la Ley 2421 mantiene esta definición general e introduce tres cambios significativos: (1) extiende el período de reconocimiento desde el primero de enero de 1985 hasta el 16 de agosto de 2016, fecha de firma del AFP; (2) amplía y detalla el alcance de reconocimiento de víctimas colectivas, en particular a pueblos y comunidades étnicas, su autonomías y cosmovisiones; este desarrollo también se evidencia en la precisión de los criterios del daño colectivo; en el artículo 6, además, se reconoce de forma explícita el derecho de las personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales a ser consideradas como posibles sujetos de reparación cuando han sido víctimas por su labor; (3) corrige la restricción temporal de la Ley 1448 al establecer una vigencia indefinida y basarse en principios de progresividad y no regresividad, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas en el largo plazo.

La Ley 2421 contiene un avance sustancial en la definición de la reparación, al menos en tres asuntos clave con respecto a la Ley 1448: (1) incorpora una noción de reparación transformadora, mediante el artículo 9 donde define la reparación como un proceso de restablecimiento y transformación de las condiciones estructurales que generaron o facilitaron las violaciones a los derechos de las víctimas; (2) establece una ruta integral y articulada que conecta medidas individuales, colectivas y territoriales (art. 12), a la vez que señala que la reparación integral debe tener en cuenta las condiciones

particulares de las víctimas, los contextos territoriales y el impacto diferenciado de las violencias (artículo 10); (3) prioriza el fortalecimiento de la ciudadanía, la inclusión social y el cambio estructural, además del restablecimiento de derechos.

De esta manera, se avanza frente a la Ley 1448 donde la reparación aparece más fragmentada y no logra integrar el restablecimiento a la transformación. Aún más, la nueva ley da un salto cualitativo al establecer mecanismos operativos para materializar las garantías de no repetición, incluidas políticas de memoria, reformas institucionales y protección de liderazgos sociales.

Esta nueva ley reestructura y fortalece la institucionalidad existente, transformando el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) de un órgano dedicado a la coordinación a un sistema funcional de planeación, implementación y evaluación. También introduce rutas de implementación territorializadas, mejora los instrumentos de seguimiento y profundiza la participación de las víctimas en términos de corresponsabilidad y decisión. Sobre el último asunto, la ley reafirma la participación como un principio orientador (art. 2) y añade un carácter incidente, de modo que las víctimas participen en las decisiones que las afectan. Aunado a lo anterior, se establece una instancia nacional de seguimiento y evaluación con participación de las víctimas (art. 62); se promueve mecanismos participativos en los procesos de planeación territorial, formulación de rutas de reparación, evaluación de planes plurianuales y comités territoriales; e introduce el concepto de “control social de la política de reparación por parte de las víctimas” (artículo 63), con posibilidad de formular recomendaciones y hacer veeduría ciudadana.

Ahora bien, la Ley 2421 avanza hacia el principio de integralidad en la construcción de una paz estable y duradera, al articularse de forma normativa y programática al AFP y al SVJNR. De esta manera, la Ley de Víctimas se transforma en una herramienta coherente con la justicia transicional que busca restaurar y reparar a las víctimas y también reconstruir el tejido social y avanzar hacia garantías de no repetición. A su vez, incorpora el enfoque territorial del AFP en la planeación ejecución misma de la política pública de reparación.

3.2.3 Recomendación 9.1: Asistencia y reparación integral, particular para las víctimas que permanezcan por fuera del territorio nacional

Al Estado colombiano, a través del Gobierno nacional, las autoridades territoriales y el Congreso de la República, mediante un debate amplio con garantías de participación para las víctimas y sus organizaciones, realizar, bajo el principio de no regresividad, los ajustes de política, normativos e institucionales necesarios —especialmente a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los decretos leyes étnicos— para garantizar una reparación integral, diferenciada y transformadora de las víctimas del conflicto, en un tiempo razonable, y superar los escenarios de exclusión, pobreza y desigualdad histórica de la población víctima (CEV, 2022, tomo 2, p. 650).

Esta recomendación responde a una deuda histórica del Estado colombiano con las víctimas del conflicto armado que, por razones de persecución política, amenazas o violencia directa, se vieron forzadas a salir del país. La CEV (2022) señaló que, a pesar de los avances normativos en materia de reparación, el exilio y el refugio transfronterizo no han sido reconocidos de manera suficiente como hechos victimizantes, y no existen mecanismos específicos para garantizar los derechos de quienes aún permanecen fuera del territorio nacional.

Por esta razón, se propone el reconocimiento del exilio como una forma grave de violación de derechos humanos y la implementación de medidas de asistencia y reparación integral que puedan materializarse tanto en el exterior como en el eventual proceso de retorno o reubicación. Estas medidas deben diseñarse desde un enfoque de derechos humanos, con participación directa de las víctimas en el exterior, y teniendo en cuenta las recomendaciones contenidas en el volumen *La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio*.

2.63: Porcentaje de personas que solicitan y reciben acompañamiento en retornos y reubicaciones

Meta
95%

Avances
17,84%

Instrumento de planeación
Documento CONPES 4031

Fecha de inicio
2021

Entidad responsable
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Con corte al segundo semestre de 2024, el indicador registra un avance del 17,84 %, correspondiente a 3.282 hogares acompañados de un total de 18.388 solicitudes. Si bien la meta planteada al 2026 es del 95 %, el comportamiento del indicador ha mostrado una tendencia a la baja desde el 2022, con un pico de 40,15 % en ese año, seguido por una disminución a 20,65 % en 2023 y el valor actual de 2024.

Avance cualitativo

Desde el inicio del seguimiento del indicador en 2021, la UARIV ha sostenido acciones dirigidas a garantizar acompañamientos en procesos de retorno y reubicación. En 2022 se logró mayor nivel de cumplimiento con un 40,15 %, resultado del fortalecimiento de la articulación con entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y la mejora progresiva en la asignación de recursos. Sin embargo, el desempeño del indicador ha descendido en los dos años posteriores: en 2023 se reportó un 20,65 % y en 2024 un 17,84 %. A pesar de ello, se han mantenido los esfuerzos de coordinación interinstitucional y se han iniciado análisis de viabilidad para mejorar la atención a las solicitudes.

Se requiere avanzar en el procesamiento y atención de un volumen significativo de solicitudes que, aunque han sido radicadas, no han podido ser gestionadas por las limitaciones impuestas por el cumplimiento de los principios de seguridad, dignidad y voluntariedad. Sumado a lo anterior, persiste la necesidad de robustecer los esquemas operativos y logísticos que permitan incrementar el porcentaje de hogares en efectivo acompañados año a año.

Dado el alto porcentaje de solicitudes se ha identificado una dificultad generalizada: estas no cumplen con los principios establecidos —seguridad, dignidad y voluntariedad—, lo que produce impedimentos legales y éticos para su gestión. Esta condición estructural reduce la capacidad de dar cumplimiento al indicador. Sumado a esto, se encuentran limitaciones técnicas y financieras que restringen la cobertura nacional del acompañamiento y las demoras en la articulación operativa con otras entidades del Estado responsables del retorno y la reubicación.

En tal sentido, la UARIV ha priorizado acciones orientadas a mejorar la coordinación interinstitucional y a elaborar un análisis más riguroso de la viabilidad de las solicitudes. Se observa una continuidad en el seguimiento a través de acciones relacionadas con el transporte (acción 2.64), esquemas especiales de acompañamiento rural, urbano y comunitario (acciones 2.65, 2.66 y 2.67), así como el fortalecimiento del tejido social de las comunidades retornadas o reubicadas (acción 2.68). Estas medidas buscan atender de forma integral el proceso de retorno y favorecer condiciones sostenibles para el restablecimiento de derechos en el lugar de llegada.

También es preciso señalar que la baja ejecución en el indicador no refleja una omisión institucional, sino una tensión más bien estructural entre el principio de voluntariedad y la voluntad efectiva de retorno en contextos de inseguridad persistente o falta de condiciones dignas para el regreso.

Víctimas del conflicto armado que se encuentren en el exterior que acceden a atención y a las medidas de reparación integral	Meta 33.443	Avances 43%
Instrumento de planeación Plan de Acción e Indicadores Complementarios de la UARIV Fecha de inicio 2025	Entidad responsable Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través de su Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior (GAVE) reporta, al cierre de 2024, un avance del 43 % en la meta trazada, lo que corresponde a un total de 14.381 víctimas en el exterior atendidas mediante distintos mecanismos de orientación, asistencia y medidas de reparación integral. El logro se alcanzó gracias a la articulación de modalidades presenciales, virtuales y consulares, garantizando un alcance significativo hacia la población víctima residente fuera del país.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la implementación de un conjunto de estrategias que fortalecieron la atención y reparación de las víctimas en el exterior en 2024. En primer lugar, a través de modalidades virtuales, presenciales y en coordinación con los consulados se atendieron 4.917 víctimas y se tramitaron 9.565 solicitudes. El número de solicitudes fue mayor al de personas atendidas, dado que una misma víctima puede requerir múltiples gestiones relacionadas con registro, indemnización o actualización de datos. Como complemento, se organizaron 23 jornadas virtuales y 7 presenciales, en las que se atendieron 2.327 personas y se gestionaron 4.314 solicitudes, fortaleciendo el acceso directo y personalizado a los servicios para las víctimas, independientemente de su ubicación.

Las atenciones registradas a través de consulados permitieron cubrir a 1.770 víctimas, lo que ratifica el papel central de estas instancias como puntos de acceso para quienes residen en el exterior. En materia de reparación económica, la Dirección de Reparación materializó 1.737 indemnizaciones, consolidando avances sustanciales en el cumplimiento de las medidas de reparación integral.

Además, se implementaron medidas de rehabilitación y satisfacción en el marco de las estrategias del Grupo de Atención a Víctimas del Exterior, alcanzando: 31 víctimas con el Programa ILLA (rehabilitación), 172 con RAÍCES (rehabilitación), 49 con KOI (satisfacción) y 45 con CIMIENTOS (satisfacción). En cuanto a retornos, se registraron 130 acompañados, 383 extemporáneos y 3 por otros hechos directos, asegurando acompañamiento integral en estos procesos. En último término, la Estrategia Semillas permitió apoyar 66 proyectos de integración económica local, promoviendo la autonomía y el fortalecimiento de capacidades productivas de la población víctima en el exterior.

Pese a estos avances, persisten retos orientados a garantizar la continuidad y optimización de la atención. Entre ellos se encuentran la preparación de un plan de trabajo para responder a las solicitudes que ingresarán a través de la Unidad en Línea como parte del plan de contingencia para 2025. Además, se debe seguir brindando atención y orientación a las solicitudes directas de las víctimas que residen en el extranjero, así como a aquellas remitidas por los consulados de Colombia en todo el mundo. Otro aspecto clave es el fortalecimiento de los canales de comunicación electrónica (telefonía, correo electrónico y WhatsApp), dada la dificultad que enfrentan muchas víctimas para ser contactadas debido a las barreras geográficas y tecnológicas.

Así mismo, es urgente la coordinación con los consulados en Venezuela para llevar a cabo jornadas presenciales, dada la alta demanda de atención en ese país. También se requiere la actualización del protocolo y la guía de jornadas de atención, con el fin de asegurar mayor eficiencia y evitar cuellos de botella. Superar estos desafíos permitirá consolidar un esquema más ágil, cercano y efectivo para la atención y reparación integral de las víctimas en el exterior.

3.2.4 Recomendación 9.2: Fortalecer y adecuar los programas de rehabilitación e indemnización de víctimas miembros de la fuerza pública

Fortalecer y adecuar los programas de rehabilitación e indemnización de víctimas miembros de la fuerza pública con la participación de sus organizaciones y garantizando su implementación de forma integral e idónea (CEV, 2022, tomo 2, pp. 651-652).



Avance cuantitativo

El Ministerio de Defensa reporta un avance del 67 % en el desarrollo de sesiones de trabajo orientadas a la evaluación y propuesta de nuevas rutas de rehabilitación y reparación integral para los integrantes de la fuerza pública víctimas del conflicto armado y sus familias.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la implementación de medidas normativas y técnicas que amplían el alcance de la reparación para este grupo poblacional. En particular, se resalta la expedición de la Ley 2421 de 2024, mediante la cual se amplió la cobertura en materia de indemnización para los integrantes de la fuerza pública víctimas del conflicto armado, y se ordenó la creación de un programa diferencial para la implementación de las demás medidas de reparación integral, que en la actualidad está en construcción.

No obstante, se identifican riesgos relacionados con las capacidades legales y financieras de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), las cuales deben garantizar la implementación efectiva del programa. Como acción de mitigación, se han desarrollado discusiones con equipos legales, de planeación y de presupuesto de las entidades responsables, con el fin de identificar rutas viables para la puesta en marcha del programa y asegurar su sostenibilidad.

3.2.5 Recomendación 9.3: Reparación a excombatientes

Reconocer como víctimas a los excombatientes de grupos armados ilegales que hayan sufrido graves violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH, incluyendo a las víctimas de violencias sexuales y reproductivas, y acordar las medidas para su reparación con enfoque diferencial en el marco del proceso de reincorporación o reintegración (CEV, 2022, tomo 2, pp. 651-652).

La nueva normativa no incorpora de modo explícito esta recomendación, lo que limita su alcance frente a la integralidad del enfoque restaurativo y representa un desafío estructural que impide responder a la realidad de excombatientes víctimas de vulneración y violación a sus derechos en el marco del conflicto armado.

Para mitigar esta situación, se requiere avanzar en la construcción de rutas administrativas o judiciales que permitan el reconocimiento de las y los excombatientes, así como en ajustes normativos complementarios que desarrollen dicho compromiso.

3.2.6 Recomendación 10: Cumplimiento de órdenes internacionales de reparación

Al Gobierno nacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad para las Víctimas, avanzar en un plan de choque para garantizar de forma prioritaria el cumplimiento de las órdenes sobre reparación integral de las víctimas del conflicto armado contenidas en sentencias de órganos internacionales. En particular, en lo relacionado con actos conmemorativos, reconocimientos de responsabilidad, atención en salud física y psicosocial y las garantías de no repetición. Lo anterior debe hacerse en concertación con las víctimas y sus organizaciones, aplicando el principio províctima y los enfoques diferenciales (CEV, 2022, tomo 2, p. 652).



Avance cuantitativo

El Ministerio de Relaciones Exteriores reporta un avance del 39 % en el cumplimiento de órdenes internacionales de reparación. De las 265 órdenes sobre reparación integral de las víctimas del conflicto armado, contenidas en sentencias de órganos internacionales

y programadas para su cumplimiento en 2024, 102 han sido declaradas cumplidas en su totalidad, 19 se encuentran cumplidas, pero aún sin declaración formal de la Corte, 12 han sido cumplidas en parte.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la gestión integral que adelanta el Grupo Interno de Trabajo de Seguimiento a las Órdenes y Recomendaciones de los órganos internacionales en materia de derechos humanos (GIT GSORO), en su rol de coordinación, articulación y seguimiento interinstitucional para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte IDH. Con base en lo anterior, se completaron gestiones que incluyeron actos de reconocimiento de responsabilidad internacional, pagos por indemnización y costas, publicaciones de sentencias, elaboración de documentales y piezas audiovisuales, fijación de placas conmemorativas, otorgamiento de becas, entregas de restos mortales, aprobación de diseños de monumentos, implementación de programas de capacitación y atención en salud, así como la expedición de normativa relevante, entre otros.

Estos avances reflejan la diversidad de medidas de reparación ordenadas por la Corte, que abarcan aspectos simbólicos, materiales, normativos e institucionales. Al mismo tiempo, se identifican retos significativos para la consolidación del cumplimiento, entre ellos: la complejidad de la concertación interinstitucional, la magnitud de víctimas beneficiarias, los factores geográficos y de seguridad que dificultan la implementación en zonas rurales y de difícil acceso, la desconfianza institucional y la necesidad de armonizar las órdenes de la Corte con el marco normativo interno.

En lo referente al enfoque diferencial étnico, se evidencian dificultades adicionales como la falta de protocolos de concertación culturalmente adecuados, deficiencias en registros censales y tensiones entre representantes y beneficiarios. En el escenario, el GIT GSORO ha priorizado la concertación con representantes de víctimas, la interlocución con entidades responsables y la creación de espacios de seguimiento que permitan superar los cuellos de botella identificados, sobre todo en las medidas de tracto sucesivo y las que requieren una articulación estrecha entre la justicia ordinaria y la justicia transicional.

3.2.7 Recomendación 11: Fortalecer programas de atención en salud integral (física y mental) y psicosocial

Al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y las secretarías municipales y departamentales de salud, fortalecer los programas de atención en salud integral (física y mental) y psicosocial, partiendo del reconocimiento y valoración de las necesidades de cada región, para atender el trauma social individual y colectivo dejado por la guerra (CEV, 2022, tomo 2, p. 652).

La CEV hace énfasis en el enfoque territorial y colectivo de esta recomendación, de modo que incluya no solo a las víctimas directas, sino también a los excombatientes en proceso de reincorporación, miembros de la fuerza pública y otros sectores afectados. Además, plantea la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios de salud, centrada en zonas rurales, y fortalecer la articulación con sistemas de salud propios de los pueblos étnicos. La recomendación también aborda la atención específica a los impactos desproporcionados de ciertos hechos victimizantes como tortura, desaparición forzada, secuestro y violencia sexual; en tal sentido, se requiere capacitar al personal de salud en protocolos específicos de modo que se logre una atención efectiva y se garantice un servicio sostenible y accesible para todas las víctimas.

3.84: Número de PIRC étnicos con medidas de rehabilitación psicosocial implementadas

Meta
129

Avances
40%

Instrumento de planeación
Documento CONPES 4031

Fecha de inicio
2021

Entidad responsable
**Ministerio de Salud y
Protección Social**

Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Hasta 2024, el indicador reporta un avance del 40 %, equivalente a 51 PIRC étnicos en los que se han implementado medidas de rehabilitación psicosocial. El indicador mide el número de sujetos de reparación colectiva étnicos que han recibido atención psicosocial colectiva en el marco del PAPSIVI o mediante acciones articuladas con la UARIV.

Avance cualitativo

Desde 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social ha liderado la implementación de medidas de rehabilitación psicosocial en PIRC étnicos. En ese año, se intervino en 10 PIRC ubicados en Amazonas, Cauca Nariño y Chocó. En 2022, a través de un convenio con la OIM, se implementaron acciones en 14 PIRC adicionales. En 2023 se mantuvo la cobertura en esos 14 PIRC y se priorizaron 12 más, aunque el proceso de contratación de un módulo diferencial étnico fue declarado desierto. En 2024, la UARIV asumió de forma directa la implementación en 15 PIRC —3 con cierre completo y 12 con acciones parciales—, lo que implicó una organización operativa entre entidades. En consecuencia, el Ministerio de Salud se enfocó en concertar una nueva priorización de PIRC para 2025.

Al cierre de la vigencia 2024 estaba pendiente la asignación de recursos para la implementación directa por parte del Ministerio de Salud y Protección Social en los PIRC priorizados para 2025, sobre todo en aquellos con procesos ya acompañados o protocolizados. También se encuentra en desarrollo la necesidad de diseñar e implementar un módulo diferencial étnico operativo, cuya ausencia ha dificultado la adaptación plena de las metodologías del PAPSIVI a las particularidades culturales de los pueblos étnicos.

En el proceso de implementación se han identificado desafíos por las limitaciones estructurales en la adaptación de herramientas del PAPSIVI a contextos étnicos específicos, también por la no visibilización del módulo diferencial étnico que impide institucionalizar una respuesta ajustada a las necesidades de los pueblos étnicos, y por el riesgo de duplicidad o fragmentación institucional en la ejecución de medidas en los mismos territorios. Frente a esto, la redistribución de responsabilidades operativas entre la UARIV y el Ministerio de Salud busca optimizar la ejecución y evitar

duplicidades. La concertación de una nueva priorización para 2025, focalizada en PIRC con procesos previos, refleja un intento de continuidad institucional y de focalización técnica. Además, se han sostenido espacios de articulación con la UARIV para alinear esfuerzos interinstitucionales en torno a la medida de rehabilitación colectiva de enfoque étnico.



Avance cuantitativo

A cierre de 2024, el acumulado del indicador asciende a 521.196 víctimas del conflicto armado que han accedido a la atención psicosocial por demanda o búsqueda activa, lo que representa un avance del 74,45 % respecto a la meta de 2026. La línea base era de 107.249 personas.

Avance cualitativo

Desde 2021 se ha fortalecido el acceso a servicios de atención psicosocial para víctimas del conflicto. En 2021 se atendieron 95.596 personas, en 2022 un total de 22.266, en 2023 la cifra ascendió a 120.323 y en 2024 se alcanzaron 152.328 atenciones (38.400 en el primer semestre y 113. 928 en el segundo), para un total acumulado de 521.196 personas. Las estrategias implementadas han sido lideradas, en primer

lugar, por el PAPSIVI y, en menor medida, por la UARIV, a la vez que se mantiene el modelo de intervención por fases. Se ha ampliado la cobertura territorial y se han hecho acompañamientos ajustados al contexto local.

Para el 2025 será necesario complementar la ejecución de las atenciones proyectadas para alcanzar la meta establecida a 2026, lo que depende de una ejecución eficiente por parte de las Empresas Sociales del Estado (ESE).

Una dificultad persistente es la no disponibilidad inmediata de los recursos presupuestales asignados, lo que puede afectar la ejecución oportuna de las acciones por parte de las ESE. Esta situación puede generar cuellos de botella en la prestación efectiva del servicio y en la continuidad de la atención a las víctimas. Frente a esto, el Ministerio de Salud ha adelantado acciones de planificación orientadas a garantizar la transferencia oportuna de recursos durante el primer trimestre del año. Esta medida busca anticiparse a los retrasos estructurales en la ejecución presupuestal y asegurar que las entidades prestadoras cuenten con los medios para mantener el ritmo de atención previsto.

E.E.4. Porcentaje de víctimas indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y rom que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 en el marco de los módulos étnicos y la ruta de atención integral en salud para víctimas indígenas

Meta
90%

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
**Ministerio de Salud y
Protección Social**
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador presenta un cumplimiento del 100 %, es decir, todas las víctimas pertenecientes a pueblos étnicos que, luego de procesos de socialización y sensibilización adecuados culturalmente, han solicitado atención psicosocial, han accedido a ella de forma efectiva. Esa medición se efectúa a partir de la comparación entre las víctimas pertenecientes a pueblos étnicos que solicitan atención y aquellas que en efecto la reciben, de acuerdo con su registro en el SISPRO, el RUV y las plataformas del PAPSIVI. La cifra se ha mantenido constante desde 2018, lo que evidencia una cobertura completa de la demanda generada por los procesos de acercamiento institucional.

Avance cualitativo

Desde 2018, el Ministerio de Salud y Protección Social ha garantizado atención a la totalidad de víctimas étnicas que por decisión propia solicitaron acompañamiento psicosocial, en el marco de procesos culturalmente apropiados de socialización y sensibilización. La atención se ha brindado en modalidades individual, familiar y comunitaria, a través de metodologías interculturales y convenios de asociación, respetando los lineamientos diferenciados establecidos en los decretos leyes 4633, 4634 y 4635. En 2022 se atendieron 4.327 personas en 433 municipios y se fortaleció el marco normativo con el Decreto 1650 de 2022 que integró el componente psicosocial al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En 2023, la cobertura aumentó a 15.309 víctimas étnicas, con recursos transferidos a 27 entidades territoriales y 224 ESE. En el mismo año, se inició la construcción del Módulo Diferencial Étnico. Ya para 2024, se consolidó la atención a 27.361 víctimas étnicas, se asignaron recursos a más de 250 ESE, se certificaron 1.731 personas en formación especializada, y se establecieron mesas de concertación con sujetos de reparación colectiva étnica.

Para la vigencia de 2025 es necesario garantizar la ejecución efectiva por parte de las ESE, y continuar con el despliegue territorial de la atención psicosocial, así como el módulo diferencial para personas negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y Rrom, además del seguimiento a los sujetos de reparación colectiva priorizados.

Se ha identificado, además, un riesgo por la no disponibilidad inmediata de los recursos asignados en cada vigencia, por lo que el Ministerio ha previsto acciones de planificación anticipada para lograr la transferencia oportuna de los recursos durante el primer trimestre de 2025, con el fin de no interrumpir la atención. También se han desarrollado procesos de formación técnica y mesas de concertación para fortalecer la implementación operativa de las medidas.



Avance cuantitativo

Hasta 2024, el indicador reporta un cumplimiento del 60 % respecto de la meta planteada a 2026, lo que representa un avance significativo, en particular en los últimos dos años. En 2024 se alcanzó un acumulado de más de 96.000 mujeres víctimas atendidas, incluidas mujeres de comunidades étnicas, lo que supera la meta intermedia establecida en el PND 2022-2026.

Avance cualitativo

Entre 2017 y 2021, el indicador se implementó a través del PAPSIVI, mediante ciclos de ocho sesiones psicosociales, con prioridad para mujeres víctimas de violencia sexual y con enfoque étnico. Las intervenciones se cumplieron con el apoyo de organizaciones como Forjando Futuros y la Cooperación Infancia y Desarrollo.

Se llevaron a cabo ajustes institucionales y metodológicos para garantizar la implementación del indicador: (1) en 2020 y 2021, la pandemia COVID-19 forzó la adaptación de las metodologías de atención sin suspender el servicio; (2) a partir de 2022, se inició el tránsito de PAPSIVI al SGSSS con la expedición del Decreto 1650, lo que permitió ampliar la cobertura territorial y fortalecer las capacidades institucionales en las ESE; (3) en 2023 y 2024, se consolidó el Módulo Rural PAPSIVI, clave para atender a las mujeres en zonas dispersas; (4) En 2024, más de 96.000 mujeres fueron atendidas con enfoque diferencial, en parte gracias a resoluciones específicas de asignación a recursos (1912 de 2023 y 820 de 2024).

Para 2025 se trazaron como acciones a iniciar el proceso operativo con base en la Resolución 1162 de 2025, ejecutar la planeación territorial y garantizar la transferencia de recursos durante el primer trimestre con el propósito de asegurar su ejecución oportuna por parte de las ESE.

Durante la implementación se han identificado retrasos en la disponibilidad de los recursos asignados a través de las resoluciones del Ministerio de Salud, lo que limita la ejecución territorial de las ESE. También se ha encontrado la persistencia de brechas en zonas rurales o con baja capacidad institucional, lo que puede dificultar la atención oportuna, sobre todo a mujeres víctimas con barreras de acceso. Frente a esto, se han adoptado medidas de planificación anticipada para que los recursos puedan ser transferidos en el primer trimestre y se ha procurado el fortalecimiento institucional progresivo de las ESE mediante lineamientos técnicos y administrativos que busca garantizar la operatividad efectiva del PAPSIVI dentro del SGSSS.

3.2.8 Recomendación 12: Formular una política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, con la participación de autoridades territoriales, incluyendo autoridades étnicas, la academia, medios de comunicación y, en especial, las organizaciones de víctimas, discutir, concertar y poner en marcha una política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición. Esta debe construirse con un enfoque diferencial y territorial que contribuya a superar el trauma individual y colectivo y a enfrentar la estigmatización y el negacionismo (CEV, 2022, tomo 2, p. 653).

Política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición formulada	Meta 1	Avances 35%
Instrumento de planeación Plan Estratégico Sectorial (Inclusión Social y Reconciliación) Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Centro Nacional de Memoria Histórica Fecha de fin 2025	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Centro Nacional de Memoria Histórica reporta un avance del 35 % en la formulación de la Política de Memoria y Verdad para la construcción de paz y la no repetición al cierre de la vigencia 2024.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la gestión llevada a cabo en el marco de la consultoría apoyada por el Programa PROPAZ II de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), a través de la cual en mayo de 2024 se recibió el documento final con los capítulos iniciales de marco conceptual, diagnóstico, antecedentes y justificación del documento CONPES de formulación de la Política de Verdad y Memoria. El proceso se desarrolló de manera colaborativa entre el Centro Nacional de Memoria Histórica y el Departamento Nacional de Planeación.

Durante el primer semestre se gestionó el inicio de la segunda fase de la consultoría, orientada a estructurar el diagnóstico de la política desde un enfoque territorial y participativo. Para ello, el CNMH entregó insumos relacionados con la Estrategia de Territorialización y Transversalización, así como los resultados de la primera fase, con el fin de apoyar el análisis del consultor. En agosto de 2024 inició en forma la segunda fase, priorizando la construcción de cuatro planes territoriales de memoria (PTM) en las regiones de Urabá y municipios aledaños, Eje Cafetero, Caquetá y Cúcuta. Además, el CNMH suministró al consultor una guía metodológica para la elaboración de diagnósticos y pautas para garantizar la participación de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas en todas las etapas de formulación de los Planes Territoriales de Memoria.

En noviembre de 2024 se recibió el documento preliminar de resultados de la consultoría, sobre el cual el equipo del CNMH —a través de la Estrategia de Territorialización y Transversalización, el Grupo de Planeación y el área de Cooperación Internacional y Alianzas— planteó observaciones y retroalimentación. Tras los ajustes correspondientes, el 4 de diciembre de 2024, el DNP confirmó la incorporación de las recomendaciones obtenidas.

En paralelo, el CNMH realizó seguimiento técnico a la Evaluación del Mecanismo no Judicial de Contribución a la Verdad (MNJCV), cuyo informe final fue entregado el 14 de junio de 2024 por el Centro de estudios jurídicos y sociales de justicia. Esta evaluación identificó buenas prácticas y oportunidades de mejora en la implementación del mecanismo, a partir de análisis documentales y entrevistas a diversos actores vinculados al proceso. El estudio se concentró en cinco frentes principales: esclarecimiento de la verdad, definición de la situación jurídica de desmovilizados, garantía de derechos de las víctimas, difusión y apropiación social de los hallazgos, y

articulación interinstitucional. Entre las recomendaciones más relevantes se destacan la necesidad de fortalecer los escenarios de adaptabilidad del mecanismo y ampliar las estrategias de difusión y apropiación social de sus resultados.

De esta manera, el CNMH alcanzó un avance del 35 % en el cumplimiento del indicador durante la vigencia 2024, consolidando una base metodológica y técnica para la formulación de la Política de Verdad y Memoria con enfoque territorial, participativo y de garantía de derechos.

3.2.9 Recomendación 13: Asignar al Museo de Memoria de Colombia el liderazgo de la política de archivos de Derechos Humanos y el Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, asignar al Museo de Memoria de Colombia o a una institución con autonomía e independencia el liderazgo de la política pública de archivos de derechos humanos y el Protocolo de Gestión Documental de los Archivos referidos a graves violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, incluyendo la coordinación de la implementación del Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos, para así fortalecer la protección, con formación, apropiación y uso social del archivo (CEV, 2022, tomo 2, p. 655).

3.59 Número de municipios con procesos de memoria documental preservada	Meta 242	Avances 100%
Instrumento de planeación Documento CONPES 4031 Fecha de inicio 2021	Entidad responsable Centro Nacional de Memoria Histórica Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Con corte a diciembre de 2024, el indicador presenta un avance del 100 % frente a la meta acumulada anual, con un total de 144 municipios con procesos de preservación de memoria documental. También, representa avance del 59,5 % con respecto a la meta del horizonte 2031. El indicador de gestión acumula el número de municipios donde se han adelantado acciones que comprenden desde el acercamiento con comunidades y organizaciones sociales, hasta la inclusión de archivos en el Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos (READH), así como su socialización, apropiación social y protección.

Avance cualitativo

Desde 2021, el CNMH ha consolidado procesos progresivos de intervención territorial para la preservación de archivos de DD. HH. En 2021 se alcanzaron 102 municipios, incluidas 14 nuevas acciones de seguimiento. En 2022 se sumaron 12 municipios más y en 2023 al menos 20 municipios adicionales, con lo que se alcanzó un acumulado de 130 al cierre de ese año. En 2024 se intervinieron 14 nuevos municipios —4 en el primer semestre y 10 en el segundo—, lo que eleva el total a 144. Las acciones incluyen (1) jornadas de acompañamiento técnico; (2) caracterización de archivos; (3) talleres de formación en gestión documental; (4) socialización del READH; (5) y coordinación con víctimas, organizaciones sociales y entidades públicas y privadas.

Es necesario continuar con el despliegue territorial para asegurar la cobertura nacional y la profundidad de procesos de apropiación comunitaria y técnica de los archivos, sobre todo en los 98 municipios por intervenir.

El avance sostenido del CNMH en el acompañamiento a municipios para la preservación documental constituye un paso clave hacia al cumplimiento de la recomendación 13. Los procesos desarrollados hasta 2024 han permitido recolectar y proteger archivos, así como su socialización y el fomento de la aprobación comunitaria, de acuerdo con los principios de memoria viva, verdad y dignificación.



Avance cuantitativo

El Centro Nacional de Memoria Histórica reporta un avance del 100 % en la consolidación del Archivo de los Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado, así como en las colecciones de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Avance cualitativo

El avance corresponde a la implementación del proyecto de inversión que cumplió en su totalidad las metas establecidas para la vigencia, en línea con las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Entre los logros más destacados se encuentra la digitalización, procesamiento técnico y puesta a disposición de la

sociedad de 500.000 imágenes de documentos de archivo y colecciones documentales relacionados con derechos humanos y memoria histórica. Así mismo, se fortaleció el acompañamiento a la implementación de la política pública de archivos de derechos humanos mediante la práctica de 11 jornadas de acompañamiento con víctimas y organizaciones públicas y privadas que resguardan archivos referentes a violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado.

Pese a las dificultades derivadas de las condiciones de orden público que limitaron la llegada a algunos territorios, se logró cumplir los objetivos planteados gracias al aprovechamiento de medios virtuales, que permitieron mantener las acciones planeadas y garantizar la cobertura prevista. Consolidando un avance integral en la preservación, acceso y uso social de la memoria histórica y los archivos de derechos humanos en Colombia.

3.2.10 Recomendación 14: Ajustes normativos, institucionales y de política para promover los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas

Al Estado en su conjunto y en particular al Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, a la Fiscalía General de la Nación, a las entidades del Sistema Integral para la Paz y al Congreso de la República, con la participación de las organizaciones de derechos humanos y de víctimas, realizar los ajustes institucionales, de política pública y normativos que sean necesarios para promover los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, en el contexto y con ocasión del conflicto armado, con el fin de garantizar que la búsqueda sea una prioridad que compromete al Estado en su conjunto (CEV, 2022, tomo 2, p. 655).

En esta recomendación se destaca la importancia de la búsqueda de personas dadas por desaparecidas como un proceso fundamental dentro de la reparación integral para las víctimas y sus familias, así como una herramienta para garantizar sus derechos.

En tal sentido, la CEV propone una reforma institucional y normativa para promover una mayor articulación entre las entidades encargadas de la búsqueda como la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la Fiscalía General de

la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Jurisdicción Especial para la Paz. Sumado a esto, se recomienda mejorar las capacidades forenses, priorizar la identificación de los cuerpos y garantizar la custodia y dignificación de los restos en los cementerios del país. Un elemento clave de esta recomendación es la inclusión de los familiares de las víctimas en los procesos de búsqueda, con el fin de garantizar que sean reparadores en sí mismos.

Política Pública de Intervención de Cementerios formulada	Meta 1	Avances 100%
Instrumento de planeación Plan Estratégico Institucional Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio del Interior Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Ministerio del Interior reporta la formulación de la política objeto del indicador, a través de la cual se busca garantizar la dignificación, recuperación, protección y adecuación de los cuerpos de personas desaparecidas, más que todo en contextos de conflicto armado, violencia sociopolítica o crisis humanitarias. Dicha formulación se orienta a enfrentar el uso inadecuado o negligente de cementerios donde pueden existir cuerpos no identificados o inhumados de manera irregular.

Avance cualitativo

Al cierre de la vigencia 2024, en el marco de la formulación de la Política Pública de Intervención de Cementerios, el borrador del decreto titulado “Por el cual se adopta la política pública de gestión y administración de los cementerios para la custodia y

preservación de cuerpos no identificados y cuerpos identificados no entregados” se encontraba en proceso de aprobación.

Es importante tener en cuenta que el borrador del decreto debe ser remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que surta el trámite correspondiente de aprobación. Dicha gestión está proyectada para llevarse a cabo durante la vigencia 2025.

Número de ajustes normativos, institucionales y de política para promover los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas		Meta 2	Avances 50%
Instrumento de planeación Marco Estratégico Instruccional (MEI) Plan de Acción Institucional (PAI) Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas Fecha de fin 2026		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

La Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas reporta un avance del 50 % frente a la meta acumulada del indicador, reflejado en un (1) ajuste normativo orientado a promover los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. El indicador mide el total de ajustes normativos, institucionales y de política pública promovidos y/o gestionados por la UBPD en el marco de la implementación del plan de relacionamiento, articulación e incidencia, tanto a nivel nacional como territorial. En particular, se consideran como avances el decreto del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) y la formulación de la Política Pública Integral sobre Personas Dadas por Desaparecidas (PDD), cuyos documentos definitivos constituyen resultados concretos para el cumplimiento de la meta.

Avance cualitativo

El avance reportado corresponde a la expedición del Decreto 532 del 29 de abril de 2024, mediante el cual se estableció la estructura, composición, funciones y funcionamiento del SNB. A partir de su adopción, hubo cinco sesiones de la Comisión Intersectorial —máxima instancia del sistema— con participación de la Comisión Asesora y representantes de la sociedad civil. En la primera sesión, celebrada el 6 de junio de 2024, se aprobaron dos instrumentos clave: el Acuerdo 001 de 2024, que reglamentó el funcionamiento interno de la Comisión Intersectorial, y el Acuerdo 002 de 2024, que reguló la operación de los cuatro comités técnicos del sistema.

Desde agosto de 2024, los comités técnicos iniciaron actividades, articulando a 24 instituciones del nivel nacional. En sus sesiones, la Comisión Intersectorial también aprobó la hoja de ruta para la formulación de la política pública integral, los lineamientos de participación de la sociedad civil, la estrategia de comunicaciones y pedagogía, la estrategia de territorialización del SNB y el plan estratégico del sistema.

Durante el segundo semestre de 2024, en cumplimiento del segundo objetivo estratégico definido por el Decreto 532 de 2024, se desplegó una amplia estrategia de participación para la formulación de la política pública integral, que recogió insumos de 1.104 personas y organizaciones a través de 24 encuentros territoriales —seis de ellos con enfoque exclusivo de género—, 109 encuestas, 91 formularios web y siete grupos focales, incluyendo a personas buscadoras en el exterior.

Entre las acciones pendientes, se encuentra la conclusión de la Fase III de la hoja de ruta para la formulación de la política pública integral, correspondiente al diagnóstico técnico y normativo. Una vez finalizada esta fase, se continuará con la formulación de los objetivos, líneas de política y el plan de acción, pasos necesarios para proceder con la adopción formal de la política pública mediante decreto nacional y avanzar en su socialización, implementación y seguimiento.

Igualmente, el SNB deberá avanzar en su proceso de territorialización, mediante la conformación y puesta en marcha de los comités territoriales establecidos en el Decreto 532 de 2024. Estos comités deberán articularse con las mesas territoriales de desaparición forzada y otras instancias ya existentes en los territorios. Esta acción responde a los compromisos definidos en el Plan Estratégico del SNB, aprobado por la Comisión Intersectorial el 19 de diciembre de 2024.

En el último término, cabe mencionar que, el proceso de formulación de la política pública integral y el funcionamiento del SNB enfrentan riesgos importantes. En primer lugar, el carácter mixto del SNB —que articula instituciones del Estado y representantes de la sociedad civil a través de la Comisión Asesora— exige la construcción constante de consensos. Esta dinámica ha implicado ajustes metodológicos y modificaciones en el cronograma, lo que ha retrasado la finalización de la hoja de ruta de formulación de la política. En segundo lugar, la articulación interinstitucional con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su rol de Secretaría Técnica del SNB, se ha visto afectada por cambios frecuentes en la dirección de esa cartera. Esta situación ha dificultado la continuidad del proceso, en particular en lo relacionado con la participación efectiva de la sociedad civil y con el avance sostenido hacia la adopción de la Política Pública Integral.



Imagen de la UIAP - SISEP Comision 10

3.3 Participación: consolidar una democracia incluyente, amplia y participativa

Una paz estable y duradera en Colombia requiere una democracia amplia, incluyente y con garantías reales para la participación política y ciudadana de toda la sociedad. Al respecto, la CEV (2022) advierte que, a pesar de los avances normativos y los procesos de apertura democrática impulsados por la Constitución de 1991 y el AFP, persisten serias restricciones a la participación, más que todo en los territorios históricamente excluidos y en sectores sociales que han sido víctimas de estigmatización y violencia (pp. 657-659).

La democracia en el país sigue enfrentando barreras estructurales que la limitan, como la exclusión política, la violencia contra quienes piensan diferente y los bajos niveles de representación. A pesar de avances significativos como la aprobación del

Estatuto de la Oposición y la puesta en marcha de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la implementación del punto 2 “Participación política: apertura democrática para construir la paz” del AFP tiene desafíos en medidas como la reforma política, las garantías para la movilización social o la implementación de una política pública de participación, debido a desarrollos reducidos, rezagos y estancamientos (CEV, 2022, p. 658).

En tal contexto, la CEV (2022) hizo un llamado a transformar el régimen político y social en clave de justicia participativa, promoviendo una cultura democrática que valore la diferencia, la protesta social, el diálogo y la representación efectiva de todos los sectores y territorios del país. Así mismo, planteó la necesidad de garantizar la seguridad de quienes ejercen la participación, en particular de líderes y lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos, excombatientes en proceso de reincorporación y opositores políticos, y de reconocer plenamente a campesinos, mujeres y pueblos étnicos como sujetos políticos (p. 659).

Así, ese eje temático recoge un conjunto de recomendaciones que buscan enfrentar las deudas históricas de la democracia colombiana y que el actual Gobierno nacional ha concretado en 16 indicadores de seguimiento. Estas recomendaciones son esenciales para restablecer el tejido social, reconstruir la confianza entre ciudadanía e instituciones, y avanzar hacia una paz sostenible desde una democracia viva y deliberativa.

3.3.1 Recomendación 15: Pacto político nacional para impulsar el diálogo y rechazar el uso de la violencia

Al Estado colombiano, la sociedad en general, Gobierno nacional, a las autoridades territoriales incluyendo las autoridades étnicas, al Consejo Nacional de Paz, a los Consejos Territoriales de Paz, a los partidos políticos y a las organizaciones sociales, con acompañamiento del Ministerio Público, promover diálogos locales y regionales que incentiven la participación de los diversos sectores sobre los intereses y el rol que estos han desempeñado en el conflicto armado, y rechazar definitivamente la violencia como medio de resolución de conflictos. Lo anterior en el marco de la construcción de un Pacto Nacional de Rechazo a la violencia y un compromiso de exclusión de las armas de la política (p. 660).

B.144: Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización, diseñada con asesoría del consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia, implementada

Meta
1

Avances
50%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2020

Entidad responsable
Ministerio del Interior
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2024

Avance cuantitativo

De acuerdo con el último reporte, a septiembre de 2024, el avance del indicador alcanza el 50 %. Esto corresponde a la fase de diseño e inicio de implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (PPRCNE).

Avance cualitativo

Desde 2020 se desarrollaron ejercicios de formulación de política, liderados por el Consejo Nacional de Paz con la participación de 1.700 actores sociales. En 2021 se instaló la comisión redactora y se avanzó en la estructuración del proyecto normativo. Como resultado, en agosto de 2022 se expidió el Decreto 1444 que adopta la PPRCNE. Entre 2022 y 2024 se han desplegado acciones para implementar la política: hubo jornadas de socialización en 15 municipios, se instaló el comité técnico con participación interinstitucional y se elaboró un primer borrador del plan de acción. También se lanzó la campaña “Paz sin estigmas” como estrategia de comunicación pública. Por otra parte, se avanzó en la territorialización de la política mediante la entrega de la Caja de Herramientas a administradores locales y consejos territoriales de paz. Además, se

concertó un instrumento de articulación nacional-territorial y se consolidó el plan de acción definitivo que incluye 52 acciones organizadas por los ejes de la política que fue aprobado por el comité técnico y el Consejo Nacional de Paz.

Uno de los principales desafíos ha sido la construcción de la metodología para la territorialización de la política. En tal sentido, se han identificado dificultades en los procesos de convocatoria y participación de entidades territoriales priorizadas, lo que puede afectar la apropiación social de la PPRCNE. Frente a esto, es importante subrayar la Caja de Herramientas y la instalación de mesas interinstitucionales pues son acciones que se proponen mitigar estos desafíos identificados.

Sumado a lo anterior, el indicador tuvo un ajuste en la Adenda 1 del Documento CONPES 3932 en su fecha de finalización, de manera que su vigencia se extiende hasta 2031. Esto, permite contar con un horizonte de implementación más amplio, coherente con el carácter progresivo de las transformaciones culturales y políticas que promueve PPRCNE.



Avance cuantitativo

Hasta 2023, el indicador registra un cumplimiento del 94,12 %. A la fecha, se han firmado más de 60 pactos políticos en distintos departamentos y municipios desde el inicio de la implementación de la ruta en 2017. En 2022 se firmaron 22 pactos en

territorios donde antes no existían antecedentes, como Caquetá, Arauca, San Andrés y Quindío. En 2023, con la celebración de elecciones territoriales, se firmaron 3 pactos nuevos en La Guajira, Guaviare y Cesar.

Avance cualitativo

La ruta busca el compromiso de actores sociales y políticos en procesos electorales, más que todo en las elecciones atípicas, ordinarias y legislativas para contribuir a la reconciliación nacional y la convivencia pacífica. El trabajo de formulación del Pacto Político Nacional comenzó en 2017, con una metodología estructurada por el Consejo Nacional de Paz que permitió la incorporación de más de 1.700 actores sociales. Desde 2021, la implementación de la ruta se intensificó y en 2024 se consolidaron varias actividades estratégicas que incluyen la articulación del Consejo Nacional de Paz, la UARIV y otros actores institucionales y territoriales; y el diseño de una estrategia de comunicaciones para visibilizar los pactos políticos firmados y se avanzó en la planificación de actividades territoriales para la firma de nuevos acuerdos.

El indicador no ha registrado nuevos avances desde 2023 debido a que no se han desarrollado elecciones ordinarias y, en algunos casos, porque no se lograron acuerdos territoriales. Las acciones que se encuentran pendientes son las siguientes: (1) la socialización continua de la ruta, (2) la ambientación en los territorios y planificación logística previa, (3) actividades territoriales, (4) protocolización y firma de nuevos acuerdos y (5) activación de la estrategia de seguimiento y monitoreo.

El indicador fue objeto de un ajuste en la Adenda 1 del Documento CONPES 3932 por el que se modifica su nombre de Ruta para la Promoción del Pacto Político Nacional a Territorios con ruta para la promoción del Pacto Nacional. Tal cambio asegura una medición más adecuada pues cuantifica el enfoque territorial del indicador y permite ver con mayor claridad las acciones concretas de socialización, negociación y firma de pactos en cada región. De esta manera, se facilita el seguimiento y la evaluación de los efectos del Pacto Político Nacional en las comunidades.

Además, se extendió la fecha de finalización del indicador hasta 2031, lo que facilita la continuidad de los procesos de diálogo y asegura que el Pacto se pueda implementar de manera sostenible y con mayor apropiación social en cada territorio con ruta de promoción.

3.3.2 Recomendación 16: Reforma al régimen político y electoral, considerando recomendaciones de la Misión Electoral

Al Gobierno nacional, el Congreso de la República, los partidos y movimientos políticos, avanzar en una reforma al régimen político y electoral que tenga en cuenta las propuestas realizadas por la Misión Especial Electoral creada en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, a través de un discusión amplia y plural para la búsqueda de consensos alrededor de las garantías para un régimen pluralista, democrático y deliberativo que permita dignificar el ejercicio de la política (p. 661).

La CEV señala la importancia de garantizar una representación efectiva de las comunidades rurales y de asegurar la implementación de las Circunscripciones Especiales Transitorias para la Paz. La reforma debe también fortalecer la democracia interna de los partidos, promover la paridad de género, y establecer medidas para mejorar la financiación de los partidos y las campañas, con un enfoque que dé mayor transparencia y control sobre el dinero en la política.

También plantea la necesidad de asegurar la participación de la ciudadanía en la fiscalización de los recursos utilizados en las elecciones, garantizar la independencia de las autoridades electorales, y establecer mecanismos de control sobre la eficacia de las instituciones encargadas del proceso electoral, como la Registraduría Nacional y el Consejo Nacional Electoral. Todo esto tiene como objetivo sentar las bases para una política más equitativa y accesible, donde la política se ejerza con dignidad y en cumplimiento con los principios democráticos.

Plan Nacional de Garantías Electoral es creado	Meta 1	Avances 0
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio del Interior Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al cierre del 31 de diciembre de 2024, el indicador reporta un avance cuantitativo de cero (0), conforme al informe presentado por el Ministerio del Interior. El indicador tiene como objeto la formulación y creación de un plan estratégico nacional que busque garantizar condiciones de transparencia, equidad y justicia durante los procesos electorales en Colombia. Su cumplimiento implica la elaboración de un documento que detalle las medidas necesarias para asegurar la integridad y la participación plena de todos los actores políticos y ciudadanos en los procesos electorales.

Avance cualitativo

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio del Interior, el presente indicador se vincula con el indicador B.187³ del Plan Marco de Implementación, que aborda los ajustes normativos e institucionales del régimen electoral en Colombia, conforme a las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE). En el marco de estos esfuerzos, se presentaron varios Proyectos de Acto Legislativo (PAL) que buscaban implementar dichas reformas, los cuales se mencionan a continuación.

En primer lugar, el Proyecto de Acto Legislativo PAL 07 de 2017, que abordaba temas fundamentales como la modificación del sistema electoral y la financiación de partidos, fue archivado por el Senado de la República, lo que impidió su avance hacia la sanción de una nueva norma. Lo anterior subraya que, pese a la presentación proyectos de actos legislativos trascendentales para el ajuste normativo, su aprobación y sanción dependen del Congreso de la República, y en tal caso, no se concretaron las reformas previstas.

Por otra parte, el actual Gobierno nacional radicó la reforma al Código Electoral, que contenía los ajustes normativos recomendados por la MEE. Esta reforma fue aprobada por el Congreso, pero después fue anulada por la Corte Constitucional, lo que representa un revés significativo en la implementación de los ajustes normativos propuestos. Esos acontecimientos demuestran que, si bien los ajustes normativos se han planteado, la implementación efectiva de las reformas requiere la superación de diversos desafíos legislativos y judiciales.

3. Indicador reportado a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) con fecha de finalización de 2017.

3.3.3 Recomendación 17: Promoción de espacios de diálogo deliberativo entre autoridades y necesidades ciudadanas

Al Gobierno nacional y autoridades territoriales, promover espacios de diálogo deliberativo que garanticen que las políticas públicas respondan a las necesidades ciudadanas, fortalezcan la legitimidad y la confianza institucional (p. 662).

B.152: Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado

Meta
100%

Avances
65%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio del Interior
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

Hasta su último reporte, en septiembre de 2023, el indicador registra un avance del 65 % en la implementación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, lo que refleja un proceso continuo desde 2018. Se han llevado a cabo un total de 109 acciones en 2024 que incluyen 38 talleres a nivel nacional, 53 asistencias técnicas y 6 eventos relacionados con el control social y las veedurías ciudadanas. Estas acciones se llevaron a cabo en departamentos como Santander, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Antioquia y ha involucrado una amplia variedad de actores locales.

Avance cualitativo

Desde 2018, se han implementado de manera progresiva tres ejes: (1) creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas mediante capacitaciones presenciales y virtuales; (2) medidas de transparencia para la implementación del AFP con la creación de la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA) y la Guía metodológica para la creación de observatorios; (3) y la coordinación interinstitucional con entidades como la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, universidades y entes de control.

En 2022 y 2023 se llevaron a cabo diversas actividades de socialización. Estas abarcaron talleres, seminarios, asistencias técnicas y campañas de promoción. Además, se implementaron mesas de trabajo y foros para fomentar el control social y la participación efectiva en procesos de transparencia y lucha contra la corrupción. Las acciones pendientes incluyen la normalización de los reportes en SIPO, validación de rechazos y subsanación de las observaciones del reporte de 2023. En lo referente a la implementación, se requiere continuar con la planificación logística y la ambientación en territorios para garantizar la efectividad de las acciones en todas las regiones del país, más que todo con mayor necesidad de participación ciudadana.

El principal desafío identificado en la implementación del indicador es la articulación entre las entidades responsables, ya que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia tiene la responsabilidad principal sobre los observatorios de transparencia y la coordinación con otras entidades ha mostrado dificultades operativas. Esto puede generar duplicidad en los esfuerzos institucionales y vacíos en las funciones, lo que puede limitar el alcance de los observatorios.

Para mitigar estos riesgos, se han implementado mesas de trabajo periódicas y se está llevando a cabo un proceso de definición clara de los roles y responsabilidades de cada entidad involucrada en los observatorios. Esta estrategia busca evitar fricciones y mejorar la colaboración interinstitucional para optimizar el funcionamiento de las veedurías y el seguimiento a la transparencia en los territorios.

B.353: Documento de lineamientos técnicos elaborado que incluya la metodología para facilitar la planeación participativa sectorial y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales

Meta
100%

Avances
85,71%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2020

Entidad responsable
Departamento Nacional de Planeación
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador reporta un cumplimiento del 85,71 %, superando la meta intermedia establecida para 2026 (50 %). Esto corresponde a la finalización de todas las actividades contempladas para la elaboración, validación, publicación y socialización del documento técnico, conforme a las fases establecidas en el cronograma plurianual.

Avance cualitativo

Entre 2020 y 2021 se desarrolló la fase de diseño del documento, que incluyó un sólido proceso de recopilación normativa y conceptual, el análisis de cinco experiencias de planeación participativa en Colombia, un diagnóstico nacional sobre Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y la implementación del Registro de Consejeros de Planeación (RCP). Con estos insumos, se inició la redacción del documento técnico con aportes de expertos y actores clave.

Durante 2022, el proceso se profundizó con la caracterización de CTP en 616 municipios y los 28 departamentos, y la validación de un diagnóstico nacional

mediante encuestas y registros digitales. Se estructuró una propuesta metodológica que posiciona a los CTP como actores clave en la planeación territorial. El documento resultante incorporó un marco normativo claro, una ruta metodológica de seis pasos y lineamientos funcionales para facilitar el diálogo deliberativo entre la ciudadanía y los Gobiernos territoriales.

En 2023, se ajustó el documento con lenguaje accesible, se desarrollaron materiales pedagógicos e infografías, y se finalizó el proceso de validación interna. En 2024 se culminó la diagramación, publicación y socialización del documento *Fortalecimiento de la planeación participativa: el rol de los Consejos Territoriales de Planeación en la elaboración y seguimiento de los Planes de Desarrollo Territorial*, con eventos en varias ciudades del país (Cali, Barranquilla, Pereira y Bogotá); además, se integraron cuatro piezas gráficas al aplicativo SisPT como apoyo pedagógico.

El resultado representa no solo el cumplimiento técnico del indicador, sino también un avance relevante para la consolidación de espacios institucionales de participación y diálogo deliberativo, en sintonía con el enfoque de legitimidad democrática y transformación institucional promovido por la Comisión de la Verdad.



Avance cuantitativo

El indicador reporta un avance acumulado del 60 % frente a la meta establecida para 2026, y una meta intermedia del 75 %. A la fecha se han desarrollado tres de las cinco actividades planeadas: recopilación de información, elaboración de la propuesta y validación interna del documento.

Avance cualitativo

Entre 2020 y 2021 se ejecutó la fase de diagnóstico, centrada en la revisión del marco normativo y conceptual, y en la aplicación de un instrumento a 147 entidades públicas. En 2022, se redefinió el enfoque del documento para priorizar la metodología de presupuestos participativos como herramienta de planeación participativa, integrando aprendizajes nacionales y regionales en América Latina. Durante 2023 se desarrollaron grupos focales con ciudadanía, academia y autoridades territoriales, para recoger experiencias y expectativas frente a la participación en la formulación de políticas sociales. El documento incorporó un marco comparado con casos de Brasil, México, Perú, Chile y Argentina.

En 2024, el avance se concentró en la validación interna del documento y en la entrega de una versión preliminar, la cual fue socializada con áreas del Gobierno nacional. Durante el proceso se recibieron observaciones para fortalecer la articulación con los planes de desarrollo territorial y con el enfoque de género. El indicador representa un paso estratégico para fortalecer la arquitectura institucional de la planeación participativa en Colombia, con herramientas metodológicas que buscan robustecer el diálogo deliberativo como base de legitimidad en la formulación de políticas públicas sociales.

Acciones pendientes

Está pendiente para 2025 la elaboración y publicación de cinco guías orientadoras en un lenguaje accesible para la ciudadanía. Estas guías complementarán los lineamientos técnicos formulados.

3.3.4 Recomendación 18: Estatuto de derechos y garantías para las organizaciones y movimientos sociales

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, avanzar en un estatuto de derechos y garantías para las organizaciones y movimientos sociales —en particular organizaciones de base de grupos históricamente marginalizados (mujeres, personas LGBTIQ+, pueblos étnicos, campesinos y campesinas)— que permita reconocer, fortalecer y garantizar su incidencia en asuntos públicos (CEV, 2022, tomo 2, p. 662).

B.122: Ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes, aprobada y en implementación

Meta
1

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Ministerio del Interior
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de junio de 2024

Avance cuantitativo

El indicador registra un cumplimiento del 100 % debido a que la Ley Estatutaria 1909 de 2018 fue aprobada, a la vez que se han consolidado mecanismos para su implementación. Aunque el indicador contempla una sola unidad como meta —la existencia de al menos un informe de implementación—, se han producido reportes y acciones institucionales desde 2019 que sustentan la operatividad del Estatuto en contextos electorales y legislativos.

Avance cualitativo

La implementación de la Ley 1909 de 2018 ha sido efectiva desde su adopción y, a lo largo de estos años, se han cumplido diversas etapas de ejecución: (1) el registro de las declaraciones políticas de los partidos y movimientos políticos (Gobierno, oposición e independientes); (2) la garantía de derechos a la oposición; (3) y la socialización de las normativas con los partidos políticos, movimientos sociales y entidades públicas. El Ministerio del Interior ha sido clave en la coordinación interinstitucional, mientras que la Procuraduría General ha elaborado los informes de seguimiento, con la evidencia de avances y desafíos, en cuanto al acceso a medios de comunicación del Estado y la protección de organizaciones de oposición.

En 2022 y 2023, se profundizó en la reglamentación y el acceso a derechos de la oposición, con la ampliación de cobertura y la firma de pactos políticos en distintas regiones. En 2024 se consolidaron 109 acciones como talleres de formación y reuniones con partidos y movimientos políticos para garantizar la transparencia electoral la protección de los derechos políticos de la oposición.

Se encuentra pendiente la presentación del informe que corresponde a la vigencia 2024, ahora, uno de los principales desafíos que se presenta es que el insumo requerido para el reporte del indicador no es generado por el Ministerio del Interior, sino que depende de informes del Consejo Nacional Electoral, lo que puede retrasar la recopilación y consolidación de la información. Además, la articulación entre las distintas entidades involucradas en la implementación de la ley podría generar vacíos o duplicidades en el seguimiento a las acciones.

Con el fin de mitigar estos riesgos, se ha establecido la articulación permanente con el CNE y otras entidades para asegurar que la captura de información se fluida y eficiente.

3.3.5 Recomendación 19: Estatuto de participación de mujeres y personas LGBTIQ+

Al Estado colombiano y al Gobierno nacional, con acompañamiento del Ministerio Público, garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de los procesos de diálogo e interlocución con la ciudadanía y adoptar mecanismos para el seguimiento y la rendición pública y periódica de cuentas sobre su avance y sus dificultades (CEV, 2022, tomo 2, p. 662).

La recomendación fue asumida como compromiso por parte del Gobierno nacional, pero no cuenta con un indicador específico. Esta ausencia se explica porque la recomendación se enmarca en un conjunto más amplio de lineamientos y reformas en curso que aún no han sido consolidadas en una política pública adoptada de manera formal. En particular, el Ministerio del Interior ha avanzado en la actualización de la Política Pública de participación ciudadana, con estrategias de consulta y diagnóstico, la participación de diversos actores sociales y la puesta en marcha de mesas de trabajo conjunto. Está pendiente la expedición normativa de dicha política y, una vez se cumpla con el avance, es posible reevaluar la pertinencia de asignar un indicador para la recomendación 19.

3.3.6 Recomendación 20: Estatuto de participación de mujeres y personas LGBTIQ+

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, impulsar un Estatuto para la participación de las mujeres y personas LGBTIQ+ que promueva el fortalecimiento de las capacidades individuales y organizativas en los procesos de participación y garantice la participación mínimamente paritaria en las diferentes instancias y mecanismos de participación ciudadana, política incluyendo los escenarios de construcción de paz (CEV, 2022, tomo 2, p. 662).

Concepto técnico favorable frente al Proyecto de Ley “Por medio del cual se expide el Estatuto de la igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones”

Meta
1

Avances
100%

Instrumento de planeación
Indicador creado
Fecha de inicio
2024

Entidad responsable
Ministerio de Igualdad y Equidad
Fecha de fin
2024

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El Ministerio de Igualdad y Equidad reporta un avance del 100 % en el indicador, correspondiente a la creación del proyecto de ley para la expedición del Estatuto de Garantías de las Mujeres y Niñas en toda su diversidad, así como a la emisión del concepto favorable sobre dicha iniciativa. El cumplimiento del indicador se mide a partir de la existencia de ese concepto favorable, que respalda el avance legislativo de la recomendación.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la gestión ejecutada en 2024 por el Ministerio de Igualdad y Equidad, mediante la emisión del concepto favorable al Proyecto de Ley “Por medio del cual se expide el Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las Niñas y las Mujeres en toda su diversidad y se dictan otras disposiciones”. Con dicha acción se materializa el cumplimiento de la recomendación de la Comisión de la Verdad en materia de igualdad de género y reconocimiento de derechos.

3.3.7 Recomendación 21: Ajustes para dar garantías al ejercicio de la movilización y la protesta

Al Estado colombiano, bajo el liderazgo del Gobierno nacional y del Congreso de la República, realizar los ajustes normativos, institucionales, culturales y políticos necesarios para dar garantías al ejercicio de la movilización y la protesta como derecho y a la primacía del diálogo amplio y plural como respuesta a la misma¹²²⁴. Lo anterior, sobre la base de un diálogo que promueva en la sociedad en su conjunto una comprensión de la conflictividad social y las manifestaciones derivadas de esta, como una dinámica legítima y propia de la democracia y que permita concertar las medidas necesarias teniendo en cuenta los avances y recomendaciones realizados por las Cortes, organizaciones de derechos humanos y organismos intergubernamentales y el espacio de diálogo nacional llevado a cabo en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz (CEV, 2022, tomo 2, p. 663).

Con el propósito de garantizar las condiciones para el ejercicio legítimo de la movilización y la protesta, la CEV propone un enfoque normativo y cultural que respete y facilite el ejercicio de ese derecho, garantizando que las autoridades respondan con medidas de control que no impliquen represión. Ello incluye la creación de espacios de diálogo, el respeto al derecho a la información y la sensibilización sobre el uso adecuado de la fuerza, para evitar abusos y violaciones a los derechos humanos. La recomendación también plantea la necesidad de eliminar prácticas represivas como la intervención militar en protestas y propone la reforma o eliminación del entonces ESMAD, en busca de un enfoque de seguridad respetuoso con los derechos humanos.

B.135: Medidas y normativa revisada que regula la movilización y la protesta pacífica	Meta 1	Avances 60%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Ministerio del Interior Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2017		

Avance cuantitativo

Desde 2017, se reporta un cumplimiento del 60 % del indicador, lo que refleja el proceso de revisión y discusión de la normativa sobre la protesta social en Colombia. Se cuenta con la revisión de al menos un documento normativo clave, lo que responde en parte al diseño original del indicador.

Avance cualitativo

Se ha avanzado en el diseño y la revisión de las medidas normativas relacionadas con la protesta social. En 2024 se presentó el proyecto de Ley 166 con el objetivo de establecer un marco legal claro que regule la protesta. A pesar de que el proyecto no fue aprobado en el Congreso de la República, sus avances en la discusión permitieron revisar comentarios y aportes por parte del Ministerio del Interior y se avanzó en la preparación de una iniciativa para la siguiente legislatura.

De ese modo, se encuentra pendiente la radicación del proyecto de ley en la próxima legislatura para su discusión y aprobación. El proyecto no ha sido discutido en los cuatro debates necesarios en el Congreso ha retrasado el proceso. Se espera que la iniciativa sea priorizada una vez se radique.

El principal desafío para el cumplimiento del indicador es que la aprobación del proyecto depende del Congreso y el proceso está sujeto a la dinámica política y a los tiempos legislativos. Para mitigar los riesgos, el Ministerio del Interior ha articulado esfuerzos interinstitucionales con su participación activa en las mesas de trabajo y la revisión normativa con el objetivo de afinar el texto del proyecto y garantizar su viabilidad. También se ha promovido el fortalecimiento del diálogo y la cooperación con actores políticos y sociales para generar mayor consenso en torno al contenido del proyecto.

Junto a estos esfuerzos, y en el marco de la actualización del PMI (Documento CONPES 3932, Adenda 1), se estableció la importancia de reabrir el indicador para ampliar su vigencia hasta 2031 para mantener el seguimiento continuo a la implementación de la ley y sus efectos en la manifestación y protesta social.

B.446: “Programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos” fortalecida

Meta
100%

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Ministerio del Interior
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

A junio de 2023, la Unidad Nacional de Protección (UNP) atendió a 628 líderes sociales identificados con nivel de riesgo extremo, extraordinario o inminente. De ese total, se implementaron medidas de protección en 566 casos, en 186 municipios de 31 departamentos, dentro de los términos establecidos por los procedimientos de la entidad. Sin embargo, no se cuentan con datos de avance consolidados para 2023 y 2024.

Avance cualitativo

En 2024, la Dirección de Derechos Humanos formuló 64 planes integrales de prevención y autoprotección para continuar el fortalecimiento del programa de protección en diversas regiones.

Se han identificado varios cuellos de botella y riesgos que han dificultado la implementación del programa de protección, principalmente en lo relacionado con la escasez de vehículos blindados y las demoras logísticas para la entrega de protección

física. Esos retrasos, sumados a las dificultades para contactar a los beneficiarios y la falta de información actualizada continúan siendo un reto para la ejecución eficiente del programa. En 2024, los procesos de convocatoria y participación de los delegados de las organizaciones y comunidades priorizadas fueron un desafío importante, sobre todo para quienes integran los ETCR y colectivos de personas con género y orientaciones sexuales diversas, quienes temen por su seguridad en los desplazamientos.

B.E.4: Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social		Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Ministerio del Interior Fecha de fin 2018		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador no cuenta con reportes de avance en su implementación; en consecuencia, no hay cumplimiento alguno de avance al cierre de la vigencia 2024.

3.3.8 Recomendación 21.5: Reducción a cero de violaciones de Derechos Humanos desde la Policía Nacional

Reducción a cero de homicidios, lesiones con arma de fuego o por uso desproporcionado o innecesario de la fuerza, tratos crueles e inhumanos, torturas, detenciones ilegales o arbitrarias, violencia sexual y de género y otras graves violaciones de los derechos humanos que puedan ser de responsabilidad de miembros de la Policía Nacional. Esto se puede lograr mediante la implementación de, entre otras: (1) la aplicación estricta de los principios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza para el control y la contención de disturbios en protesta social; (2) la trazabilidad del mando de las autoridades durante la contención y control de los disturbios que se presenten en el ámbito de protestas sociales; (3) la neutralidad de la fuerza pública, incluso cuando las manifestaciones se dirijan contra el Estado o el Gobierno; y (4) el control efectivo de los funcionarios de la Policía teniendo en cuenta las recomendaciones sobre el fortalecimiento de los controles de la fuerza pública contenidas en el numeral 32, fortalecimiento de los controles de la fuerza pública (CEV, 2022, tomo 2, p. 664).

Número de Actos Administrativos expedidos sobre uso de la fuerza y empleo de armas, elementos y dispositivos menos letales

Meta
100%

Avances
50%

Instrumento de planeación

Indicador creado

Fecha de inicio

2023

Entidad responsable

Ministerio de Defensa

Nacional

Fecha de fin

2026

Fecha de reporte

31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El Ministerio de Defensa Nacional reporta un avance del 50 % en el número de actos administrativos expedidos sobre uso de la fuerza y empleo de armas, elementos y dispositivos menos letales a corte de diciembre del año 2024.

Avance cualitativo

En el año 2024 se expidió el Decreto 1231 mediante el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 5 del Libro 2, del Decreto 1070 del 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, por medio del cual se reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional. Como acciones pendientes para avanzar en el indicador, se reporta actualizar los actos administrativos pendientes relacionados al uso de la fuerza acorde a lo dispuesto en el Decreto 1231 de 2024 para el servicio de la Policía. Respecto a los riesgos mencionados para avanzar en el indicador se reporta la coordinación con las diferentes direcciones internas de la institución policial para poder avanzar con las necesidades para expedir el acto administrativo; por ello, como acción de mitigación se reúnen mesas de trabajo para discutir observaciones y comentarios a la propuesta de resolución.

Efectividad de la atención de quejas y denuncias recibidas por el presunto uso excesivo o arbitrario de la fuerza en eventos de manifestaciones públicas		
	Meta	Avances
	100%	100%
Instrumento de planeación	Entidad responsable	
Indicador creado	Ministerio de Defensa Nacional	
Fecha de inicio	Fecha de fin	
2023	2026	
Fecha de reporte		
31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Ministerio de Defensa reporta un 100 % del avance en la efectividad de la atención de quejas y denuncias recibidas por el presunto uso excesivo o arbitrario de la fuerza en eventos de manifestaciones públicas.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la gestión adelantada en 2024 por la Inspección Delegada de Instrucción para la Manifestación Pública, que garantizó la atención integral de todas las denuncias y quejas recibidas. Como resultado de estas verificaciones, se inició un total de 10 investigaciones disciplinarias relacionadas con el uso presunto excesivo o arbitrario de la fuerza en el marco de protestas y manifestaciones. Si bien se resalta la implementación de mecanismos de consulta ciudadana en línea, persisten desafíos asociados a la complejidad del Estatuto Disciplinario Policial, que, al contar con múltiples artículos, principios y procedimientos, puede ralentizar la toma de decisiones. Así mismo, se identifican limitaciones para garantizar que la ciudadanía acceda en tiempo real a la información sobre el estado de sus denuncias, lo que repercute en la percepción de eficacia y legitimidad institucional. En tal sentido, se plantea como recomendación fortalecer la capacidad operativa mediante el aumento de funcionarios disciplinarios, con el propósito de agilizar los procesos de instrucción y juzgamiento.

3.3.9 Recomendación 21.6: Prohibición de la intervención militar en operativos para situaciones de protesta y movilización social

La prohibición de la intervención militar en operativos de control y contención de los disturbios surgidos en situaciones de protesta y la movilización social (CEV, 2022, tomo 2, p. 664).

Actualización de la Directiva Permanente 026 de 2015, por medio de la cual se expiden los lineamientos para el fortalecimiento y respeto de los derechos humanos en el marco del ejercicio a la reunión, manifestación pública y pacífica, y control de disturbios		Meta 1	Avances 100%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2024		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El Ministerio de Defensa reporta un avance del 100 % para el indicador, correspondiente a la actualización de la Directiva Permanente 026 de 2015 mediante la expedición de la Directiva 034 de 2024, por medio de la cual se expiden los lineamientos para el fortalecimiento y respeto de los derechos humanos en el marco del ejercicio a la reunión, manifestación pública y pacífica, y control de disturbios.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 se expidió la Directiva 034 de 2024, titulada *Lineamientos para fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de la fuerza pública en el marco del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica y el mantenimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana*, en reemplazo de la Directiva 026 de 2015. El proceso de actualización incluyó la revisión de comentarios presentados por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Con la expedición de la directiva se fortalecen los lineamientos institucionales orientados a garantizar el respeto de los derechos humanos en el marco de la actuación de la fuerza pública.

3.3.10 Recomendación 21.7: Reforma al ESMAD y prevención de estigmatización de los movimientos y las organizaciones sociales

La reforma o eliminación del ESMAD e incorporación de procesos de formación públicos y evaluables para prevenir la estigmatización y criminalización de movimientos y organizaciones sociales. Es necesario, igualmente, garantizar el cumplimiento de los estándares sobre uso de la fuerza por parte de instituciones policiales (CEV, 2022, tomo 2, p. 664).

Porcentaje de acciones de transformación de la UNDMO	Meta 100%	Avances 100%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Ministerio de Defensa reporta un avance del 100 % en el indicador, correspondiente a la transformación de la hoy Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la consolidación de la transformación institucional de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden, reflejada en la mejora de la eficiencia del servicio policial y en la reducción del uso de la fuerza en sus actuaciones. La implementación de los siete ejes estratégicos y 40 hitos permitió

robustecer los lineamientos de actuación, priorizando el diálogo, la prevención y la gestión pacífica de la protesta social. Como parte de la proyección de esta transformación, para las vigencias 2025 y 2026 se estableció un plan de trabajo concertado con la oficina de planeación, en el marco del proceso de transformación policial, orientado a dar continuidad y sostenibilidad a los avances alcanzados.

3.3.11 Recomendación 22: Abstención de servidores públicos a estigmatizar la labor de defensoras y defensores de derechos humanos, integrantes de movimientos y líderes sociales

A los servidores públicos, abstenerse de realizar conductas que deslegitimen, descalifiquen, hostiguen o estigmaticen la labor de defensores y defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales y de líderes y líderes sociales. También es importante que se abstengan de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan su seguridad, honra y buen nombre (CEV, 2022, tomo 2, p. 664).

4.1: Porcentaje de avance en el diseño e implementación del plan estratégico de cultura de respeto y garantías a la labor de la defensa de los DD. HH, que incluya la coordinación de espacios de participación de la ciudadanía nacional y territorial para el desarrollo de una campaña de reconocimiento a la labor de defensa de los DDHH, con enfoque de género y diferencial

Meta
100%

Avances
40%

Instrumento de planeación
Documento CONPES 4063
Fecha de inicio
2022

Entidad responsable
Ministerio del Interior
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2023

Avance cuantitativo

Para el cierre de la vigencia 2023, el indicador reporta un avance del 40 %, correspondiente al cumplimiento del primer hito de su implementación: la elaboración de un documento de plan estratégico de cultura de respeto y garantías a la labor de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, aún no se ha iniciado la puesta en marcha de campañas periódicas, componente que constituye el segundo hito del indicador y representa el 60 % restante de la meta.

Avance cualitativo

En 2023, el documento fue objeto de reformulación sustantiva en diálogo con organizaciones sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, liderazgos territoriales y plataformas de la sociedad civil. El ejercicio se articuló con la estrategia de implementación territorial a través de encuentros regionales y del trabajo con las mesas territoriales de garantías, lo que permitió territorializar y contextualizar las propuestas del plan. La versión consolidada del documento se concibió como insumo articulador de la nueva Política Integral de Garantías, actualmente en proceso de concertación.

Uno de los principales riesgos identificados para la vigencia 2024 es la reducción presupuestal sufrida por el Ministerio del Interior, lo que afectó de manera significativa la ejecución del plan y la implementación de esta acción del Documento CONPES 4063.

3.3.12 Recomendación 23: Garantías para líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, excombatientes, así como la oposición política y social

Al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, [debe] adoptar las medidas necesarias para brindar garantías con enfoque diferencial para los líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, excombatientes, así como para la oposición política y social, sobre la base del diálogo y consenso con las diferentes sectores o grupos a través de mecanismos existentes o nuevos (CEV, 2022, tomo 2, p. 665).

La CEV propuso entonces una política de garantías integral y efectiva, que combine acciones de prevención, protección y judicialización. Entre las medidas específicas, destaca el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo; el mejoramiento de la capacidad investigativa de la Unidad Especial de la Fiscalía, en particular en lo relacionado con el enfoque territorial; y tanto la respuesta oportuna como el enfoque de género de la Unidad Nacional de Protección (UNP). También se hace énfasis en la implementación plena los programas de protección colectiva que incluye el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, lo que implica asegurar la sostenibilidad, cobertura territorial y articulación con las instancias locales en el marco del programa.

C.250: Subdirección Especializada de Seguridad y Protección en la UNP en funcionamiento		Meta 100%	Avances 100%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2024		Entidad responsable Unidad Nacional de Protección Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

A cierre de 2024, el indicador reporta un cumplimiento del 100 % con base en la relación entre el número de solicitudes de protección tramitadas y el total de solicitudes allegadas a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección. El indicador da cuenta de la capacidad operativa para brindar garantías de protección a líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de DD. HH., excombatientes y personas de la oposición.

Avance cualitativo

Desde la creación de la SESP, mediante el Decreto 300 de 2017, se ha consolidado su funcionamiento progresivo. En 2024 se gestionaron 1.538 solicitudes de protección, incluidas 217 que venían de rezagos en años anteriores. Todas las solicitudes fueron procesadas con oportunidad en sus distintas etapas: valoración preliminar, trámites de emergencia y asignación de órdenes de trabajo.

Se destaca el fortalecimiento del Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgos y Recomendaciones (GRAERR) como estructura funcional que lidera estas gestiones, con evidencia sistemática de su operación y desagregación poblacional en los casos tramitados. En el sentido, se reconoce la necesidad de mantener y fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del GRAERR para sostener ese nivel de respuesta en el tiempo.

Por otra parte, se ha identificado la dificultad para establecer contacto con los solicitantes debido a cambios no notificados de ubicación o número telefónico. Esta situación genera reprocesos, retrasos y, en algunos casos, la inactivación de las órdenes de trabajo por no ubicación.

Frente a esta situación la UNP ha adoptado múltiples estrategias de mitigación, donde destacan: (1) el diseño del *Proyecto Ecosistema de Información*, que permitirá actualizar y gestionar en tiempo real los datos de contacto de las personas solicitantes; (2) la regionalización de equipos de trabajo para mejorar la contextualización territorial y la eficiencia en las evaluaciones; (3) la creación del Equipo Interdisciplinario de Proyectos Especiales (EIPE) que incluye grupos expertos en enfoques diferenciales, análisis de riesgo y contexto, publicaciones intimidatorias y cartografía; (4) el plan de descongestión de órdenes de trabajo rezagadas (2022-2023), que permitió cerrar los casos pendientes en abril de 2024; (5) la mejora de respuesta en trámites de emergencia, pasando de cinco a cuatro días hábiles; (6) la participación efectiva en espacios interinstitucionales, incluidas las mesas de seguridad y subcomisiones territoriales; y (7) la adopción de medidas para prevenir el daño antijurídico, en cumplimiento de la Resolución 2170 de 2023.

3.3.13 Recomendación 24: Realizar de manera participativa de las reformas necesarias para garantizar el reconocimiento del sujeto campesino en los asuntos que les afecten

Al Gobierno nacional, establecer un espacio de diálogo y concertación con las organizaciones campesinas para acordar las reformas normativas e institucionales que se consideren necesarias para garantizar el reconocimiento del sujeto campesino, su igualdad material y su participación activa y efectiva en los asuntos que les afectan. Estas reformas incluyen, entre otras, la adopción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos, medidas para el fortalecimiento político del movimiento campesino, y campañas contra la estigmatización de sus liderazgos y organizaciones (CEV, 2022, tomo 2, pp. 665-666).

Frente a esta recomendación, se creó la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos como un espacio interinstitucional de diálogo social creado mediante el Decreto 2113 de 2023, en el marco del reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y como sujeto político de derechos. Tiene como propósito concertar, articular, hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas dirigidas al campo y al campesinado.

Esta Comisión opera como un mecanismo permanente y paritario, integrado tanto por representantes del Gobierno nacional como por delegados de organizaciones campesinas. Se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se articula con otras entidades responsables de la política rural.

Entre sus funciones principales están: (1) proponer lineamientos y recomendaciones para las políticas públicas que afecten al campesinado; (2) ejercer el seguimiento y evaluación a dichas políticas públicas; (3) promover la participación efectiva del campesinado en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas rurales; (4) servir como instancia de consulta previa de políticas con enfoque étnico cuando se relacionen con pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas con adscripción étnica. Todo esto con el reconocimiento de los enfoques de derechos, territorial y de género que guiarán el accionar de la Comisión, con el objetivo de avanzar hacia la justicia social en el campo colombiano.

3.3.14 Recomendación 25: Reformas para hacer frente a la discriminación por género para las mujeres y personas LGBTIQ+

Al Congreso de la República y al Gobierno nacional, con participación activa y efectiva de organizaciones de mujeres, acordar los ajustes institucionales y normativos necesarios para hacer frente a la discriminación en razón del género y garantizar la igualdad de género, la seguridad y la vida libre de violencias para las mujeres y las personas LGBTIQ+ (CEV, 2022, tomo 2 p. 666).

Avance cuantitativo

El Ministerio de Igualdad y Equidad reporta un avance del 0 % en el indicador, dado que la meta correspondiente al Primer Informe Anual de Ajustes Institucionales y Normativos en materia de garantías para la participación política de las mujeres y de la población LGBTIQ+ se encuentra en fase de construcción.

Avance cualitativo

El Ministerio de Igualdad y Equidad se encuentra construyendo el primer Informe anual de monitoreo y seguimiento a los ajustes institucionales y normativos necesarios para hacer frente a la discriminación en razón del género y garantizar la igualdad de género, la seguridad y la vida libre de violencias para las mujeres y las personas LGBTIQ+. Para ese proceso, el Ministerio se encuentra recopilando la información necesaria, sistematizándola y elaborando el informe. Con ese fin, el Ministerio ha desarrollado diálogos sociales con las organizaciones sociales que busquen identificar los avances e impulsos en la garantía de los derechos de las mujeres y personas LGBTIQ+.

El Ministerio identificó que existen retos concretos para el Informe. Por un lado, la difusión del Informe se enfrenta a preguntas sobre cómo socializarlo con las poblaciones. Por otro lado, debe existir una forma de hacer seguimiento a las conclusiones o recomendaciones que se produzcan del Informe y la construcción de ese mecanismo de seguimiento está pendiente.

3.3.15 Recomendación 26: Suscribir pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado

Al Estado Colombiano, en cabeza del Gobierno nacional y las autoridades territoriales incluyendo las autoridades étnicas, suscribir pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado para cimentar la paz (CEV, 2022, tomo2, p. 666).

Informe anual de monitoreo y seguimiento anual de ajustes institucionales y normativos identificados y/o impulsados	Meta 2%	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Igualdad y Equidad Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

A corte 31 de diciembre de 2024, el indicador tenía un avance cuantitativo del 0 % en la medida que el Ministerio de Igualdad y Equidad se encuentra construyendo el informe anual de monitoreo y seguimiento de ajustes institucionales y normativos identificados y/o impulsados relacionados con la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado para cimentar la paz.

Avance cualitativo

A corte 31 de diciembre de 2024, el Ministerio de Igualdad se encontraba recolectando la información requerida para la construcción del Informe anual de monitoreo y

seguimiento de ajustes institucionales identificados y/o impulsados. El Ministerio viene entablando diálogos sociales con organizaciones de la sociedad civil para recabar esta información; al mismo tiempo, el Ministerio convocará mesas de trabajo en el 2025 para obtener la información restante que está en poder de entidades estatales que no han contestado los requerimientos hechos.

3.3.16 Recomendación 27: Concertar con los pueblos étnicos los ajustes para garantizarlos derechos consagrados en la Constitución Política de 1991

Al Estado Colombiano, en cabeza del Gobierno nacional y las autoridades territoriales incluyendo las autoridades étnicas, suscribir pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado para cimentar la paz (CEV, 2022, tomo 2, p. 666).

Para cada pueblo étnico, se especifican acciones concretas: para los pueblos indígenas se propone el desarrollo de artículos constitucionales y el fortalecimiento de la participación política y la Jurisdicción Especial Indígena. Para el pueblo afrocolombiano, se aboga por la reglamentación completa de la Ley 70 de 1993, la protección de sus territorios colectivos y el desarrollo diferenciado de los municipios con alta presencia afrocolombiana. Con el pueblo raizal, se debe avanzar en la aprobación de su Estatuto de Autonomía para garantizar la protección de su territorio ancestral. En cuanto al pueblo palenquero, se propone la creación de una entidad territorial palenquera lo que asegurará su institucionalidad y coordinación interinstitucional. Y, por último, se sugiere el desarrollo del catálogo de derechos del pueblo Rrom, con enfoque en la protección de su territorio y su institucionalidad.

Si bien no se definió un indicador específico para su seguimiento, al tratarse de una orientación general de política, el Gobierno nacional ha impulsado un marco normativo para establecer mecanismos permanentes de concertación con los pueblos étnicos, reconocer la necesidad de ajustes normativos e institucionales, garantizar derechos y articular la implementación del Capítulo Étnico del AFP con las recomendaciones de la CEV.

El Decreto 1384 de 2023 crea la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento del Capítulo Étnico, como una instancia de diálogo político, seguimiento y concertación entre el Gobierno nacional y los pueblos étnicos en alineación con los compromisos del AFP. Esta Comisión institucionaliza un espacio permanente de concertación sobre ajustes normativos e institucionales que garanticen los derechos étnicos. Entre sus funciones, está definir agendas legislativas y normativas concertadas, dar seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y proponer medidas de ajuste institucional.

El Decreto 1396 de 2023, por su parte, reglamenta la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos creada por el AFP, de modo que se ratifica su papel como órgano de impulso, asesoría y verificación de la implementación del Capítulo Étnico. El decreto establece procedimientos de participación, criterios de representatividad y mecanismos para elevar propuestas normativas.

El Decreto 1188 de 2024 crea el Programa de Garantías Plenas para los Pueblos Étnicos, cuyo propósito es establecer una política de Estado que reconozca y proteja integralmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y el pueblo Rrom. El programa articula múltiples entidades del Estado y prevé ajustes normativos, administrativos e institucionales que deben ser concertados con los pueblos étnicos. En particular, el artículo 8 señala que el programa contribuirá a la implementación de las recomendaciones de la CEV.

Aunado a esto, la Vicepresidencia avanza en el proceso de reglamentación integral de la Ley 70 de 1993 en un trabajo concertado con las instituciones, por lo que una de las tareas más importantes en las próximas vigencias es culminar el proceso.



Imagen de la UIAP - Hoja de coca

3.4 Tráfico de drogas: enfrentar los impactos del narcotráfico y de la política de drogas

La CEV (2022) identificó en su Informe Final que la política prohibicionista de lucha contra las drogas, junto con el narcotráfico, ha sido uno de los factores estructurales de persistencia del conflicto armado en Colombia, que produce impactos devastadores en la vida de las personas y territorios más afectados. La CEV concluyó que dicha política además de haber fracasado en sus propios objetivos⁴, ha provocado graves daños sociales, ambientales, económicos y en derechos humanos, lo que afecta aún más a los eslabones débiles de la cadena del negocio: consumidores y cultivadores.

4. No ha desmantelado las estructuras criminales dedicadas al negocio transnacional de las drogas ilícitas, así como tampoco ha reducido el consumo.

En tal contexto, las recomendaciones de la CEV llaman a una transformación profunda del enfoque actual, que supere el paradigma prohibicionista y avance hacia un modelo de regulación legal y responsable. La transformación debe liderarla Colombia, no solo por ser uno de los países más golpeados por la guerra contra las drogas, sino también por el aprendizaje acumulado y la legitimidad ganada en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito, enfoque de salud pública y construcción de paz territorial.

El AFP es un hito en el reconocimiento de la necesidad de un abordaje diferencial y de enfoque de derechos humanos, incorporando compromisos como el PNIS, la promoción del diálogo internacional y la priorización de medidas de reducción de daños. Sin embargo, la implementación ha estado marcada por rezagos, falta de garantías para las comunidades, desarticulación institucional y el retorno a las prácticas fallidas como la erradicación forzada y la aspersión aérea.

El eje temático recoge las recomendaciones orientadas a resolver las causas estructurales del fenómeno del narcotráfico y sus múltiples efectos. Agrupa medidas para reorientar la política de drogas desde un enfoque integral, diferenciado y territorial que privilegie el desarrollo rural sostenible, la protección de derechos, la inclusión del campesinado sujeto de especial protección constitucional, la superación de la criminalización del consumo, y la judicialización efectiva de estructuras criminales de alto nivel. En suma, el eje busca avanzar en la construcción de una política de drogas democrática, eficaz y alineada con los principios de paz, justicia social y la no repetición.

En el trabajo interinstitucional de definición de indicadores, se acordó no establecer indicadores específicos para el eje temático de política de drogas, debido a que la formulación de la nueva política nacional de drogas del Gobierno nacional ya cumple con las recomendaciones planteadas por la CEV. No obstante, se presentan a continuación las recomendaciones de la CEV en el ámbito, seguidas de una descripción de la política lanzada por el Gobierno nacional, con el objetivo de establecer los puntos de coincidencia y los horizontes compartidos entre la nueva estrategia y lo propuesto por la CEV. Esto permitirá brindar un panorama sobre las sinergias existentes y avanzar en una implementación más coherente y efectiva de la transición hacia una regulación más integral del problema de las drogas ilícitas.

3.4.1 Recomendación 28: transitar hacia la regulación legal estricta

Al Estado colombiano, a través del Gobierno nacional y el Congreso de la República, a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, incluyendo al Consejo Superior de la Judicatura, implementar un cambio sustancial en la política de drogas, teniendo en cuenta la evidencia, que incluya superar el prohibicionismo y transitar a la regulación de los mercados de droga. Este cambio debe dejar atrás el abordaje del problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional y debe contribuir a desmilitarizar la relación entre el Estado y la ciudadanía (CEV, 2022, tomo 2, p. 672).

La recomendación responde a la necesidad de transformar la política de drogas en Colombia, de modo que se orienta hacia un enfoque basado en la regulación de los mercados de drogas. Para ello el Estado debe avanzar en la creación de un régimen regulatorio y promover un debate internacional sobre la modificación del régimen regulatorio y promover un debate internacional sobre la modificación del régimen global de drogas. Además, se requiere garantizar espacios de diálogo entre las autoridades, comunidades locales, pueblos étnicos y organizaciones de derechos humanos, para diseñar y seguir de manera participativa la política de drogas.

En términos de la CEV, la nueva estrategia debe priorizar el respeto de los derechos humanos, por medio de un abordaje a los cultivos de coca desde un desarrollo y derechos, en lugar de considerar los cultivos como un problema de seguridad nacional. También se propone un enfoque de salud pública y derechos humanos para tratar el consumo de drogas, con medidas preventivas y de atención al consumo problemático que evita la criminalización del consumidor, mientras fomenta la inclusión social de las personas. La recomendación entonces aboga por la implementación de políticas públicas que respeten el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, y promueven su participación justa en los beneficios derivados de estos recursos.

El Gobierno nacional llevó a cabo un proceso participativo con comunidades de territorios más afectadas por el conflicto armado y el negocio de las drogas ilícitas. Dicho proceso, que también implicó una amplia articulación interinstitucional, produjo

una política que ya no está articulada como “Guerra contra las drogas”, sino como una estrategia para solucionar la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la violencia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023, p. 9).

La Política Nacional de Drogas (2023-2033), titulada “Sembrando vida desterramos el narcotráfico”, constituye una apuesta por transformar de manera estructural el enfoque de drogas en Colombia, de modo que deja atrás el paradigma prohibicionista para construir una respuesta centrada en la vida, los derechos humanos, la salud pública y la justicia social. En atención a los efectos devastadores que ha tenido la llamada “Guerra contra las drogas” sobre las comunidades rurales, los territorios y el medio ambiente, la política propone un nuevo marco de acción que pone en el centro a las personas y busca reducir las vulnerabilidades asociadas al fenómeno de las drogas en todas sus dimensiones.

De la mano del AFP, la política asume un enfoque integral que articula medidas de cuidado y transformación positiva (ejes de “oxígeno”), con estrategias de debilitamiento del rimen organizado (ejes de “asfixia”). Los primeros incluyen el impulso a economías lícitas en zonas rurales, la protección ambiental de territorios afectados por cultivos de uso ilícito, la atención integral a poblaciones urbanas vulnerables, y un abordaje del consumo desde la salud pública, la reducción de daños y la garantía de derechos. Por su parte, los ejes de asfixia se enfocan en afectar las estructuras del alto valor del narcotráfico a través de la persecución financiera, la cooperación judicial y el sometimiento a la justicia.

A estos pilares se suman tres ejes “tejedores” que atraviesan toda la política: (1) la regulación justa y responsable de mercados como el del cannabis y los usos alternativos de la hoja de coca, con prioridad al acceso de comunidades históricamente afectadas; (2) el cambio de narrativas para superar estigmas sobre personas que usan drogas o cultivan plantas ilegalizadas; (3) y la diplomacia internacional, orientada a liderar una transformación del régimen global prohibicionista desde una perspectiva de derechos humanos.

El documento establece mecanismos de implementación basados en la corresponsabilidad institucional, la planificación participativa y la articulación intersectorial, con herramientas concretas como planes de acción territoriales, mesas técnicas, sistemas de seguimiento con indicadores y presupuestos diferenciados. Con

esto, se busca garantizar que la política no se quede en un cambio discursivo, sino que produzca transformaciones concretas en los territorios más golpeados por el negocio de las drogas ilícitas y por décadas de respuestas estatales centradas en la represión y la exclusión.

3.4.2 Recomendación 29: cooperación internacional sobre política de droga

Al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, reformular su política internacional frente a las drogas, en particular con el Gobierno de los Estados Unidos, para ajustarla a una nueva visión que permita avanzar hacia la regulación legal y hacer más transparente el campo de acción de las agencias extranjeras en Colombia (CEV, 2022, tomo 2, p. 675).

La Política Nacional de Drogas (2023 – 2033) plantea una transformación profunda en el ámbito de la cooperación internacional, reconociendo las limitaciones del régimen prohibicionista global y buscando posicionar a Colombia como líder en el impulso de un nuevo enfoque basado en la evidencia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

En primer lugar, propone reformular el principio de responsabilidad común y compartida; esto con el propósito que los países con mayor demanda de droga asuman compromisos reales con la reducción del consumo y en el respaldo a estrategias de desarrollo rural y ambiental en los países productores. En tal sentido, se busca fortalecer la cooperación internacional en áreas tradicionalmente desatendidas como salud pública, restauración ambiental y justicia social, más allá del enfoque centrado en la interdicción y el control militar.

La política también contempla utilizar instrumentos regionales como el “Tratado de Cooperación Amazónica” y el “Pacto de Leticia por la Amazonía” para canalizar acciones multilaterales orientadas a la restauración ambiental, el monitoreo climático

y la protección de comunidades locales en territorios afectados por economías ilícitas. Además, propone estrategias innovadoras como el “canje de deuda por acción climática” en zonas degradadas por el narcotráfico, de modo que se vincula la política de drogas con la justicia climática.

Desde una perspectiva institucional, se plantea que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia lideran una estrategia de cooperación internacional articulada, que acompañe la implementación y seguimiento de los objetivos definidos por la política de manera coherente con la soberanía nacional.



Imagen de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz - Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

3.5 Justicia: superar la impunidad de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, judicializar los entramados de criminalidad organizada y corrupción, y mejorar el acceso a la justicia local

La CEV (2022) reconoció que la justicia es un pilar esencial para la garantía de los derechos de las víctimas, la reconstrucción de la confianza ciudadana y la consolidación de una paz sostenible. A partir del análisis de las falencias estructurales del sistema judicial y de los testimonios de víctimas y operadores de justicia, el Informe Final evidenció que persisten obstáculos decisivos para la no repetición y la vigencia del Estado de derecho como: la persistente impunidad frente a graves violaciones de derechos humanos, las limitaciones para investigar y juzgar redes de criminalidad y corrupción, y la baja capacidad del Estado para garantizar el acceso a la justicia en vastas regiones del país (pp. 676-680).

En primer lugar, este eje temático plantea la necesidad de reformar la arquitectura institucional y procesal que hoy limita la independencia e imparcialidad de la justicia, incluso la elección del fiscal general y el régimen aplicable a los aforados. En segundo lugar, propone fortalecer la capacidad investigativa del Estado frente a crímenes de lesa humanidad e infracciones al DIH, a través de metodologías de investigación por patrones y contextos, la tipificación de delitos internacionales en el orden interno, y la persecución penal de actores civiles responsables o beneficiarios de dichas violaciones.

En tercer lugar, recomienda la creación de una comisión nacional e internacional de investigación que apoye a la Fiscalía en el esclarecimiento de entramados criminales organizados y fenómenos de macro criminalidad, en especial aquellos que involucran a responsables de la violencia contra líderes sociales y excombatientes. En cuarto lugar, aboga por un acceso real y efectivo a mecanismos de resolución de conflictos, más que todo en zonas rurales, lo que implica crear la jurisdicción agraria, fortalecer los mecanismos comunitarios y articular la justicia formal con las justicias propias de los pueblos étnicos. Por último, el eje hace un llamado urgente a dignificar la labor de operadores judiciales, proteger su vida e integridad y garantizar condiciones institucionales para su independencia y su ejercicio libre de presión o cooptación.

Aunque el país ha hecho avances importantes en esta materia, como la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad Especial de Investigación y la modernización parcial de algunas entidades del sistema judicial, esos esfuerzos han resultado insuficientes frente a la masividad de los crímenes, la sofisticación de las redes criminales, y la fragmentación de la respuesta estatal. Por ello, las recomendaciones del eje insisten en la necesidad de reformas estructurales que dismantelen los factores que perpetúan la impunidad, que garanticen justicia para las víctimas y que afiancen la legalidad como un principio fundamental de la convivencia democrática.

Superar la impunidad, avanzar en el dismantelamiento de redes criminales y fortalecer la justicia local no solo es una deuda pendiente con las víctimas, sino una condición esencial para la transformación del país hacia una sociedad más justa, segura y democrática.

3.5.1 Recomendación 37: Adelantar procesos para preservar la memoria histórica de la violencia ejercida contra el sistema de justicia, víctimas y testigos

Al Museo Nacional de la Memoria y a las iniciativas de memoria, llevar a cabo procesos para preservar la memoria histórica de la violencia ejercida contra el sistema de justicia, víctimas y testigos, sus causas y los daños que padecieron. Estos procesos deben traducirse en expresiones, muestras y exposiciones en el Museo Nacional de la Memoria y los distintos museos distritales, municipales y militares (CEV, 2022, tomo 2, p. 684).

Avance en la implementación de una iniciativa de memoria sobre la violencia ejercida contra el sistema de justicia, víctimas y testigos		Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Centro Nacional de Memoria Histórica Fecha de fin 2025		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El Centro Nacional de Memoria Histórica reporta un avance del 0 % en la implementación de la iniciativa de memoria sobre la violencia ejercida contra el sistema de justicia, víctimas y testigos. No obstante, viene desarrollando gestiones para lograr la publicación de una iniciativa de memoria sobre el tema de violencia contra el sistema de justicia.

Avance cualitativo

El Centro Nacional de Memoria Histórica cuenta con un proyecto de memoria histórica sobre la violencia ejercida contra el sistema de justicia en el Valle del Cauca. El proyecto se denomina *La justicia recuerda. Reivindicación de las memorias de las víctimas pertenecientes al poder judicial y sus familias en el departamento del Valle del Cauca*. Durante 2024, esta iniciativa se desarrolló de manera coordinada con las víctimas del sistema judicial que participan en ella, a través de ejercicios de memoria y diálogo participativo orientados a la recuperación de testimonios, experiencias y relatos vinculados a la violencia ejercida contra funcionarios, víctimas y testigos de la justicia en dicho territorio.

No obstante, el trabajo todavía no ha llegado a producir un documento de memoria concreto que recoja la verdad construida sobre los daños experimentados por las personas pertenecientes al poder judicial. El Centro Nacional de Memoria Histórica planea que los textos surtan el proceso de corrección de estilo y edición en lo que resta del año 2025, con el fin de que luego el informe sea sometido a la aprobación del Comité de Investigaciones, Evaluación y Política Editorial de esa entidad.

Avance en el proceso de reconocimiento de servidores/as judiciales y sus familias víctimas de la violencia	Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Justicia y del Derecho Fecha de fin 2025	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El indicador reporta un avance del 0 % en el proceso de reconocimiento de servidores y servidoras judiciales y sus familias víctimas de la violencia.

Avance cualitativo

Al cierre de la vigencia 2024 no se presenta avance en el indicador, sin embargo, se adelantaron gestiones orientadas a generar las condiciones para cumplir este hito en 2025. En particular, se desarrollaron acciones de articulación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, con el propósito de fortalecer el reconocimiento a quienes son servidores judiciales y sus familias víctimas de la violencia. Como resultado del trabajo conjunto, se estableció una interacción directa entre FASOL y el equipo técnico de la UBPD para el intercambio de información, además del acompañamiento de un funcionario experto que brinda orientación en la documentación de casos. Así mismo, la UBPD propuso la postulación de FASOL a la Red de Apoyo para la Búsqueda, lo que abre la posibilidad de acceder a recursos económicos para robustecer sus labores. En cuanto a la articulación con la Unidad para las Víctimas, se lograron acercamientos preliminares que aún requieren la definición de una ruta formal de relacionamiento directo con la organización.

3.5.2 Recomendación 38: Mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos, en particular de quienes viven en zonas rurales, a través de mecanismos judiciales y no judiciales

Al Congreso de la República, al Gobierno nacional y a las autoridades territoriales, incluidas las autoridades étnicas, con apoyo de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos, en particular de quienes viven en zonas rurales, a través de mecanismos judiciales y no judiciales, con incorporación de los enfoques étnico, de género y de derechos de las mujeres (CEV, 2022, tomo 2, p. 684).

La recomendación reconoce que una de las expresiones más críticas de la exclusión histórica en Colombia es la ausencia judicial del Estado en regiones rurales y étnicas del país. En esos territorios, las comunidades enfrentan obstáculos estructurales para acceder a mecanismos de resolución de conflictos, enfrentar violencias o proteger sus derechos, lo que perpetúa la impunidad, la informalidad jurídica y los conflictos no resueltos, sobre todo en relación con la tierra.

En tal sentido, la CEV propuso un conjunto de medidas integrales que combinan reformas normativas, fortalecimiento institucional y reconocimiento de las justicias propias y comunitarias; entre las cuales destaca la necesidad de tramitar una ley que cree una jurisdicción agraria especializada, dotada de herramientas procesales, operadores capacitados y métodos alternativos de resolución de conflictos, articulada con los sistemas de justicia propios de los pueblos étnicos cuando sea pertinente. Igualmente, se plantea la construcción conjunta de una política pública que promueva la articulación entre la jurisdicción ordinaria y las jurisdicciones indígenas, lo que implica el desarrollo de una ley de articulación de la Jurisdicción Especial Indígena.

También se propone fortalecer capacidades locales en materia de justicia, ampliar la formación de actores comunitarios y profundizar las prácticas de justicia restaurativa en los procesos judiciales y extrajudiciales. Sumado a lo anterior, se enfatiza en la necesidad de impulsar procesos de resolución de conflictos territoriales entre pueblos étnicos y comunidades campesinas, como base para una verdadera gobernanza intercultural.

A.11: Jurisdicción Agraria
en operación

Meta
100%

Avances
50%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
**Ministerio de Justicia
y del Derecho**
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador registra un avance acumulado del 50 % respecto a la meta global, y un avance intermedio coherente con el cronograma planteado en el PMI —el 92 % para 2026—. El avance corresponde al cumplimiento de dos de las tres etapas normativas clave: la reforma constitucional (Acto Legislativo 03 de 2023) y la ley estatutaria. La tercera etapa, correspondiente a la ley ordinaria, se encuentra en trámite, al igual que la operación efectiva de la Jurisdicción Agraria y Rural.

Avance cualitativo

El cumplimiento total del indicador depende de dos procesos legislativos aún en curso. Por un lado, está pendiente la decisión de la Corte Constitucional sobre la revisión de constitucionalidad de la ley estatutaria como requisito para su sanción presidencial. Por otro lado, respecto a la ley ordinaria que reglamenta el funcionamiento de la Jurisdicción Agraria, aún restan dos debates por cumplirse en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado. La materialización de la jurisdicción está condicionada a la conclusión de ambos procesos normativos.

El principal cuello de botella ha sido el proceso legislativo, marcado por demoras, archivo y nueva presentación de los proyectos. Durante 2023 y 2024, se enfrentaron obstáculos como la falta de acuerdos en el Congreso, postergaciones de audiencias públicas y el consecuente archivo del proyecto de ley ordinaria. A pesar de avances en la aprobación del proyecto estatutario, persisten dos riesgos críticos: (1) la incertidumbre frente al fallo pendiente de la Corte Constitucional, que es autónoma en sus decisiones y tiempos, y (2) la voluntad política y el consenso requeridos en el Congreso para culminar el trámite de la ley ordinaria.

Como medida para superar las barreras legislativas, el Gobierno nacional solicitó el 21 de octubre de 2024 que el proyecto de ley ordinaria sobre la Jurisdicción Agraria y Rural (Proyecto de Ley 182/24C-398/24S) fuera tramitado con mensaje de urgencia. Esta acción permitió su discusión conjunta en las comisiones primeras de Cámara y Senado, lo que llevó a su aprobación el 11 de diciembre de 2024. Se prevé que los debates restantes en plenarias se lleven a cabo antes de finalizar la legislatura 2024-2025, un paso decisivo hacia la entrada en operación de la Jurisdicción.

4.29: Número de procesos de formación contruidos		Meta 2	Avances 100%
Instrumento de planeación Documento CONPES 4080 Fecha de inicio 2023		Entidad responsable Ministerio de Justicia y del Derecho Fecha de fin 2030	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador reporta un cumplimiento del 100 % frente a la meta establecida para el periodo, con dos procesos de formación contruidos entre 2023 y 2024. Aunque la ejecución estuvo concentrada en momentos puntuales, se logró alcanzar el objetivo mediante iniciativas de formación orientadas a mejorar el acceso a la justicia con enfoque de género y territorial.

Avance cualitativo

En 2023, el Ministerio de Justicia desarrolló un curso virtual titulado *Género: mujeres rurales para gestores de justicia*, implementado entre abril y mayo, con la participación de 298 personas. Esta iniciativa representó un esfuerzo relevante de formación dirigido a operadores de justicia, con énfasis en las barreras que enfrentan las mujeres rurales en el acceso a derechos, de modo que se integra una perspectiva pedagógica con enfoque de género. Aunque en el segundo semestre no se creó un nuevo proceso formativo, sí se entregó el material pedagógico correspondiente al curso, para replicar el conocimiento con más personas.

En 2024, si bien no se ejecutaron cursos virtuales, se implementaron dos procesos presenciales de fortalecimiento institucional enfocados en mujeres rurales. El primero consistió en la creación de un Protocolo de atención en Concepción (Antioquia),

adaptado a contextos locales. El segundo incluyó Círculos de Saberes Protectores en Consacá y Sandoná (Nariño), encaminados a la reflexión y apropiación comunitaria sobre justicia y protección. Estas acciones amplían el alcance del indicador, al pasar de un modelo formativo convencional a estrategias participativas y situadas en el territorio.

Número de proyectos de organizaciones sociales implementados con apoyo técnico y financiero del banco de proyectos Alianzas Justas		Meta 28	Avances 50%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Justicia y del Derecho Fecha de fin 2025		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El Ministerio de Justicia y del Derecho reporta un avance del 50 % en el indicador, correspondiente a la implementación de 14 proyectos de organizaciones sociales con apoyo técnico y financiero del Banco de Proyectos Alianzas Justas.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a la puesta en marcha de la primera edición del Banco de Proyectos Alianzas Justas, en el marco del Convenio de Cooperación 643 de 2024. Entre el 7 de junio y el 19 de julio de 2024 se abrió la convocatoria para la presentación de proyectos, recibándose un total de 111 propuestas, las cuales fueron evaluadas conforme a los criterios establecidos. Como resultado del proceso, el 8 de agosto de 2024 se publicó el listado de los 14 proyectos seleccionados, los

cuales recibieron apoyo técnico y financiero para su implementación. Después, el 15 de julio de 2024 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) entregó al Ministerio el informe final del Banco de Proyectos y en la actualidad el Convenio 643 de 2024 se encuentra en periodo de liquidación.

Sin embargo, como cuellos de botella se evidencia que el Convenio 643 de 2024 tuvo 2 prórrogas, lo cual lo extendió hasta el 31 de mayo de 2025 afectando la implementación del Banco para 2025. Como acción de mitigación, el 13 de junio la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio decidió asumir la convocatoria del Banco de Proyectos Alianzas Justas con la finalidad de mejorar el tiempo de la ejecución de la estrategia mientras se define el aliado para su implementación en 2025.

Número de capacitaciones y asistencias técnicas realizadas en el marco de la implementación del Programa Justicia en Territorio para la Paz Total		Meta	Avances
		770	25,71%
Instrumento de planeación		Entidad responsable	
Indicador creado		Ministerio de Justicia y del Derecho	
Fecha de inicio		Fecha de fin	
2023		2026	
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El Ministerio de Justicia y del Derecho reporta un avance del 25,71 % correspondiente a haber llevado a cabo 118 asistencias técnicas en 27 municipios de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Antioquia, y 80 procesos educativos en 28 municipios, incluida Bogotá, para un total de 198 acciones de capacitación y asistencia técnica en el marco del Programa Justicia en Territorio para la Paz Total.

Avance cualitativo

El avance reportado corresponde a la implementación sostenida del Programa Justicia en Territorio para la Paz Total durante la vigencia 2024, con acciones dirigidas a fortalecer el acceso a la justicia en territorios priorizados, en concreto en aquellos con persistencia de afectaciones derivadas del conflicto armado. Las asistencias técnicas desarrolladas abordaron temáticas relacionadas con el fortalecimiento del acceso a la justicia de víctimas de violencias basadas en género, la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, la justicia restaurativa en el marco de la JEP y la socialización de hallazgos y recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad.

Se identificaron dificultades en la implementación debido a problemas de orden público en algunos municipios priorizados, lo que obligó a reprogramar, suspender o cancelar jornadas. No obstante, en articulación con autoridades locales, la fuerza pública y organizaciones no gubernamentales presentes en los territorios, se lograron establecer mecanismos de coordinación para garantizar la movilidad de los equipos técnicos y la participación de los actores relevantes.



Imagen de la UIAP - Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)

3.6 Seguridad: una nueva visión de seguridad para la paz

La CEV (2022) planteó que la construcción de paz sostenible en Colombia requiere superar de manera decidida el enfoque de seguridad centrado en el conflicto armado y avanzar hacia una concepción de la seguridad como un bien público que prioriza la protección de la vida y la dignidad humana. También señaló que, a pesar de los avances normativos y del papel que jugaron las Fuerzas Militares y de Policía en la implementación inicial del AFP, el país no ha emprendido una transformación profunda del sector seguridad y defensa que responda a los desafíos de la paz territorial y a las múltiples violencias que persisten en zonas rurales y de frontera (pp. 686-690).

En primer lugar, en el eje temático se propone adoptar una nueva visión de seguridad orientada a la construcción de paz, que permita abandonar las doctrinas del enemigo interno y redefinir el rol de las instituciones encargadas de la seguridad como aliadas de

las comunidades. En segundo lugar, se recomendó transformar de manera estructural el sector de seguridad y defensa mediante reformas institucionales, normativas, políticas y pedagógicas que incluyan la revisión de la doctrina, el liderazgo civil, el control democrático, los usos legítimos de la fuerza, el ingreso y ascenso en la fuerza pública, y la memoria institucional.

En tercer lugar, se plantea la necesidad de garantizar el acceso público a los archivos de inteligencia y contrainteligencia que han cumplido su reserva legal, así como de establecer controles estrictos para prevenir su uso abusivo. En cuarto lugar, se hizo un llamado a fortalecer el control estatal sobre la seguridad privada y el comercio de armas, aspectos que siguen alimentando dinámicas de violencia y desconfianza institucional. Por último, se propuso diseñar estrategias diferenciadas de seguridad para áreas rurales y de frontera, y garantizar que los acuerdos internacionales en materia de defensa cuenten con transparencia y control democrático.

Aunque existen iniciativas incipientes dentro de las propias Fuerzas Armadas orientadas al cambio, como la doctrina Damasco y los ejercicios de reflexión interna iniciados desde 2006, esas transformaciones deben profundizarse, sistematizarse y abrirse al escrutinio ciudadano para que estén alineadas con los objetivos de la paz. Por ello, las recomendaciones del eje constituyen un llamado urgente a redefinir el modelo de seguridad desde una perspectiva democrática, con enfoque territorial, diferencial y de derechos humanos, que contribuya a cerrar los ciclos de violencia, garantizar la no repetición y reconstruir la confianza entre la ciudadanía y las instituciones encargadas de su protección.

3.6.1 Recomendación 39: Adoptar visión de seguridad para la construcción de paz, con enfoque de seguridad humana, sobre la base del respeto del principio de pluralismo democrático y del principio de la dignidad humana

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, adoptar una nueva visión de seguridad para la construcción de paz, enmarcada en el enfoque de seguridad humana, que se centre en la protección de la vida de las personas y las comunidades sobre la base del respeto del principio de pluralismo democrático y del principio de la dignidad humana. Esta nueva visión debe concebir la seguridad como un bien público que debe ser garantizado exclusivamente por el Estado a todas las personas sin discriminación; tener en cuenta y atender las realidades territoriales y de las poblaciones con enfoque étnico, etario, de género y de derechos de las mujeres; reconocer a las autoridades étnicas y sus instituciones; y superar el paradigma de la guerra y el enemigo, y el modelo de la guerra contra las drogas (CEV, 2022, tomo 2, p. 69).

Esta visión debe ser inclusiva, respetuosa del pluralismo democrático, la dignidad humana y la diversidad territorial, étnica, de género y de derechos de las mujeres. Además, se debe reconocer el rol de las autoridades étnicas y sus instituciones, y superar modelos de seguridad basados en la confrontación armada, como el paradigma de la guerra contra las drogas. Para implementarla, es fundamental liderar diálogos plurales y territoriales que incluyan a miembros de la fuerza pública, autoridades locales y étnicas, y a las comunidades, con el objetivo de reconstruir la confianza entre la ciudadanía y las instituciones del sector de seguridad y defensa.

Frente a esta recomendación no se definió un indicador específico porque plantea una orientación general de política que implica un cambio de paradigma en la concepción de seguridad, más que en una acción concreta susceptible de ser medida a través de una fórmula única. No obstante, su implementación se aborda a través de distintos objetivos, principios y estrategias desarrollados en la Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana *Garantías para la vida y la Paz 2022-2026*.

Esta nueva política adopta una visión renovada de seguridad para la construcción de paz y basada en el enfoque de *seguridad humana*. Dicho enfoque tiene como propósito la protección de la vida de todas las personas y comunidades, en concordancia con los principios de pluralismo democrático y dignidad humana. La política entiende la seguridad como un bien público que debe ser garantizado por el Estado a toda la población sin discriminación, y que debe atender las condiciones territoriales y las necesidades específicas de las poblaciones con enfoque étnico, etario y de género.

Esa visión comprende que las violencias en el país no se reducen al conflicto armado, sino que abarcan la pobreza, la exclusión, la destrucción del medio ambiente y otras formas estructurales de afectación. Así, la política busca superar el paradigma de la guerra y del enemigo, así como el modelo de la guerra contra las drogas, y propone un abordaje multisectorial y contextualizado.

Se reconoce el papel de las autoridades étnicas y sus instituciones, y se promueve la participación de las comunidades y de los sectores sociales más afectados por la violencia. En tal sentido, se desarrollaron estrategias diferenciales para la protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad: mujeres, pueblos étnicos, personas LGBTIQ+, líderes sociales y personas en proceso de reincorporación

Entre los principales retos para materializar esta visión se encuentran: (1) recuperar el control territorial y garantizarla presencia integral del Estado en las regiones más afectadas por la violencia y la criminalidad organizada; (2) reconstruir la confianza de la ciudadanía en las instituciones y la fuerza pública a través de prácticas respetuosas de los derechos humanos, enfoque diferencial y transparencia; (3) fortalecer la articulación interinstitucional entre el nivel nacional, regional y local para superar la fragmentación; (4) adaptar las capacidades del sector seguridad y defensa a las nuevas amenazas como el crimen organizado, el cibercrimen y los delitos ambientales; (5) e implementar estrategias sostenidas y concertadas con las comunidades para proteger la vida, erradicar el crimen y promover la convivencia pacífica.

3.6.2 Recomendación 40: Realizar ajustes institucionales, normativos y de política necesarios para las transformaciones culturales que se requieran y consolidar la nueva visión de seguridad

Al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía, el Congreso de la República y las autoridades territoriales, realizar los ajustes institucionales, normativos y de política necesarios y promover las transformaciones culturales que se requieran para consolidar la nueva visión de seguridad. Lo anterior, con el fin de fortalecer la buena gobernanza institucional¹²⁵⁵; garantizar el direccionamiento civil de los temas de seguridad y defensa, la transparencia y rendición de cuentas, la tolerancia cero con violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, el cumplimiento del derecho operacional, la priorización de las capturas y las desmovilizaciones sobre las muertes en combate y el estricto cumplimiento de los principios y estándares inter nacionales sobre el uso de la fuerza, según las circunstancias (CEV, 2022, tomo 2, p. 691).

En particular, la CEV destaca que consolidar una nueva visión de seguridad, requiere un cambio cultural dentro de las Fuerzas Militares y la Policía que esté basado en el respeto a los derechos humanos, la transparencia, y el compromiso con la rendición de cuentas. Para ello, propone la creación de una comisión, con acompañamiento internacional, que asesore y supervise las reformas institucionales y normativas necesarias. Junto a esto es necesaria una amplia participación territorial, de organizaciones de derechos humanos y de diversos grupos sociales y políticos, para asegurar que la reforma sea inclusiva y responda a las necesidades del país. También se sugiere la expedición de un marco legal que establezca con claridad los principios y el diseño institucional necesarios para garantizar la buena gobernanza en materia de seguridad y defensa. Actualización de la Política de DD. HH. y DIH Meta

Actualización de la Política de DD. HH. y DIH	Meta 1	Avances 100%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2024	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Ministerio de Defensa Nacional reporta un 100 % de avance correspondiente a la actualización de la Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Sector Seguridad y Defensa, la cual fue adoptada mediante la Resolución 3852 del 11 de septiembre de 2024.

Avance cualitativo

Para la vigencia 2024 el Ministerio logró la expedición de la Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Sector Seguridad y Defensa, la actualización de la Política representa un avance significativo para el Sector Defensa, en la medida en que fortalece los lineamientos institucionales orientados a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos, así como la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el marco de sus actuaciones. Esta actualización responde a la necesidad de contar con un instrumento actualizado que permita armonizar las disposiciones normativas vigentes con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el Estado colombiano.

3.6.3 Recomendación 40,1: Garantizar el direccionamiento civil sobre las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos civiles de inteligencia

Garantizar el direccionamiento civil sobre las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos civiles de inteligencia, de manera que se fortalezcan la gobernanza civil, los controles, mecanismos de supervisión y las responsabilidades derivadas de tal direccionamiento (CEV, 2022, tomo 2, p. 691).

Para garantizar ese direccionamiento, la CEV propone separar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y establecerla en un nuevo ministerio, lo que es clave para asegurar su carácter civil y mejorar la seguridad tanto en áreas urbanas como rurales. Además, se sugieren ajustes en la estructura institucional del nivel nacional para mejorar la coordinación entre las entidades responsables de seguridad y defensa, por medio de un equipo técnico civil estable que asegure el direccionamiento adecuado.

Sumado a lo anterior, se hace hincapié en fortalecer las capacidades de las autoridades territoriales, incluidas las autoridades étnicas, para garantizar que la seguridad y la convivencia sean gestionadas de manera eficiente en el nivel local, adaptando las políticas de seguridad a las necesidades específicas de las comunidades y los territorios.

Sesiones de trabajo para evaluar los escenarios de reubicación administrativa de la Policía Nacional	Meta 3	Avances 100%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El Ministerio de Defensa Nacional reporta un avance del 100 %, correspondiente a la convocatoria de cuatro sesiones de trabajo orientadas a la evaluación de los escenarios de reubicación administrativa de la Policía Nacional.

Avance cualitativo

El avance reportado durante 2024 corresponde a las sesiones desarrolladas en el contexto de una consultoría técnica de expertos financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo objetivo fue analizar y proponer alternativas para mejorar la articulación institucional en la gestión de la seguridad ciudadana, la convivencia y la política criminal. Como resultado del proceso, se produjeron cinco documentos técnicos, los cuales contienen: análisis de la estructura actual del sector seguridad, propuestas de cambios puntuales en dicha estructura y una posible reforma estructural de mayor alcance.

En sus contenidos, los documentos incluyen recomendaciones claves relacionadas con ajustes en los modelos de planeación estratégica del sector, mejoras en los mecanismos de rendición de cuentas —orientadas a una mayor transparencia y efectividad— y, reformas en el uso de tecnologías y procedimientos operativos, con énfasis en la garantía de los derechos constitucionales.

El avance evidencia un proceso técnico y participativo que aporta insumos concretos para la toma de decisiones a mediano plazo, con miras a fortalecer la coherencia institucional del sector defensa en su vínculo con la Policía Nacional y sus funciones frente a la seguridad ciudadana.

Porcentaje de avance en el despliegue del modelo de articulación nación-territorio	Meta 100%	Avances 50%
Instrumento de planeación Plan Estratégico Sectorial (Sector Defensa) Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al finalizar la vigencia 2024, se reporta un avance del 50 % frente a la meta del cuatrienio en el despliegue del modelo de articulación nación-territorio en materia de seguridad ciudadana. El resultado se sustenta en la implementación de acciones técnico-operativas lideradas por el Viceministerio de Políticas de Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa, con base en una metodología mixta que combina el análisis cuantitativo de indicadores delictivos —principalmente el comportamiento del homicidio y otros delitos de alto impacto— con el seguimiento cualitativo a procesos de implementación normativa y operativa.

Avance cualitativo

Durante 2024, el Ministerio de Defensa avanzó en la formulación e implementación de lineamientos y estrategias sectoriales orientadas a fortalecer las capacidades institucionales para la prevención y atención de delitos, así como para la mitigación de factores de riesgo en contextos rurales y urbanos. Por tal razón, se consolidó la implementación de la Estrategia Nacional contra el Homicidio (ENCH), liderada por MinDefensa, con énfasis en los Puestos de Mando Técnicos (PMT) como instrumentos clave de seguimiento interinstitucional, coordinación táctica y generación de lineamientos conjuntos.

No obstante, persisten territorios críticos que requieren una intervención prioritaria y sostenida. Para 2025, se proyecta la formalización de los espacios de seguimiento y la ampliación de la cobertura de la ENCH a nuevas zonas afectadas por violencia homicida.

Al mismo tiempo, se avanzó en la formulación de una estrategia diferenciada para el servicio de policía en zonas rurales y especiales, priorizando 15 municipios estratégicos con el fin de fortalecer la presencia institucional y mejorar las condiciones de seguridad desde un enfoque territorial.

Se fortalecieron también los espacios de coordinación interinstitucional entre el sector defensa, entidades del nivel nacional y autoridades locales, promoviendo una gestión corresponsable de la seguridad y la convivencia ciudadana. Como parte de ese proceso, se desarrolló un ejercicio de planeación articulada con ciudades capitales como Bogotá, Cali y Barranquilla, enfocado en la identificación de brechas de capacidad institucional con miras a subsanarlas en 2025. La iniciativa incluyó reuniones técnicas con la fuerza pública y alcaldías, así como la elaboración de análisis diagnósticos, cuya finalización está prevista para el primer trimestre de 2025; además, se definió la llevar a cabo un foro virtual sobre control de armas y desarme, definido para marzo de 2025, en articulación con actores nacionales e internacionales.

En el marco del nuevo modelo de servicio de policía orientado a las personas y los territorios, se fortaleció el rol de las autoridades locales en 13 ciudades intermedias y capitales departamentales, priorizando la planeación estratégica, la gobernanza urbana y la seguridad humana. Las visitas territoriales permitieron contextualizar problemáticas locales, construir agendas de trabajo conjunto y definir acciones prioritarias frente a delitos de alto impacto. Así mismo, se llevó a cabo un seminario de formación dirigido a comandantes de estación, y se promovió el fortalecimiento de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS), respondiendo a la demanda de los Gobiernos locales por una gestión de seguridad con enfoque territorial, preventivo y diferencial.

Durante el despliegue territorial, se identificaron diversos cuellos de botella que afectan la efectividad de la acción pública, entre los cuales se destacan la débil articulación interinstitucional en algunos territorios, la limitada capacidad técnica para implementar la mediación policial, los retrasos en el desarrollo y puesta en marcha de la aplicación móvil de seguridad, así como las brechas en infraestructura y talento

humano en los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS) y las Seccionales de Investigación Criminal (SIJIN). A esto se suma la ausencia de indicadores actualizados de percepción ciudadana, lo que limita la capacidad institucional para ajustar las intervenciones de manera oportuna y con enfoque territorial.

Para superar las limitaciones identificadas durante el despliegue territorial, se definieron diversas acciones de mitigación, entre las cuales se destacan la convocatoria a mesas de articulación regionales con Gobiernos locales y la fuerza pública, la capacitación masiva al personal policial y a funcionarios locales en habilidades de mediación y resolución de conflictos, y la aceleración del desarrollo y ejecución de pruebas piloto de la aplicación móvil de seguridad, con apoyo técnico del Ministerio TIC y mecanismos de retroalimentación ciudadana. Así mismo, se avanzó en la implementación de un plan de inversión focalizado en el fortalecimiento de las capacidades operativas de los CIEPS y la SIJIN, y en el diseño y ejecución de encuestas rápidas de percepción ciudadana, orientadas a ajustar las intervenciones institucionales con base en un enfoque territorial y comunitario.

A pesar de los avances alcanzados durante 2024, se identifica la necesidad de ampliar la socialización del decreto reglamentario de la Ley 1801 de 2016, con el fin de garantizar su apropiación e implementación efectiva por parte de las autoridades locales, la Policía Nacional y la ciudadanía, sobre todo en lo relacionado con los lineamientos de mediación policial. También, se considera importante finalizar el desarrollo e implementar la aplicación móvil de seguridad, asegurando su interoperabilidad con las plataformas de información existentes (como el C4) y su integración con los sistemas de atención de la fuerza pública. Así mismo, se debe expandir la cobertura del Nuevo Modelo de Policía, con prioridad en territorios rurales y de alta complejidad, incorporando procesos de formación y acompañamiento al personal operativo en enfoques comunitarios, preventivos y diferenciales. Aunado, se debe consolidar el fortalecimiento operativo de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS) y las Seccionales de Investigación Criminal (SIJIN), mediante la asignación de recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura, con prioridad en regiones con limitada capacidad instalada. Y, para concluir, se considera necesario diseñar e implementar mecanismos de seguimiento ciudadano y evaluación participativa, enfocados en medir la percepción de seguridad, la efectividad de las acciones de mediación policial y el acceso a la justicia, como insumos para ajustar las intervenciones institucionales desde un enfoque centrado en las personas y los territorios.

3.6.4 Recomendación 40.2: Fortalecer el control preventivo, el penal, disciplinario, fiscal y la supervisión democrática de las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos de inteligencia

Fortalecer los controles preventivo, penal, disciplinario y fiscal y la supervisión democrática de las Fuerzas Militares, la Policía y los organismos de inteligencia para mitigar factores de riesgo y hacer frente a la impunidad (CEV, 2022, tomo 2, p. 692).

En el marco de esta recomendación, la CEV propone establecer mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas, con sistemas de información abiertos que permitan el acceso público a la información de calidad y faciliten la veeduría. Además, recomienda garantizar la independencia del control interno disciplinario y la participación ciudadana en el seguimiento de las acciones de los cuerpos de seguridad, en particular sobre violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Por otra parte, se sugiere adoptar medidas para prevenir la corrupción en las entidades que administran gastos reservados y fortalecer los controles fiscales. Así mismo, la recomendación incluye la necesidad de un debate público sobre el Fuero Penal Militar y plantea la reforma de la Justicia Penal Militar, para que solo se encargue de los delitos estrictamente militares, y que la Fiscalía General de la Nación investigue las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH cometidas por miembros de la fuerza pública.

82: Índice anticorrupción para el sector defensa	Meta 71%	Avances 91%
Instrumento de planeación Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El indicador reporta un avance del 91 % respecto a la meta planteada para el periodo 2023–2026, cuya primera medición fue completada en febrero de 2025. El puntaje alcanzado por el sector defensa en esta primera evaluación fue de 64,61 sobre 71 posibles, calculado como el promedio de cinco categorías de riesgo: ambiente institucional, planeación, personal, adquisiciones y operaciones.

Avance cualitativo

En 2024 se consolidó la metodología de medición del índice anticorrupción del sector defensa, inspirado en el Government Defense Integrity Index de Transparencia Internacional, pero adaptado al contexto colombiano. Esta herramienta busca evaluar en exclusivo los riesgos de corrupción derivados de la gestión administrativa y operativa de las entidades del sector. Esto excluye elementos externos al control del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas.

La medición se aplicó al Ministerio de Defensa, a las Fuerzas Militares, a la Policía Nacional y a los establecimientos públicos vinculados al sector. Posterior al levantamiento de información, se procedió al cierre del puntaje sectorial y se inició el diseño de planes de mejora institucionales, orientados a mitigar los principales factores de riesgo identificados en cada entidad. A la par del proceso de medición, se ejecutaron acciones de prevención y fortalecimiento institucional, entre ellas:

- Capacitación en integridad, transparencia y lucha contra la corrupción a 8.578 funcionarios y uniformados.
- Cursos y clases sobre ética pública integrados a programas de ascenso en la Fuerza Aérea.
- Jornadas de sensibilización y campañas radiales mediante Colombia Estéreo.
- Comités de integridad para prevenir conflictos de interés, priorización de casos de corrupción en los sistemas de quejas, y seguimiento a informes disciplinarios en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Estas acciones, articuladas a los resultados del índice, reflejan un esfuerzo integral del Ministerio de Defensa por identificar, prevenir y reducir los riesgos internos de corrupción.

Las principales acciones pendientes consisten en implementar los planes de mejora formulados a partir del análisis del índice anticorrupción correspondiente al año 2024; también es necesario asegurar la sostenibilidad de las acciones institucionales dirigidas a la prevención y denuncia de prácticas corruptas en el sector defensa, así como establecer mecanismos de seguimiento que garanticen su efectividad y continuidad en el tiempo.

3.6.5 Recomendación 40.3: Ajustar roles y misiones de las Fuerzas Militares y la Policía, en el marco de la nueva visión de seguridad

Realizar un proceso para el ajuste de los roles y misiones en el marco de la nueva visión de seguridad con el fin de que las Fuerzas Militares y la Policía se ciñan a su función constitucional. Lo anterior teniendo en cuenta, entre otras, la necesidad de fortalecer el rol de la Policía en materia de la lucha contra el crimen organizado y, en general, en la lucha contra la delincuencia y la seguridad rural (CEV, 2022, tomo 2, p. 694).

Acciones realizadas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, nueva visión de seguridad para la paz, DD. HH., DIH, democracia, perspectiva de género, derechos de las mujeres y derecho operacional: Actualización de la Directiva 001 de 2008 por medio de la cual se definen las tareas que deben cumplir las Fuerzas Militares y la Policía Nacional		Meta 9	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre del periodo de medición, el indicador no reporta avance cuantitativo respecto a la meta planteada para el periodo 2023–2026. Sin embargo, el Ministerio de Defensa accionó en el marco de la actualización de la Directiva a través de la cual se definen las tareas a cargo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Avance cualitativo

Durante 2024, el Viceministerio de Políticas de Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa, convocó sesiones de discusión sobre el contenido de la modificación de la Directiva 001 de 2008. Se espera que al cierre de la vigencia 2025 se cuente con una propuesta de actualización final.

3.6.6 Recomendación 40.5: Adoptar ajustes normativos y de política necesarios para garantizar el uso adecuado de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares y la Policía en sus operaciones, operativos, actividades y procedimientos

Realizar un proceso para el ajuste de los roles y misiones en el marco de la nueva visión de seguridad con el fin de que las Fuerzas Militares y la Policía se ciñan a su función constitucional. Lo anterior teniendo en cuenta, entre otras, la necesidad de fortalecer el rol de la Policía en materia de la lucha contra el crimen organizado y, en general, en la lucha contra la delincuencia y la seguridad rural Adoptar los ajustes normativos y de política necesarios para garantizar el uso adecuado de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares y la Policía en sus respectivas operaciones, operativos, actividades y procedimientos, teniendo en cuenta la nueva visión de seguridad, así como el ajuste en roles y misiones. Lo anterior sobre la base de los principios del DIH, los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas¹²⁵⁹, y la complementariedad y convergencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en escenarios de conflicto armado (CEV, 2022, tomo 2, p. 695)

Acciones realizadas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, nueva visión de seguridad para la paz, Derecho Internacional Humanitario, democracia, perspectiva de género, derechos de las mujeres y derecho operacional: Jornadas de capacitación en DD. HH. y DIH dirigidas a Asesores Jurídicos Integrales, AJOPE y ASEPO		Meta 9	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre del periodo de medición, el indicador no reporta avance cuantitativo respecto a la meta planteada para el periodo 2023-2026.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, desde el Ministerio de Defensa se adelantaron jornadas de capacitación orientadas al fortalecimiento de las capacidades jurídicas y operacionales del personal militar. Estas formaciones, contaron con la participación de 288 oficiales jurídicos del Ejército Nacional, quienes recibieron instrucción en derechos humanos, con énfasis en justicia transicional, normas del Derecho Internacional Humanitario, funcionamiento del Sistema Internacional de Derechos Humanos, garantías de protección a población con especial protección constitucional y análisis de las decisiones condenatorias proferidas contra el Estado colombiano por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

3.6.7 Recomendación 40.7: Ajustar el sistema de ingreso, ascensos e incentivos de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía

Realizar los ajustes normativos necesarios con el fin de garantizar que no puedan recibir ascensos quienes tengan denuncias creíbles o procesos abiertos en su contra —por acción o por omisión— en casos de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, o en casos de vinculación y connivencia con grupos armados ilegales y delincuencia organizada (CEV, 2022, tomo 2, p. 696).

En esta recomendación se propone la creación de un mecanismo de control de ascensos en las Fuerzas Militares y la Policía, que permita evaluar la idoneidad de sus miembros con base en un análisis exhaustivo de sus antecedentes, en cuanto con posibles implicaciones en violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o vínculos con grupos armados ilegales. Además, se sugiere que los criterios de ingreso y ascenso de todos los grados incluya la acreditación de respeto por los derechos humanos y el DIH, así como la ausencia de denuncias creíbles o procesos legales en su contra. Para los ascensos de generales y almirantes aprobados por el Congreso, se debe garantizar la transparencia y publicidad del proceso. También se propone asegurar la participación ciudadana, con garantías de seguridad, en el procedimiento, incluyendo a las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, que podrán presentar objeciones durante el proceso de evaluación.

Estandarización de un modelo de evaluación integral del personal de la Fuerza Pública	Meta 1	Avances 40%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2025	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al finalizar la vigencia 2024, el indicador reporta un avance del 40 %, dentro de un horizonte de cumplimiento previsto hasta el año 2025. El resultado refleja el progreso en la implementación gradual del procedimiento DF-P-001: *Procedimiento para la formulación y emisión de lineamientos en temas de educación y gestión del desarrollo humano*, el cual establece los 12 pasos requeridos para la construcción técnica de lineamientos aplicables a la gestión del talento humano en la Fuerza Pública.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, se dio continuidad a la estructuración del Modelo de Evaluación Integral del personal de la Fuerza Pública, avanzando en los pasos 5 y 6 del procedimiento DF-P-001. Como parte del proceso, se sesionaron tres mesas técnicas con participación de delegados de las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la Policía Nacional (PONAL), orientadas a definir elementos técnicos y operativos del modelo. Como resultado, se elaboró el documento preliminar del lineamiento de directiva del modelo, también se consolidó una matriz general del Modelo de Evaluación Integral, que está ahora en proceso de validación con expertos internos y externos. Dichos avances se construyen sobre la base del trabajo hecho en 2023, cuando se cumplieron los primeros cuatro pasos del procedimiento, con la elaboración del documento diagnóstico que justificó la necesidad de contar con un modelo unificado, técnico y aplicable a toda la Fuerza Pública.

3.6.8 Recomendación 40.7.1: Revisar y fortalecer el sistema de selección, ingresos, permanencia e incentivos en las Fuerzas Militares y la Policía, con perspectiva diferencial, de género y de derechos de las mujeres

Revisar y fortalecer el sistema de selección, ingresos, permanencia e incentivos de manera tal que incluya una perspectiva diferencial, de género y de derechos de las mujeres que permita tener unas Fuerzas Militares y de Policía que representen el pluralismo y la multiculturalidad del país. Ampliar los esfuerzos por una efectiva inclusión de mujeres en la estructura y con formación de las Fuerzas Militares y la Policía, garantizando la diversificación de funciones y papeles, de tal manera que alcancen una representación significativa y mayor participación en los procesos de toma de decisiones (CEV, 2022, tomo 2, pp. 696-697).

Incorporación de mujeres a las Fuerzas Militares	Meta		Avances 100%
	2024:	$9.320 + 60 = 9.380$	
	2025:	$9.380 + 66 = 9.446$	
	2026:	$9.446 + 34 = 9.480$	

Instrumento de planeación	Entidad responsable
Indicador creado	Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de inicio	Fecha de fin
2023	2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador alcanzó un avance del 100 %, superando la meta establecida en la Directiva 035 de 2024. En total, se reportó la incorporación de 10.529 mujeres a las distintas categorías del servicio militar y profesional: 2.697 como oficiales, 2.173 como suboficiales y 5.659 como conscriptas. Esta cifra representa un incremento significativo con respecto al año anterior, y refleja el compromiso institucional sostenido por parte del sector defensa en la promoción del acceso equitativo de las mujeres a la carrera militar.

El resultado obtenido responde, además, a la ampliación de mecanismos de ingreso y la implementación de acciones afirmativas, entre las que destaca el ingreso de mujeres en las modalidades de servicio militar SL12 y SL18, consolidando así la inclusión progresiva de mujeres en todas las líneas del servicio en las Fuerzas Militares.

Avance cualitativo

La incorporación de mujeres en las Fuerzas Militares durante 2024 evidencia avances concretos en la institucionalización de la equidad de género dentro del sector defensa. El cumplimiento y superación de la meta establecida en la Directiva 035 de 2024 refleja no solo una mayor disposición de plazas, sino también un entorno más favorable para

la participación femenina en todos los niveles jerárquicos. En particular, el ingreso de mujeres soldado en las modalidades SL12 y SL18 marca un hito en la diversificación de los perfiles femeninos dentro del servicio militar, ampliando las oportunidades de formación, liderazgo y desarrollo profesional.

El avance también se enmarca dentro de un enfoque más amplio de transformación cultural al interior de las Fuerzas Militares, el cual reconoce la importancia de una representación más equitativa en términos de género, no solo como un objetivo de inclusión, sino como una condición para fortalecer la legitimidad institucional, el enfoque diferencial y la eficacia operativa en contextos diversos.

Preinscripción de mujeres en procesos de selección ofertados por la Policía Nacional (convocatorias de Ingreso)		Meta 42.117	Avances 114%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre de 2024, el indicador presenta un avance significativo, alcanzando un total de 48.133 preinscripciones, lo cual supera la meta establecida en la Directiva 035 de 2024. El resultado refleja un aumento sostenido en el interés y participación de mujeres en los procesos de incorporación a la Policía Nacional, fortaleciendo la transversalización del enfoque de género en el acceso a la carrera policial. La fórmula de cálculo del indicador se basa en el número absoluto de mujeres preinscritas en las convocatorias activas de ingreso, lo que permite una medición directa del impacto de las estrategias institucionales orientadas a la equidad en el acceso.

Avance cualitativo

El incremento en las preinscripciones femeninas a la Policía Nacional se consolidó como un avance relevante en la implementación de las recomendaciones de la CEV, articulado a la política de profesionalización de la Fuerza Pública y a los lineamientos del Plan Estratégico Institucional Estrategia Integral de Seguridad con Énfasis en Convivencia Ciudadana y Cambio Climático. El resultado se vio impulsado, entre otros factores, por el precedente generado, en 2023, con la incorporación histórica de 4.792 conscriptas al servicio militar —tras 25 años sin este tipo de ingreso—, y por la continuidad en el ingreso de mujeres a los escalafones de oficiales (2.624) y suboficiales (2.054) en las Fuerzas Militares, lo que fortaleció la confianza institucional y motivó una mayor participación femenina.

Sin embargo, persisten desafíos que limitan la consolidación del avance, en particular la no aplicación del protocolo de selección previsto en la Resolución 00875 del 9 de abril de 2025, lo cual genera vacíos en la estandarización de criterios de ingreso con enfoque de género. Entre las acciones pendientes se encuentra la continuidad de las convocatorias de bachilleres a oficial y patrulleros de policía, lo que permitirá ampliar las oportunidades de incorporación femenina. Se recomienda, como medida de mejora, garantizar la implementación efectiva del protocolo de selección, asegurar acompañamiento diferencial durante los procesos y fortalecer las estrategias de comunicación inclusiva para promover una mayor representación de mujeres en la Policía Nacional.

3.6.9 Recomendación 40.8: Ajustar la información, principios, valores, ética, procedimientos y prácticas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional

Realizar ajustes en la formación, los principios, los valores, la ética, y los procedimientos y prácticas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Esto es necesario para que se adecúen a la nueva visión de seguridad para la paz, siempre teniendo en cuenta la importancia de la coherencia entre los valores, principios y reglas y las prácticas cotidianas (CEV, 2022, tomo 2, p. 697)

La CEV también recomienda proceder a una revisión exhaustiva, apoyada por expertos nacionales e internacionales, de la formación impartida a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para garantizar que se base en el respeto a los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario (DIH), la democracia, y enfoques de género. Además, plantea la ampliación de los procesos de pedagogía y memoria histórica para reconocer y aprender de los hechos del conflicto armado, con un enfoque de no repetición.

En tal sentido, se sugiere fortalecer la formación continua en derechos humanos y DIH, con un enfoque diferencial que aborde temas étnicos, de género y de derechos de las personas LGBTIQ+. Por consiguiente, se hace énfasis en la necesidad de transformar las narrativas y prácticas dentro de las instituciones, incluidos los aspectos simbólicos como los cantos militares; esto con el propósito de garantizar una apropiación profunda de los principios de la nueva visión de seguridad.

Acciones realizadas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, nueva visión de seguridad para la paz, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, democracia, perspectiva de género, derechos de las mujeres y derecho operacional:
Jornadas pedagógicas sobre el informe de la CEV

Meta
30

Avances
20%

Instrumento de planeación
Indicador creado
Fecha de inicio
2023

Entidad responsable
Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Al cierre de 2024, el indicador reporta un avance del 20 %, habiéndose ejecutado 6 acciones, las cuales corresponden a la meta establecida para este año dentro del plan general de 30 acciones proyectadas hasta 2026. Esas actividades se desarrollaron en el marco de la Directiva 11 de 2019 del Ministerio de Defensa Nacional.

Avance cualitativo

Con el apoyo del Comité de Seguimiento y Monitoreo de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, se llevaron a cabo seis acciones, cumpliendo con el 100 % de la meta establecida para el 2024. Las actividades estuvieron dirigidas a fortalecer la cultura institucional y la mística de pertenencia en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, e incluyeron una transferencia metodológica para el personal de la Fuerza Pública. Las acciones se enfocaron en promover una nueva visión de seguridad para la paz, incorporando temas esenciales como los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario, la perspectiva de género, los derechos de las mujeres y el derecho operacional, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Directiva No. 11 de 2019 del Ministerio de Defensa Nacional.

Acciones realizadas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, nueva visión de seguridad para la paz, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, democracia, perspectiva de género, derechos de las mujeres y derecho operacional:

Fortalecimiento de las pistas de entrenamiento y reentrenamiento en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para el personal militar de las Fuerzas Militares, de conformidad con los roles y misiones de cada una

Meta

26

Avances

19%

Instrumento de planeación

Indicador creado

Fecha de inicio

2023

Entidad responsable

Ministerio de Defensa Nacional

Fecha de fin

2026

Fecha de reporte

31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Al cierre del año 2024, el indicador presenta un cumplimiento del 100 % de la meta determinada para la vigencia, en el marco de un horizonte de ejecución hasta 2026 en donde su avance acumulado es del 19 %. El indicador se mide mediante la sumatoria

de mesas temáticas reunidas, conforme la Directiva 11 de 2019 del Ministerio de Defensa Nacional, así como a través del seguimiento a las actividades desarrolladas en lo concerniente al proyecto de cooperación con la Embajada de Suecia, orientado al fortalecimiento de las pistas de entrenamiento en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. En 2024 se llevaron a cabo dos (2) mesas de trabajo, las cuales cumplen con los criterios metodológicos establecidos para ser registradas como acciones válidas que tienen incidencia directa en el fortalecimiento institucional en la materia.

Avance cualitativo

Durante 2024, se reunieron dos mesas de trabajo con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), orientadas al fortalecimiento de la pista de entrenamiento en derechos humanos y DIH de la Armada Nacional, como herramienta para mejorar las capacidades de su personal frente a contextos operacionales complejos. Como resultado, se conformó un equipo de trabajo interdisciplinario encargado de levantar los antecedentes técnicos de dicha pista y se consolidaron insumos clave mediante la presentación de lecciones aprendidas, que serán insumo para el rediseño y adecuación del espacio de entrenamiento. El proceso dio continuidad a los avances de 2023, año en el que se desarrollaron tres mesas previas de análisis técnico y coordinación. Además, en 2024, como parte de la Estrategia de Educación y Formación en Derechos Humanos y DIH y con el apoyo de la Embajada de Suecia en Colombia, se suscribió una Carta de Intención para fortalecer procesos de sensibilización e interiorización de los derechos humanos en el sector Defensa, permitiendo gestionar recursos para el fortalecimiento de las pistas de entrenamiento en las tres Fuerzas Militares: Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aeroespacial Colombiana.

A pesar de los avances alcanzados, se identificó como principal cuello de botella el constante cambio del personal de las Fuerzas Militares vinculado a la temática, lo cual ha afectado la continuidad y el progreso sostenido de las actividades. Esta rotación frecuente limita la consolidación del conocimiento, retrasa los procesos técnicos y genera la necesidad de reiniciar etapas de sensibilización y formación, impactando de manera directa en la eficiencia del desarrollo del modelo de entrenamiento en derechos humanos y DIH.

Acciones realizadas que inciden en la cultura institucional y en la mística de pertenencia institucional en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, nueva visión de seguridad para la paz, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, democracia, perspectiva de género, derechos de las mujeres y derecho operacional: Expedición de acto administrativo que propenda por el fortalecimiento en los cantos militares bajo el respeto del DIH y los DD. HH.		Meta 1	Avances 0
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2025	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2025		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Listado técnico, tales como la expedición de actos administrativos, la implementación de lineamientos institucionales o el desarrollo de actividades específicas que promuevan la incorporación de enfoques diferenciales y de derechos. Si bien no se reportaron avances formales durante 2024, se prevé que las primeras acciones de implementación se desarrollen a partir de 2025.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, el Ministerio de Defensa adelantó sesiones orientadas a analizar y comprender la finalidad de los cantos militares en los procesos de instrucción y reentrenamiento. En estos espacios también se socializó el proceso de creación y adaptación de dichos cantos por parte de los instructores en cada una de las Fuerzas Militares, reconociendo su importancia en la formación, la cohesión y la identidad institucional.



Avance cuantitativo

Al cierre de 2024, el indicador reporta un avance significativo, con la ejecución de 157 actividades, ello significa un avance acumulado del 29,5 %, sobre todo en la línea de acciones de promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). El indicador se mide a través de la sumatoria del número de actividades extracurriculares hechas, que en este periodo superaron ampliamente los estándares de cumplimiento previstos para el año. Cabe mencionar que, se cumplió al 100 % con la meta prevista para 2024.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, se desarrollaron 157 actividades de capacitación extracurricular en derechos humanos y DIH, dirigidas al personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, como parte de los compromisos derivados de la implementación de la Directiva 11 de 2019. Estas actividades abordaron temáticas fundamentales para fortalecer una cultura institucional basada en el respeto por los derechos fundamentales, tales como: uso de la fuerza, mantenimiento del orden, estándares

internacionales en derechos humanos, atención a grupos de especial protección — pueblos indígenas, población NARP, grupos étnicos—, prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, alertas tempranas, prevención de la tortura, prevención de la violencia sexual y basada en género, así como análisis del Capítulo III del Informe de la Comisión de la Verdad, incluyendo hallazgos y recomendaciones sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

Como acciones pendientes, se contempla la ejecución de las jornadas de capacitación planificadas para el segundo semestre de 2025, con el objetivo de continuar fortaleciendo la sensibilización y formación del personal en estos temas prioritarios para el sector Defensa.

3.6.10 Recomendación 41: Garantizar el derecho a la información mediante el acceso a información de inteligencia y contrainteligencia que haya cumplido el término legal de la reserva a partir de la fecha de recolección

Al Presidente de la República, al Ministerio de Defensa, a la fuerza pública y Organismos de Seguridad e Inteligencia, al Congreso de la República y a la Rama Judicial, garantizar de manera inmediata el acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia que haya cumplido el término legal de reserva a partir de la fecha de recolección, y hacer un proceso gradual de levantamiento de la reserva de archivos de seguridad, inteligencia y contrainteligencia en garantía del derecho a la información (CEV, 2022, tomo 2, p. 698).

La CEV propone establecer condiciones claras para la aplicación de la reserva, con la evaluación de cada caso de manera motivada y conforme a los estándares internacionales de acceso a información en casos de violaciones a los derechos humanos. También recomienda implementar un mecanismo judicial para supervisar las decisiones de negativa a proporcionar esta información. Además, se hace un llamado a la Procuraduría General de la Nación para adoptar medidas que prevengan el uso abusivo de la reserva por parte de las entidades estatales, en particular, de los organismos de seguridad e inteligencia.

En el plano internacional, la recomendación sugiere que el Gobierno colombiano solicite al presidente de Estados Unidos la desclasificación de documentos relacionados con el conflicto armado colombiano, con el propósito de profundizar en el esclarecimiento de violaciones de derechos humanos poco documentadas.

Lineamientos expedidos de gestión documental de archivos de memoria histórica y conflicto armado del sector defensa		Meta 3	Avances 66%
Instrumento de planeación	Entidad responsable		
Indicador creado	Ministerio de Defensa Nacional		
Fecha de inicio	Fecha de fin		
2024	2026		
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre de 2024, el indicador, cuya meta total es de tres (3) lineamientos y cuyo horizonte de cumplimiento se extiende hasta 2026, presenta un avance del 66 %, con dos lineamientos en desarrollo. Durante esta vigencia el Archivo General del Ministerio de Defensa Nacional adoptó formalmente uno de los lineamientos, que establece directrices para la gestión documental de archivos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Ese lineamiento se constituye en un hito clave para el cumplimiento del indicador.

Avance cualitativo

Durante el periodo de reporte, se registran avances técnicos e institucionales relevantes en la construcción del lineamiento orientado a la gestión documental de archivos relacionados con la memoria histórica y el conflicto armado en el sector defensa. El Archivo General del Ministerio de Defensa Nacional adoptó el lineamiento base que

da cumplimiento al indicador, el cual será de carácter obligatorio para la Unidad de Gestión General (UGG). En el marco, se elaboró el *Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*, que actualmente presenta un avance del 80 % y en proceso de socialización ante el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.

Por otra parte, se identificaron agrupaciones de series y subseries documentales vinculadas al conflicto armado en la cuarta versión de las Tablas de Retención Documental, proceso que presenta un 90 % de avance y se encuentra en etapa de convalidación por parte del Archivo General de la Nación.

Sin embargo, aún se encuentran acciones pendientes clave para los próximos años, entre las cuales se incluyen: desarrollar sesiones de socialización del protocolo con las distintas áreas del Ministerio de Defensa; diseñar instrumentos archivísticos específicos que faciliten la implementación efectiva de las medidas definidas en el protocolo; y adoptar e implementar dichas medidas por parte de cada una de las dependencias responsables de la gestión documental.

3.6.11 Recomendación 43: Derogar el Decreto 2149 de 2017 y realizar ajustes normativos e institucionales al sistema de depuración de archivos de inteligencia y contrainteligencia

Al Congreso de la República, al Presidente de la República, a la fuerza pública y Organismos de Seguridad e Inteligencia, derogar el Decreto 2149 de 2017¹²⁶² y realizar los ajustes normativos e institucionales al sistema de depuración de archivos de inteligencia y contrainteligencia necesarios para la adopción de las recomendaciones del informe de la Comisión Asesora para la Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, entregado en 2016 (CEV, 2022, tomo 2, p. 699).

La recomendación implica crear una instancia de depuración civil, autónoma e independiente que garantice la participación de la sociedad civil de forma efectiva, incluidas las organizaciones de víctimas. De acuerdo con la CEV, es fundamental adoptar medidas para preservar los archivos de derechos humanos y los que posean

valor histórico, al igual que la evaluación exhaustiva del proceso de depuración realizado hasta la fecha para garantizar su conformidad con los estándares de justicia y transparencia.

En la recomendación se subraya la necesidad de una revisión profunda del sistema de depuración con la participación de expertos y organizaciones defensoras de derechos humanos, de manera que se asegure un proceso imparcial y efectivo.

Emisión de parámetros para la publicidad de información reservada que haya cumplido el término legal garantizando la protección de bienes jurídicos tutelados		Meta 1	Avances 0%
Instrumento de planeación	Entidad responsable		
Indicador creado	Ministerio de Defensa Nacional		
Fecha de inicio	Fecha de fin		
2024	2026		
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador, cuyo horizonte de cumplimiento se extiende hasta el año 2026, presenta un avance del 0 % referente a la construcción normativa. Pues, se avanzó en el desarrollo de sesiones para la elaboración de protocolos preliminares para la desclasificación de archivos de inteligencia y contrainteligencia, el cual se encuentra en etapa de revisión por parte de los integrantes del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Depuración (SND). Sin embargo, no se han presentado avances frente a la emisión formal de los parámetros en mención.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, el Viceministerio para las Políticas de Defensa y Seguridad, en su rol como Secretaría Técnica del Consejo Directivo del SND, lideró la construcción de un protocolo que establecerá los lineamientos para la desclasificación de información reservada en materia de inteligencia y contrainteligencia, que haya cumplido con los términos legales de reserva. Dicho instrumento busca garantizar el equilibrio entre el derecho a la información y la protección de bienes jurídicos tutelados, como la seguridad nacional y los derechos fundamentales. Hasta 2025, se mantendrá abierto el periodo para la recepción de observaciones y comentarios por parte de los miembros del Consejo Directivo, como parte del proceso de concertación técnica. Una vez aprobado el protocolo, cada organismo involucrado deberá adecuarlo y adoptarlo en su interior mediante actos administrativos, lo cual representa un avance estructural hacia la publicidad responsable de archivos reservados. Pese a esto, no se presentan avances frente a la emisión de los parámetros requeridos.

Sesiones de trabajo para evaluar la viabilidad de modificar el Decreto 2149 de 2017	Meta 1	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al cierre de la vigencia 2024, el valor del indicador permanece sin variación. El indicador, cuyo horizonte de cumplimiento está proyectado hasta el año 2026, mide el número de sesiones efectivamente realizadas para avanzar en la modificación del decreto. Si bien no se registran nuevas sesiones durante esta vigencia, se reconoce que se mantienen condiciones institucionales y técnicas preparatorias que permitirán retomar el trabajo una vez se conozca el fallo judicial correspondiente.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, no hubo nuevas sesiones de trabajo para evaluar la viabilidad de modificar el Decreto 2149 de 2017, debido a que el citado decreto está demandado por nulidad. No obstante, como parte de las acciones previas desarrolladas durante la vigencia 2023, se llevaron a cabo dos sesiones del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (SND), en las cuales se planteó la necesidad de revisar y modificar dicho decreto. En ese marco, se recomendó suspender temporalmente las mesas de trabajo hasta que se emita el fallo correspondiente. Pese a la suspensión de nuevas sesiones, se destaca como avance cualitativo la conformación de una Mesa Técnica interinstitucional, integrada por representantes del Ministerio de Defensa, el Archivo General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la Dirección Nacional de Inteligencia. Esta Mesa Técnica tiene como objetivo principal diseñar el proyecto normativo que daría lugar a la modificación del Decreto 2149 de 2017, en caso de que el fallo de nulidad lo permita.

Lineamientos expedidos de gestión documental de archivos de memoria histórica y conflicto armado del sector defensa		Meta 3	Avances 66%
Instrumento de planeación	Entidad responsable		
Indicador creado	Ministerio de Defensa Nacional		
Fecha de inicio	Fecha de fin		
2024	2026		
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre de 2024, el indicador, cuya meta total es de tres lineamientos y cuyo horizonte de cumplimiento se extiende hasta 2026, presenta un avance del 66 %, con dos lineamientos en desarrollo. Durante la vigencia, el Archivo General del Ministerio

de Defensa Nacional adoptó formalmente uno de los lineamientos, el cual establece directrices para la gestión documental de archivos relacionados con graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. El lineamiento se constituye en un hito clave para el cumplimiento del indicador.

Avance cualitativo

Durante el periodo de reporte, se registran avances técnicos e institucionales relevantes en la construcción del lineamiento orientado a la gestión documental de archivos relacionados con la memoria histórica y el conflicto armado en el sector defensa. El Archivo General del Ministerio de Defensa adoptó el lineamiento base que da cumplimiento al indicador, el cual será de carácter obligatorio para la Unidad de Gestión General (UGG). En ese contexto, se elaboró el *Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*, cuyo avance actual llega a un 80 % y en proceso de socialización ante el Comité Institucional de Gestión y Desempeño.

Al mismo tiempo, se identificaron agrupaciones de series y subseries documentales vinculadas al conflicto armado en la cuarta versión de las Tablas de Retención Documental, proceso que presenta un 90 % de avance y se encuentra en etapa de convalidación por parte del Archivo General de la Nación.

Sin embargo, aún se encuentran acciones pendientes para los próximos años, entre las cuales se incluyen: convocar de sesiones de socialización del protocolo con las distintas áreas del Ministerio de Defensa; desarrollar instrumentos archivísticos específicos que faciliten la implementación efectiva de las medidas definidas en el protocolo; y adoptar e implementar dichas medidas por parte de cada una de las dependencias responsables de la gestión documental.

3.6.12 Recomendación 45: Adelantar reformas legales e institucionales para garantizar control de departamentos y empresas de vigilancia y seguridad privada, que eviten y se involucren en acciones ilegales

*Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, efectuar las reformas legales e institucionales que sean necesarias para garantizar un control efectivo y eficiente de los departamentos y empresas de vigilancia y seguridad privada que evite que se involucren en acciones ilegales
(CEV, 2022, tomo 2, p. 700).*

Para cumplir el propósito de esta recomendación, la CEV señala que es necesario reforzar la regulación de los servicios de seguridad a través de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de modo que se aumenten los requisitos para su constitución y funcionamiento, y se establezcan controles más estrictos en la contratación de personal, incluida la revisión de antecedentes para garantizar su integridad. Además, la CEV recomienda trasladar la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada a un ministerio distinto al Ministerio de Defensa, para asegurar que la supervisión y control de estas actividades esté bajo un régimen civil, independiente del control militar, y alineado con las funciones de la Policía.

Informe de revisión de la normativa de seguridad privada vigente con enfoque de seguridad humana y de enfoque de género alcanzado

Meta
1

Avances
0%

Instrumento de planeación
Indicador creado
Fecha de inicio
2024

Entidad responsable
Ministerio de Defensa Nacional
Fecha de fin
2024

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador no presenta avance cuantitativo. Si bien se han identificado orientaciones normativas trascendentales para el desarrollo del informe, no se ha finalizado ni entregado oficialmente, por lo que el valor del indicador se mantiene en el 0 % frente a una meta del 100 % para el año 2024.

Avance cualitativo

Durante el periodo de seguimiento correspondiente a la vigencia 2024, el Ministerio de Defensa, a través de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, reporta avances en la identificación de marcos normativos y lineamientos que deben ser considerados para la revisión de la normativa vigente en materia de seguridad privada, desde un enfoque de seguridad humana y de género. En particular, se reconoce la necesidad de incorporar los lineamientos de la Política Nacional de Equidad de Género adoptada mediante el Documento CONPES 4080 de 2022, lo cual implica la transversalización del enfoque de género en toda la normativa sectorial. Así mismo, se señala la importancia de armonizar resoluciones y circulares internas y externas con el Decreto 1930 de 2013, que ordena el diseño de planes específicos para garantizar los derechos de las mujeres, así como con la Ley 1257 de 2008, que establece estándares mínimos en materia de sensibilización, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Para concluir, se contempla la posibilidad de adaptar a la normativa del sector los *Criterios de Equidad para una Administración de Justicia con Perspectiva de Género* desarrollados por la Rama Judicial, como modelo metodológico para el análisis normativo con perspectiva de género. No obstante, al cierre del periodo, el informe de revisión normativa como producto final aún no ha sido alcanzado.

3.6.13 Recomendación 46: Robustecer la legislación y los procedimientos en materia de control y comercio de armas de fuego autorizadas legalmente en el país

Robustecer la legislación y los procedimientos en materia de control y comercio de armas de fuego autorizadas legalmente en el país, y del control de su porte y tenencia, sobre la base de una caracterización del funcionamiento del mercado legal e ilegal de armas y municiones (CEV, 2022, tomo 2, p. 700).

En desarrollo de esta recomendación, la CEV propone desvincular el Departamento de Control y Comercio de Armas (CCA) del Comando General, para ponerlo bajo una autoridad civil, lo que permitiría una mayor independencia y supervisión. Sumado a esto, se sugiere mejorar los requisitos y los controles sobre el porte y tenencia de armas, tanto para particulares como para empresas de seguridad, y elaborar reportes públicos y continuos sobre estos aspectos.

Por otra parte, se recomienda elaborar un estudio exhaustivo sobre las armas entregadas por grupos armados ilegales y las decomisadas, para identificar deficiencias en su control y trazabilidad. Como complemento, se enfatiza la importancia de cumplir con los compromisos internacionales en el ámbito del control de armas y se propone diseñar campañas de sensibilización a nivel local para desincentivar la demanda de armas entre la población civil, con un enfoque de género y derechos humanos.

Porcentaje de mejora en la interoperabilidad, integridad y disponibilidad de los datos registrados en el SIAEM en comparación con el período anterior	Meta 100%	Avances 15%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al cierre del 2024, el indicador presenta un avance acumulado del 15 % respecto a la meta de 2026, lo cual representa el cumplimiento total de la meta definida para esta vigencia. El porcentaje refleja las mejoras implementadas, en particular, la interoperabilidad con la Registraduría Nacional del Estado Civil, que ha fortalecido los procesos de verificación de identidad en los trámites de porte de armas.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, se lograron avances significativos en la mejora de la interoperabilidad del Sistema de Información de Armas, Explosivos y Municiones (SIAEM). Uno de los hitos más relevantes fue el desarrollo de interoperabilidad en el trámite del porte de armas con la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo cual permitió fortalecer los procesos de verificación de identidad de los ciudadanos que solicitan permisos, incrementando así la integridad y seguridad de los datos registrados en el sistema. El avance representa un cumplimiento sustancial en la meta establecida para la vigencia.

Sin embargo, se identifican acciones pendientes para la vigencia 2025, en el marco de la implementación progresiva del SIAEM 2.0, plataforma tecnológica administrada por el Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCAE), conforme al artículo 5 de la Ley 1453 de 2011. Esta nueva versión del sistema está diseñada para que los usuarios realicen sus trámites de manera directa, reduciendo la presencia física en instalaciones del DCCAE y sus seccionales, minimizando el contacto con funcionarios y desincentivando la intermediación. En la actualidad, el DCCAE se encuentra en proceso de incorporación de nuevos módulos a la plataforma y gestiona, junto con el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares, la consecución de recursos para continuar con el desarrollo tecnológico y la adaptación funcional del sistema, conforme a las necesidades de los usuarios.

Índice de competencias en las autoridades que intervienen en los procedimientos para el control, comercio de armas y municiones

Meta
100%

Avances
100%

Instrumento de planeación

Indicador creado

Fecha de inicio

2024

Entidad responsable

Ministerio de Defensa Nacional

Fecha de fin

2026

Fecha de reporte

31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Al cierre del periodo de medición, el indicador presenta un avance del 100 % respecto a la meta establecida, con 127 capacitaciones dictadas. El resultado refleja el cumplimiento total del objetivo establecido para el 2024.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, el Ministerio de Defensa avanzó en el fortalecimiento de las competencias del personal involucrado en los procedimientos de control y comercio de armas y municiones, mediante procesos de capacitación estructurados. Se capacitó a un total de 127 funcionarios, quienes participaron en una evaluación interna diseñada para medir el nivel de conocimientos adquiridos: del total, el 50 % aprobó con un desempeño superior, lo que evidencia una apropiación significativa de los contenidos impartidos. Como parte del proceso de mejora continua, se dictaron capacitaciones adicionales focalizadas en los temas que presentaron mayores dificultades, con el objetivo de reforzar conocimientos y asegurar un estándar mínimo de comprensión en todos los participantes.

Proyecto de ley para la ratificación del Protocolo de Armas de Fuego - Convención contra la Delincuencia Trasnacional, radicado ante el Congreso de la República		Meta 1	Avances 50%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2025		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador presenta un avance cuantitativo del 50 %, frente a una meta de 1 proyecto de ley radicado ante el Congreso, porcentaje que corresponde a la elaboración y remisión de los insumos técnicos necesarios para la estructuración del proyecto. Si bien el resultado representa un progreso sustantivo, aún no se ha cumplido la meta total, ya que el proyecto no ha sido oficialmente presentado ante el Congreso. Se espera que, con el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y la superación de los retos técnicos y legislativos, se logre completar el 100 % del indicador en la siguiente vigencia.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, el Ministerio de Defensa avanzó en el proceso técnico y de articulación interinstitucional necesario para la construcción del proyecto de ley orientado a la ratificación del Protocolo de Armas de Fuego. En esta etapa, se consolidaron y remitieron los insumos técnicos elaborados junto con las Fuerzas Militares, los cuales servirán de base para la formulación final del proyecto. No obstante, el proyecto de ley aún no ha sido radicado ante el Congreso de la República, por lo que se encuentra en una fase intermedia del proceso.

Como parte de las acciones pendientes, el Ministerio viene enfrentando retos asociados a la coordinación interinstitucional con entidades que intervienen en el control y trazabilidad de armas de fuego. Estos desafíos han sido abordados en mesas de trabajo que buscan modernizar la trazabilidad de las armas autorizadas mediante herramientas como SIAEM 2.0, así como promover una revisión legislativa integral del régimen de armas, lo cual es fundamental para dar solidez y viabilidad al futuro proyecto de ley.

Emisión de un decreto de reglamentación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas		Meta 1	Avances 50%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2024		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre de la vigencia 2024, se presenta avance del 50 % frente a una meta de un (1) decreto emitido, lo que corresponde al desarrollo y presentación del proyecto normativo sobre la reglamentación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas ante la Presidencia de la República. El porcentaje refleja el cumplimiento de una etapa clave del proceso: la construcción del articulado normativo con sus respectivos lineamientos técnicos. No obstante, el decreto aún no ha sido radicado con formalidades completas ni se ha emitido, lo que implica que la meta no se alcanza en su totalidad.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, el Ministerio de Defensa Nacional logró avances significativos en la construcción del proyecto de decreto que reglamenta el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas, en articulación con Indumil, la Policía Nacional y el Departamento de Control de Armas, Municiones y Explosivos. Como resultado de ese trabajo interinstitucional, se estructuró un proyecto normativo sólido. El documento incorpora lineamientos técnicos y operativos más claros, eficientes y seguros, orientados a mejorar la trazabilidad de las armas entregadas, el control institucional y la coordinación entre entidades, lo que representa un aporte sustantivo a la política de seguridad ciudadana y al fortalecimiento de los mecanismos de desarme. Sin embargo, entre las acciones pendientes se encuentra la finalización del concepto jurídico definitivo por parte de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio.

El proceso ha enfrentado cuellos de botella administrativos y jurídicos, debido a la falta de uniformidad en los criterios de revisión por parte de los abogados asignados al proyecto. Así mismo, la rotación constante del personal ha generado observaciones divergentes sobre puntos ya validados, lo que ha causado demoras y retrabajos en la consolidación del texto final. Para mitigar estos obstáculos, se propone conformar un equipo técnico-jurídico exclusivo y estable, liderado por un responsable único, además de establecer una mesa de trabajo permanente con cronograma definido y seguimiento semanal.

También, se recomienda elevar una solicitud de priorización normativa ante la Secretaría General del Ministerio, dada la relevancia estratégica del decreto para la seguridad y la convivencia ciudadana. Entre los siguientes pasos se contempla, además, la socialización interinstitucional del proyecto y el diseño del plan de implementación del programa, que deberá incluir la focalización territorial, cronograma, estrategia de comunicación, mecanismos de seguimiento y recursos requeridos para su operatividad.

Informe sobre armas entregadas o decomisadas a grupos armados ilegales presentado		Meta 1	Avances 0%
Instrumento de planeación	Entidad responsable		
Indicador creado	Ministerio de Defensa Nacional		
Fecha de inicio	Fecha de fin		
2024	2026		
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, el indicador no reporta avance cuantitativo, ya que el informe como producto final aún no ha sido formulado ni presentado. No obstante, se destaca una acción relevante en la disposición del material entregado por las extintas FARC-EP, con la fundición de 32.088 kilos de armamento, lo cual constituye un insumo técnico para la futura consolidación del informe.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, se avanzó en acciones preliminares orientadas a la disposición del material de guerra entregado por grupos armados ilegales, particularmente en el marco del proceso de dejación de armas por parte de las extintas FARC-EP. En ese contexto, el Ministerio de Defensa celebró el Convenio Interadministrativo 2566 de 2018 con el Ministerio de Cultura, a través del cual se gestionó la fundición de 32.088 kilos de material de guerra, como parte de una estrategia de disposición final segura y simbólica. Dicha acción refleja el compromiso institucional con la gestión transparente y controlada de los arsenales incautados o entregados en el marco del conflicto.

También se definen acciones pendientes de cara a 2025, entre ellas la promulgación del decreto reglamentario del artículo 14 de la Ley 2272 de 2022, que establece la Política de Paz de Estado y la creación del Servicio Social para la Paz, así como la

puesta en marcha del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas, bajo la coordinación del DCCAE. Ese programa contempla que cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, podrá entregar voluntariamente armas —ya sean legales, irregulares, hechizas, de uso privativo o traficadas—, así como municiones o accesorios esenciales, con incentivos establecidos por la normativa. La expedición del decreto reglamentario será clave para estructurar el sistema de recolección, registro y seguimiento de armas entregadas o decomisadas, y permitirá viabilizar el diseño y presentación del informe correspondiente al indicador.

3.6.14 Recomendación 47: Formular una nueva estrategia de seguridad para la ruralidad y las zonas frontera, basada en la nueva visión de seguridad

Formular una nueva estrategia de seguridad para la ruralidad y zonas de frontera basada en la nueva visión de seguridad, que sea diferenciada de acuerdo con las realidades y retos territoriales, que tenga en cuenta las necesidades específicas en materia de seguridad en las zonas donde hay presencia de grupos armados ilegales, y que reconozca y respete el rol de las autoridades étnicas
(CEV, 2022, tomo 2, p. 701).

Esta estrategia debe ser sensible a los desafíos territoriales y diferenciarse según las características de cada región para reconocer la presencia de grupos armados ilegales y el rol fundamental de las autoridades étnicas. Para su implementación, la CEV recomienda fortalecer las capacidades de la Policía Nacional en estas áreas, con énfasis en la Policía de Carabineros y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP). También se sugiere replantear o eliminar los convenios actuales entre las Fuerzas Militares y las empresas privadas en el ámbito rural, para garantizar que la seguridad sea entendida como un bien público.

Por último, se recomienda reconocer a las guardias comunitarias como mecanismos autónomos de protección por lo que es necesario que exista un diálogo efectivo entre estas comunidades y las autoridades responsables de la seguridad y la convivencia.

Prevención y educación ciudadana del nuevo modelo del servicio de policía frente a las zonas rurales del país		Meta 90	Avances 97,77%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Ministerio de Defensa Nacional Fecha de fin 2024		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador alcanzó el 97,77 % de la meta establecida, con la puesta en marcha de 88 campañas de gestión comunitaria en el marco del nuevo Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios (MSOPT) en zonas rurales. Las campañas representaron un avance concreto en el proceso de apropiación territorial del nuevo modelo, permitiendo fortalecer el vínculo entre la Policía Nacional y las comunidades campesinas, étnicas y rurales.

La medición del avance se basó en una metodología mixta que combinó datos operativos cuantificables —como el número de campañas ejecutadas, cobertura territorial, personal capacitado, y distribución de material pedagógico— con elementos cualitativos que permitieron evaluar la efectividad y contextualización de las acciones. Este enfoque integral de seguimiento incluyó el uso de tableros de control actualizados por las unidades policiales, lo que facilitó una retroalimentación regionalizada y dinámica. A través de esa estrategia, no solo se cumplió la meta prevista, sino que también se fortalecieron procesos de evaluación participativa y ajuste territorial del modelo, consolidando así una base técnica y operativa para la continuidad del MSOPT en zonas rurales.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, la Policía Nacional continuó con la implementación del Modelo del Servicio de Policía Orientado a las Personas y los Territorios (MSOPT) en zonas rurales del país, centrando sus esfuerzos en actividades de prevención y educación ciudadana. Como parte del Modelo se desarrollaron 88 campañas de gestión comunitaria dirigidas a la población rural, abordando temáticas clave como seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar. Las campañas proveyeron acompañamiento y articulación de autoridades político-administrativas locales, líderes sociales, gremios, asociaciones comunitarias y empresas del sector privado, así se ha fortalecido no solo el tejido institucional, también la confianza entre ciudadanía y fuerza pública.

No obstante, persisten desafíos estructurales que limitan la efectividad y sostenibilidad del modelo en contextos rurales, más que todo en zonas con presencia limitada del Estado o afectadas por conflictividad armada. Las principales barreras incluyen la falta de conectividad, recursos tecnológicos y talento humano capacitado con enfoque comunitario y diferencial, así como la desconfianza histórica de algunas comunidades hacia las instituciones del Estado. En respuesta, se han implementado acciones de mitigación, como las siguientes: la coordinación directa entre comandantes operativos y la Dirección de Carabineros (DICAR), patrullajes rurales, caravanas de seguridad, jornadas integrales de servicio, uso de medios locales para comunicación comunitaria y fortalecimiento del rol de policías comunitarios. También se avanzó en la clasificación de estaciones rurales para priorizar recursos logísticos y humanos, y se generaron espacios de planeación participativa con actores territoriales. Como acciones estratégicas a futuro, se plantea la consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación del MSOPT en zonas rurales, y una mayor articulación con autoridades locales mediante instrumentos como los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).



Imagen Presidencial - Entrega títulos propiedad. El Aro, municipio de Ituango, Antioquia.

3.7 Reforma Rural Integral para contribuir a la paz territorial

La CEV (2022) subrayó que la paz en Colombia no será posible sin una transformación profunda de la ruralidad (pp. 703-707). En el Informe Final se identificó que las históricas desigualdades sociales, económicas y políticas entre el campo y la ciudad han sido una de las principales causas estructurales del conflicto armado. La altísima concentración de la tierra, la falta de acceso equitativo a bienes y servicios, el despojo violento de territorios y la exclusión sistemática de comunidades rurales, campesinas y étnicas han configurado un paisaje de injusticia que se ha perpetuado por generaciones. El AFP por su parte buscó revertir estas condiciones a través de su punto 1 sobre Reforma Rural Integral (RRI).

En primer lugar, el eje temático plantea la necesidad de garantizar un acceso equitativo a la tierra mediante una política redistributiva efectiva, que cumpla la meta de adjudicar 3 millones de hectáreas a campesinos y pueblos étnicos, y que utilice instrumentos legales existentes como los procesos agrarios y mecanismos fiscales como el impuesto predial progresivo. En segundo lugar, propone una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial, que combine sostenibilidad ambiental, provisión de bienes públicos diferenciada y justicia redistributiva.

En tercer lugar, recomienda adoptar medidas especiales para las poblaciones rurales más afectadas por la guerra y la desigualdad, incluyendo mujeres rurales, pueblos étnicos, juventudes campesinas y personas LGBTIQ+. En cuarto lugar, insiste en resolver las graves deficiencias en la política de restitución de tierras, así como en garantizar la seguridad de los reclamantes y el cumplimiento efectivo de las sentencias. Por concluir, propone avanzar en una estrategia de ordenamiento territorial participativa, multicultural y orientada al bienestar colectivo y a la prevención de conflictos socioambientales, a fin de responder ante el actual contexto de crisis climática y alimentaria.

Aunque se han logrado avances en instrumentos como el catastro multipropósito o la formulación de las hojas de ruta PDET, la implementación integral de la Reforma Rural ha sido lenta, fragmentada y en muchos casos desfinanciada. Por ello, las recomendaciones agrupadas en este eje temático buscan retomar el espíritu transformador del Acuerdo de Paz y proyectarlo hacia una estrategia de equidad territorial y sostenibilidad que haga de la ruralidad un eje de desarrollo con justicia social, ambiental y cultural.

3.7.1 Recomendación 49: Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible para la paz territorial

Al Congreso, al Gobierno nacional y a las autoridades territoriales, diseñar e implementar una estrategia de desarrollo territorial sostenible para la paz territorial, que revierta las grandes desigualdades que han caracterizado históricamente la configuración de los territorios rurales y construya una relación equitativa entre el país urbano y el rural, y que se fundamente un proceso de ordenamiento territorial participativo, sostenible y multicultural que permita construir una visión compartida de territorio y de futuro (CEV, 2022, tomo 2, p. 708).

La CEV señala que la Estrategia de Desarrollo Territorial Sostenible para la paz territorial debe cumplir con las disposiciones del AFP, en lo relacionado con la reforma rural integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito. Además, debe promover relaciones de confianza entre las comunidades rurales y el Estado, garantizando derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para las poblaciones del campo, con atención centrada en los grupos históricamente marginados, como los pueblos étnicos, el campesinado, las mujeres y las personas LGBTIQ+. También se sugiere que dicha estrategia impulse la participación de la ciudadanía, más que todo de las autoridades territoriales y las comunidades locales, y que aborde los conflictos socioambientales derivados de economías extractivas. La recomendación hace hincapié en que el desarrollo económico debe ser compatible con la conservación del medio ambiente y el bienestar de las comunidades, y que se debe atender a los efectos del conflicto armado y las actividades económicas sobre la degradación ambiental y el cambio climático.

189: Proyectos integradores para la transformación regional en las subregiones PDET, en ejecución	Meta 24	Avances 12,50%
Instrumento de planeación Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Agencia de Renovación del Territorio Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

A cierre de 2024, el indicador reporta un avance del 12,5 %, equivalente a 3 proyectos integradores en ejecución de una meta de 24 para el período 2024-2026. El indicador es responsabilidad de la ART, a través de su Dirección de Estructuración

y Ejecución de Proyectos, y su ejecución sigue un ritmo acumulativo conforme al cronograma establecido: 2025 (10 proyectos) y 2026 (12 proyectos), lo cual indica un cumplimiento adecuado en la fase inicial.

Avance cualitativo

Se ha avanzado en el fortalecimiento de cadenas productivas y en ejecución de varios proyectos integradores. Entre ellos se destacan: (1) el Complejo de Educación Superior para el Catatumbo; (2) la rehabilitación de la vía Tolú Viejo - Colosó; (3) el mejoramiento y pavimentación de la vía Arauquita - Aguachica; y (4) el inicio de la etapa I del proyecto integrador enfocado en el fortalecimiento de cadenas productivas en las subregiones Pacífico Medio y Pacífico Frontera Nariñense, donde ya se ha practicado la transferencia conceptual y está en proceso la contratación del equipo implementador.

Entre los desafíos para el cumplimiento del indicador se encuentra el inicio formal de la etapa operativa del proyecto de fortalecimiento de cadenas productivas en las subregiones priorizadas; también la consolidación de mecanismos de seguimiento para prevenir retrasos técnicos o financieros en los proyectos en curso, así como la mayor articulación con los actores territoriales a fin de asegurar sostenibilidad y apropiación comunitaria.

Durante la implementación se ha identificado que uno de los principales riesgos es el recorte presupuestal del Gobierno nacional, lo que ha afectado directamente la disponibilidad de recursos para la ART, dificultando la implementación oportuna de los proyectos integradores en las subregiones PDET. Frente a esto, la ART se encuentra revisando proyectos en curso que se ejecutan a través de otros mecanismos institucionales y que, de cumplir los criterios definidos, pueden ser llevados a cabo como proyectos integradores.

Con respecto al indicador también se valora su articulación a indicadores PMI y su avance hacia la transformación del campo en las subregiones priorizadas. Los asuntos mencionados son los siguientes: formulación de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico territoriales (A.E.22 con un avance del 73,99 %); inclusión de los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes (A.E.23 y A.E.24 con avances del 43,22 % y el 100 %, en su orden); formulación e

implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (A.E.26 con un avance del 75,57 %); y, para terminar, PATR en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con componentes PISDA (D.404 con cumplimiento del 100 %).

Al impulsar proyectos integradores en las subregiones PDET, se busca revertir las desigualdades históricas en la configuración territorial en el campo, mediante intervenciones que promueven la equidad territorial, la sostenibilidad ambiental y la participación de las comunidades locales. Esta acción también articula sectores como infraestructura, educación y producción, se fortalecen las capacidades locales, se fomentan procesos de reconciliación y se propicia la convergencia interinstitucional alrededor del ordenamiento territorial.

3.7.2 Recomendación 50: Profundización del proceso de descentralización y autonomía territorial, considerando la Misión de ordenamiento territorial

Al Gobierno nacional, con el liderazgo del Ministerio de Interior, y al Congreso de la República, a las autoridades territoriales, incluyendo autoridades étnicas, profundizar el proceso de descentralización y la autonomía territorial y reconsiderar la organización político-administrativa del país para que se dé efectivamente un debate en torno a la equidad territorial y al bienestar a nivel local y regional. Lo anterior debe hacerse teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la Misión de ordenamiento territorial (CEV, 2022, tomo 2, p. 710).

No se definió un indicador específico para esta recomendación; sin embargo, el compromiso lo asumió el Gobierno nacional como se evidencia en los avances de la Comisión de Descentralización. La Misión, liderada por el DNP, fue creada mediante el Decreto 1665 de 2021, como continuidad de los compromisos establecidos en la Ley 1962 de 2019 y el PND 2018-2022. Su mandato fue prorrogado hasta el 1 de marzo de 2024 y su objetivo principal consistió en elaborar estudios técnicos e insumos que permitieran evaluar el modelo vigente de descentralización y proponer iniciativas de reforma constitucional, legal y administrativa orientadas a reorganizar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

La Misión se estructuró en cinco componentes temáticos: (1) distribución de competencias entre niveles de gobierno; (2) fuentes y usos de recursos para el desarrollo, incluidos el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR); (3) arquitectura institucional y modernización de la administración pública; (4) Estado abierto y participación ciudadana territorial; (5) y descentralización y territorios indígenas. Para su desarrollo, se conformó un equipo plural integrado por representantes del Gobierno nacional, autoridades territoriales y étnicas, así como expertos en descentralización, bajo la coordinación técnica del DNP.

En cuanto al carácter participativo, la Misión desplegó una ruta territorial compuesta por dos fases: la primera entre marzo y agosto de 2022 y la segunda entre agosto de 2023 y enero de 2024. Esta ruta comprendió 68 espacios de diálogo y recolección de insumos en diferentes regiones del país con la participación de más de 2.200 actores institucionales y sociales, incluidos representantes de comunidades étnicas, academia, sector privado, cooperación internacional y sociedad civil. Esta estrategia permitió incorporar diversas visiones sobre los desafíos del modelo actual de descentralización y las rutas requeridas de transformación.

Como producto principal, en marzo de 2024 se presentó un informe final que contiene propuestas constitucionales, legales y administrativas en los cinco componentes de trabajo. Entre ellas se destacan: una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contempla una reorganización político-administrativa más flexible y asimétrica; un nuevo modelo de categorización de entidades territoriales con base en vocación, densidad étnica, y capacidad institucional; reformas al SGP y SGR para introducir criterios de distribución más equitativos; y la creación de una comisión permanente del Congreso para asuntos territoriales, así como de una instancia técnica de articulación entre la nación y las entidades territoriales.

Así las cosas, la Misión de Descentralización abordó de manera directa el debate sobre la equidad territorial mediante diagnósticos y propuestas para corregir desequilibrios en el acceso a competencias, recursos y capacidades institucionales. También promovió el fortalecimiento de la autonomía territorial a través del rediseño del sistema de transferencias, la redistribución de competencias y la ampliación de los espacios de participación democrática en el nivel local.

Los territorios desempeñaron un papel activo en el proceso, tanto a través de su representación en la estructura de la Misión como mediante su participación en las fases territoriales de diagnóstico y formulación. Las autoridades étnicas, en

particular, estuvieron involucradas mediante espacios específicos de discusión sobre descentralización diferenciada, cuyos insumos fueron integrados en el informe final. Esto evidencia un reconocimiento institucional hacia la diversidad territorial y étnica del país, así como un esfuerzo por incorporar enfoques diferenciados en las propuestas resultantes.

En términos de avances, la Misión consolidó un conjunto de propuestas técnicas que fueron entregadas al Congreso de la República y el Gobierno nacional. Estas propuestas abarcan reformas normativas de alto impacto, mecanismos de articulación interinstitucional y nuevas herramientas para la categorización y planificación territorial. El principal desafío consiste en la materialización efectiva de los ajustes institucionales propuestos por la Misión de Descentralización y que requieren reformas de orden constitucional, legal y administrativo, a partir de consensos políticos amplios y sostenidos. A ello se suman retos como la coordinación interinstitucional para implementar los cambios propuestos, la asignación de recursos técnicos y financieros suficientes, y la consolidación de mecanismos que garanticen la participación vinculante de los territorios y las autoridades étnicas en la toma de decisiones sobre la reorganización político-administrativa.

3.7.3 Recomendación 51: Actualizar el Catastro Multipropósito

Al Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, finalizar la formación del catastro multipropósito (CEV, 2022, tomo 2, p. 710).

Con el fin de actualizar el Catastro Multipropósito, la CEV destaca la necesidad de un proceso participativo y ágil que corrija las inconsistencias en el registro de instrumentos públicos y que sea útil para la planificación de políticas públicas.

El sistema debe garantizar su actualización y conservación a lo largo del tiempo, y debe ser accesible y fácil de usar para la ciudadanía. Por esta razón, es crucial asignar los recursos financieros e institucionales necesarios para cumplir con los cronogramas y metas establecidos. Aunado, se debe asegurar el cumplimiento del derecho a la consulta previa en territorios étnicos, en cumplimiento con los principios establecidos en el AFP.



Avance cuantitativo

A corte del 31 de diciembre de 2024, el indicador registra un avance acumulado del 17,71 % frente a la meta de 70 % trazada para 2026. En total se han identificado, de forma preliminar, 30,4 millones de hectáreas con catastro actualizado, desagregadas en 13,5 millones de hectáreas con continuidad entre 2021 y 2024, y 16,9 millones hectáreas correspondientes a cierres logrados en 2024 por 53 municipios bajo jurisdicción directa del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Avance cualitativo

Durante 2024, se consolidaron las cifras de actualización catastral que serán incluidas oficialmente a partir del 1 de enero de 2025. El IGAC avanzó en la consolidación de información sobre cierres catastrales totales o parciales logrados en 53 municipios. Además, se estructuró el Plan Operativo 2025 que detalla los municipios previstos para intervención, fuentes de financiación, modelo de operación y su proyección de aporte al cumplimiento del indicador.

Pese a los avances técnicos, aun es necesario incluir y consolidar los datos de actualización catastral provenientes de otros gestores habilitados distintos al IGAC, lo que puede modificar de manera significativa el porcentaje final de avance del

indicador. También está pendiente la ejecución efectiva del Plan Operativo 2025 en los municipios previstos, para lo que es importante asegurar la financiación y logística requeridas.

Hay un posible riesgo identificado de tipo presupuestal pues la ejecución del catastro multipropósito requiere inversiones sostenidas en personal técnico, tecnología y operación territorial. Las restricciones presupuestales podrían limitar el número de municipios intervenidos o demorar el procesamiento de información catastral. Al respecto, el Plan Operativo 2025 y la extensión de los compromisos de financiación constituyen acciones necesarias para prevenir riesgos mediante la identificación detallada de los municipios a intervenir y sus fuentes de financiación.



Avance cuantitativo

El indicador registra un 18,07 % de avance en la actualización catastral de los 261 municipios priorizados intervenidos durante 2024; dicho porcentaje se compone de 12,78 puntos porcentuales aportados por 213 municipios bajo gestión del IGAC y 5,28 puntos por 48 municipios atendidos por otros gestores catastrales.

Avance cualitativo

Se destacan varios logros significativos: 46 municipios (14 del IGAC y 32 de otros gestores) alcanzaron el 100 % de avance en sus proyectos de actualización catastral; 33 municipios muestran avances parciales, con promedios del 45,3 % en municipios del IGAC y 30,68 % en otros gestores. La gestión del IGAC en 2024 permitió el cierre de actividades en 46 municipios priorizados, con expedición de actos administrativos que entraron en vigor en enero de 2025.

El proceso enfrentó diversos obstáculos que afectaron su implementación, problemas de seguridad por presencia de grupos armados irregulares, dificultades administrativas como intermitencia en servicios públicos y contratación de personal, así como desafíos tecnológicos en la transmisión y sincronización de información.



Avance cuantitativo

El indicador muestra un 90 % de avance en el proceso de consulta previa para la implementación del catastro multipropósito en territorios indígenas, correspondiente al cumplimiento de las actividades establecidas en la ruta metodológica concertada con los pueblos indígenas.

Avance cualitativo

El indicador de implementación de la consulta previa para el catastro multipropósito en territorios indígenas registra un 90 % de avance, evidenciando un progreso significativo en el cumplimiento de las actividades establecidas en la ruta metodológica concertada. El proceso ha superado etapas clave como la radicación del proyecto de decreto ante el Ministerio de Justicia el 18 de octubre de 2024, la revisión y ajuste de observaciones en sesiones técnicas interinstitucionales durante noviembre, y la presentación de respuestas formales por parte del IGAC en diciembre. En este momento se encuentra en su fase final, pendiente solo de la firma ministerial para continuar con el trámite ante el Ministerio del Interior, cumpliendo así con lo protocolizado en la Mesa Permanente de Concertación y manteniendo la coherencia con los acuerdos establecidos en el proceso de consulta previa. Dicho avance refleja el compromiso institucional con la materialización de los derechos territoriales indígenas, aunque persiste el reto de culminar los últimos trámites administrativos para alcanzar el 100 % de cumplimiento.

Implementación de las etapas de preconsulta, consulta previa y preacuerdos y protocolización de la ruta metodológica de la Consulta Previa para la puesta en marcha del Catastro Multipropósito en territorios de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras		Meta 100%	Avances 90%
Instrumento de planeación Macrometa Presidencial Fecha de inicio 2022	Entidad responsable Instituto Geográfico Agustín Codazzi Fecha de fin 2024		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El proceso de consulta previa con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras registra un 90 % de avance en la implementación de su ruta metodológica. El porcentaje refleja el cumplimiento sustancial de las tres etapas establecidas: preconsulta (capacitación y alistamiento), consulta (asambleas departamentales) y protocolización (preacuerdos).

Avance cualitativo

Se evidencian logros significativos como la radicación del proyecto de decreto ante el Ministerio de Justicia (18/10/2024), la revisión interinstitucional de observaciones (13 y 28/11) y el envío de ajustes finales (16/12). No obstante, persisten cuellos de botella críticos como la falta de concepto del Ministerio de Hacienda —solicitado desde septiembre de 2023—, requisito indispensable para avanzar en la radicación ante DAPRE y la recolección de firmas. Por ello, se requiere gestionar con urgencia esta respuesta y coordinar con el Ministerio del Interior para agilizar la fase final de firma y expedición del decreto, garantizando así el inicio operativo en áreas étnicas durante 2025.

3.7.4 Recomendación 52.1: Distribuir la tierra

Al Gobierno nacional, distribuir al menos tres millones de hectáreas —adicionales a las de formalización de baldíos— a campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente que: estén ubicadas dentro de la frontera agraria y dotadas de bienes y servicios básicos y cuya tenencia actual no esté en manos de sujetos de reforma agraria.

- provengan de los procesos agrarios y también de la extinción judicial de bienes rurales asociados a actividades ilícitas con vocación para la reforma agraria a partir de un plan formulado conjuntamente con la Fiscalía General de la Nación. Este debe garantizar que la persecución a estos bienes sea una de sus prioridades de política criminal (CEV, 2022, tomo 2, p. 711).*

A.MT.1: Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	Meta 3.000.000	Avances 0,66%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Agencia Nacional de Tierras Fecha de fin 2028	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2022		

Avance cuantitativo

Desde 2017 hasta 2021, la implementación del Fondo de Tierras avanzó de manera limitada, con adjudicaciones anuales que no superaron las 4.200 hectáreas. En 2022, se reportó la entrega efectiva de 4.203 hectáreas y la entrega provisional de 1.731 hectáreas a más de 8.500 familias, aunque sin consolidar un incremento sustantivo en el indicador acumulado. Hasta el momento, el avance sigue siendo inferior al 1 %, con una brecha significativa frente a la meta de corto plazo (1,5 millones de hectáreas a 2026) y de largo plazo (3 millones a 2028).

Avance cualitativo

Los avances en el período resultaron insuficientes frente a la meta de 3 millones de hectáreas, a pesar de haberse utilizado mecanismos como la compra directa, el mercado de tierras asistido y procesos de titulación para comunidades étnicas y campesinas.

El bajo avance acumulado obedece a múltiples cuellos de botella: demoras en el registro ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) que impiden la consolidación jurídica de las entregas; falta de oferta de tierras aptas, sobre todo en zonas priorizadas, lo que limita el uso de mecanismos como compra directa o extinción de dominio; retrasos operativos y financieros, derivados de trámites complejos para sustracción de reservas forestales, clarificación de la propiedad o expropiaciones; y limitaciones institucionales en la Agencia Nacional de Tierras, incluida la capacidad operativa y falta de articulación con entidades como la SAE, el IGAC o el Ministerio de Ambiente.

Por otra parte, aunque se han impulsado mecanismos de mercado asistido y se ha avanzado en procesos de adjudicación para comunidades étnicas, estos no han alcanzado una escala suficiente para incidir de forma significativa en la meta global.

3.7.5 Recomendación 52.2: Definir la frontera agrícola a partir de las necesidades ambientales, sociales y económicas

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, a partir de un diálogo amplio, participativo y transparente, definir el trazado de la frontera agraria según necesidades ambientales, sociales y económicas y darle fuerza vinculante; y desarrollar regímenes especiales inspirados en prácticas tradicionales que contemplen figuras jurídicas como la adjudicación, los contratos de uso, las concesiones de tierras y los pagos por servicios ambientales, entre otras, para comunidades rurales ubicadas históricamente en áreas protegidas, de modo que se haga compatible con su inclusión social y productiva con los fines de conservación criminal (CEV, 2022, tomo 2, p. 711).

A.MT.1: Número de hectáreas que ingresan a la Frontera Agrícola a partir de la franja de estabilización, en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental

Meta	Avances
1.225.000 ha	373,37%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2023

Entidad responsable
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador reporta un avance acumulado del 373,37 % frente a la meta parcial de 125.000 hectáreas para 2023-2031, con 448.048 hectáreas que ingresaron a la Frontera Agrícola desde la Franja de Estabilización. Esta incorporación ocurrió en 2023. En 2024 no se registró avance adicional, aunque el trabajo técnico entre el Ministerio de Ambiente y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) se mantuvo activo.

Avance cualitativo

Previo a 2022 no se habían reportado avances significativos, ya que la coordinación entre el Ministerio de Ambiente y la UPRA estaba pendiente de consolidación. En 2022 se dio un paso importante con la estructuración del Plan de Zonificación Ambiental (PZA) como insumo técnico para definir la Franja de Estabilización. A partir de entonces, se iniciaron análisis cartográficos y jurídicos clave para el diálogo interinstitucional.

Durante 2023, se logró la inclusión de 448.048 hectáreas provenientes de la Franja de Estabilización en la Frontera Agrícola. De estas, 255.622 hectáreas fueron clasificadas como de uso productivo y 192.426 como de uso productivo con reconversión. El 88,8 % fueron definidas como frontera agrícola condicionada, con base en criterios étnico-culturales. La incorporación resultó de un proceso técnico coordinado entre el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Agricultura y la UPRA y representó la primera integración efectiva de este tipo bajo el enfoque del PZA.

En 2024, aunque no se registró ingreso adicional de hectáreas, el Ministerio de Ambiente y la UPRA sostuvieron un proceso técnico para evaluar 1.093.196 hectáreas adicionales como posibles zonas por incorporar. Dentro de este universo, se identificaron restricciones importantes: 834.147 hectáreas están cobijadas por el Acuerdo Cero Deforestación (2010) y 240.139 presentan restricciones técnicas adicionales. El Ministerio propuso incorporar 316.025 hectáreas excluidas antes por motivos técnicos y de cobertura boscosa, pero no se alcanzó consenso con la UPRA, por lo cual la decisión quedó pendiente de validación.

El indicador refleja tanto el avance técnico-institucional en el diseño de políticas de ordenamiento territorial rural con enfoque ambiental y étnico, como los desafíos en la concertación intersectorial y la armonización normativa para avanzar hacia una frontera agrícola sostenible. Su relevancia es alta para la inclusión productiva de comunidades rurales históricamente excluidas y para garantizar un equilibrio entre conservación y derechos territoriales.

3.7.6 Recomendación 52.4: Impulso de Zonas de Reserva Campesina

Al Gobierno nacional, avanzar con los procesos de revisión y aprobación de las solicitudes de las Zonas de Reserva Campesina, garantizar la transparencia en el proceso de toma de decisiones al respecto; y concluir la actualización e implementación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, garantizando su financiación y articulación con los planes territoriales y el Plan Nacional de Desarrollo (CEV, 2022, tomo 2, p. 712).

A.MT.1: Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas

Meta
78

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
Sin reporte en SIPO

Avance cuantitativo

Hasta el corte más reciente, no se ha reportado ningún avance en la elaboración o actualización de los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). La meta establecida para 2026 es de 24 planes, sin embargo, el indicador permanece en el 0 %, evidenciando un rezago significativo frente a los compromisos adquiridos en el AFP.

Avance cualitativo

No se cuenta con reporte cualitativo oficial cargado en el SIIPO, lo que impide conocer los avances preparatorios, los procesos comunitarios en marcha o las dificultades operativas.

3.7.7 Recomendación 52.5: Concertación de un plan con las comunidades étnicas para dar respuesta a asuntos relacionados con sus territorios

Al Gobierno nacional, definir concertadamente con los pueblos étnicos un plan para dar respuesta oportuna a solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, titulación, demarcación, regulación de uso y resolución de conflictos relacionadas con sus territorios. Es necesario que este priorice a los pueblos en riesgo de extinción física y cultural o en un alto grado de vulnerabilidad (CEV, 2022, tomo 2, p. 712).

A.E.1: Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas

Meta
54,71%

Avances
32%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras

Fecha de fin
2028

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

Con corte al 30 de septiembre de 2023, el indicador registra un avance del 32 %, correspondiente a 961.611 hectáreas entregadas a comunidades indígenas para procesos de constitución, ampliación o saneamiento de sus resguardos. Estas acciones han beneficiado a un total de 33.520 familias indígenas. Durante el tercer trimestre de 2023, se formalizaron cinco procedimientos: tres de constitución y dos de ampliación, que abarcaron un total de 24.468 hectáreas para 377 familias de resguardos ubicados en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Amazonas.

Avance cualitativo

El cumplimiento del indicador evidencia avances importantes en términos de volumen territorial formalizado en favor de comunidades indígenas. No obstante, desde septiembre de 2023 no se reportan nuevas adjudicaciones, lo que sugiere una ralentización operativa que debe ser analizada frente al comportamiento de años anteriores.

La entrega de tierras en 2023 se concentró en resguardos ubicados en territorios de alta biodiversidad y presencia étnica, como el Resguardo Ukwe Kiwe (Cauca) o Titanho Nijaamu La Libertad (Amazonas).



Avance cuantitativo

No se ha registrado avance cuantitativo en el indicador y el último reporte por parte de la entidad corresponde a 2020. Aunque entre 2017 y 2020 se desarrollaron actividades orientadas a resolver solicitudes territoriales de pueblos indígenas, estas no se alinearon con la priorización específica que exige el indicador. De las 270 solicitudes priorizadas definidas en el Plan de Atención para Comunidades Indígenas, ninguna ha sido resuelta con cargo al Fondo de Tierras conforme a los criterios técnicos y jurídicos establecidos por la ANT y el SIPO.

Avance cualitativo

Durante el periodo 2017-2020 se ejecutaron acciones preliminares encaminadas a avanzar en la resolución de solicitudes étnicas, que incluyeron procedimientos de constitución y ampliación de resguardos indígenas, que beneficiaron a más de 3.400 familias y formalizaron cerca de 34.500 hectáreas. Además, se adelantaron etapas previas clave como visitas a territorio, estudios socioeconómicos, geográficos, de tenencia y jurídicos, así como la gestión interinstitucional con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI).

Sin embargo, estas acciones no fueron formalizadas dentro del universo de solicitudes priorizadas por el Plan Nacional de Desarrollo ni validadas dentro de los procedimientos asociados al Fondo de Tierras, lo que impidió que pudieran ser contabilizadas como avance efectivo del indicador.

A.E.3: Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueros para la titulación colectiva

Meta
4,85%

Avances
12,37%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras
Fecha de fin
2028

Fecha de reporte
30 de junio de 2023

Avance cuantitativo

Hasta el primer semestre de 2023, el indicador presenta un avance del 12,37 %, superando la meta establecida para 2026. El resultado anterior refleja la formalización de 16.663 hectáreas entregadas a comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras con actos administrativos debidamente registrados ante la ORIP. A pesar de que el indicador fue superado, su impacto sigue siendo reducido en términos del universo total del Fondo de Tierras.

Avance cualitativo

Entre 2017 y 2021 se desarrollaron acciones orientadas a la titulación colectiva de territorios para comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, incluyendo la culminación de procesos de rezago para comunidades como Martín Luther King, Asnazú, Tcurinca, entre otros; el avance en etapas técnicas con reuniones con la Comisión de Territorio del Espacio Nacional de Consulta Previa, visitas prediales, estudios socio jurídicos, cartografías y avalúos; y la entrega de títulos colectivos a más de 6.400 familias, en departamentos como Chocó, Putumayo, Magdalena, Cauca, Nariño y La Guajira.

A.E.4: Porcentaje de las solicitudes prioritizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras		Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Agencia Nacional de Tierras Fecha de fin 2028		
Fecha de reporte Sin reporte en SIPO			

Avance cuantitativo

El indicador no presenta avances cuantitativos registrados hasta el momento, lo que implica que no hay evidencia de solicitudes priorizadas de titulación colectiva efectivamente resueltas con cargo al Fondo de Tierras. En consecuencia, el porcentaje de cumplimiento se mantiene en el 0 %

Avance cualitativo

No se cuenta con reporte cualitativo oficial cargado en el SIPO, lo que impide conocer los avances preparatorios, los procesos comunitarios en marcha o las dificultades operativas.

A.E.9: Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos

Meta
100%

Avances
55,20%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras

Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

Con corte a septiembre de 2023, el indicador alcanza un avance acumulado del 55,2 %, producto de la resolución efectiva de más de 160 solicitudes de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas. Ese porcentaje representa un cumplimiento significativo de la meta trazada para 2026 y da cuenta del esfuerzo sostenido de la ANT por formalizar la propiedad colectiva indígena.

Avance cualitativo

Entre 2017 y 2021, la formalización de territorios indígenas avanzó de forma constante, tanto en número de casos resueltos como en la extensión territorial reconocida. Durante el período se consolidaron procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos en más de 15 departamentos, donde se destacan dos picos de avance en 2020 y 2021, años en los que se resolvieron más de 45 casos y se formalizaron más de 422.000 hectáreas, beneficiando a cerca de 17.600 familias.

Desde 2022 se ha sostenido la dinámica, con una atención particular a regiones como Putumayo, Amazonas, Tolima y La Guajira. A lo largo de los primeros tres trimestres de 2023 se resolvieron más de 35 nuevos casos, superando el millón de hectáreas formalizadas y ampliando el impacto a más de 32.000 familias indígenas. Estos avances fueron posibles gracias a la articulación interinstitucional, el fortalecimiento técnico-jurídico y la aplicación de estudios agronómicos, geográficos y antropológicos para sustentar los procedimientos.

A.E.10: Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados

Meta
100%

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional Territorial
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2022

Avance cuantitativo

Hasta el cierre de 2022, no se registraron avances cuantificables en términos de resguardos de origen colonial o republicano formalmente clarificados o reestructurados mediante acto administrativo con publicación en diario oficial y registro en ORIP. A

partir de esa fecha no se han tenido reportes respecto al indicador, de modo que permanece en el 0 %.

Avance cualitativo

A pesar del avance cuantitativo, desde 2017 se han desarrollado acciones estructurales clave para la implementación del procedimiento. Se destaca la expedición del Decreto 1824 de 2020, que reglamenta el procedimiento de clarificación de títulos coloniales y republicanos, así como el desarrollo de instrumentos técnicos, sociales y jurídicos para operativizar esta tarea.

Durante 2022 se intensificaron las siguientes actividades: (1) apertura de expedientes y avocamientos de conocimiento en comunidades como Mayasquer, Panan, Yascual, Yaquivá e Ipiales; (2) elaboración de informes técnicos y registrales, y desarrollo de cartografías sociales participativas; (3) visitas de inspección y socialización del marco normativo con autoridades indígenas; (4) participación en espacios de concertación regional, como la Mesa Permanente con pueblos Pastos y Quillasingas; (5) atención a órdenes judiciales para dar trámite a casos específicos (p. ej., las sentencias T-011/19, T-530/16, T-522/16, T-973/14).

Estas acciones reflejan un proceso institucional en marcha, pero sin traducción efectiva en resoluciones con valor legal que cierren los procedimientos, lo cual impide reportar cumplimiento al indicador.

A.E.11: Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación

Meta
100%

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
Sin reporte en SIPO

Avance cuantitativo

El indicador no presenta avances cuantitativos registrados hasta el momento, lo que implica que no hay evidencia de solicitudes priorizadas de medidas de protección para la delimitación o demarcación de territorios indígenas ancestrales ha sido resuelta mediante acto administrativo formal, inscrito ante la ORIP y publicado en diario oficial. En consecuencia, el porcentaje de cumplimiento se mantiene en el 0 %

Avance cualitativo

No se cuenta con reporte cualitativo oficial cargado en el SIPO, lo que impide conocer los avances preparatorios, los procesos comunitarios en marcha o las dificultades operativas.

A.E.13: Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas

Meta
100%

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

El indicador alcanzó el 100 % de cumplimiento, al haber formalizado la totalidad de las hectáreas correspondientes a solicitudes presentadas antes de 2017. Se formalizaron más de 1.461.000 hectáreas, superando la meta inicial de 911.000 hectáreas y beneficiando a más de 28.000 familias indígenas y afrodescendientes.

Avance cualitativo

Entre 2017 y 2021, el avance se centró en atender el rezago acumulado de solicitudes étnicas mediante la culminación de procedimientos técnicos, jurídicos y registrales, priorizando solicitudes de resguardos indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes. Se hicieron levantamientos topográficos, visitas de campo, estudios registrales y expedición de actos administrativos, que permitieron alcanzar un 86 % de la meta al cierre de ese periodo.

A partir de 2022, el Gobierno intensificó la ejecución, cerrando expedientes y acelerando la formalización a través de múltiples procedimientos. Destacan casos como los resguardos Karamandú, Kankuamo, Caño Mochuelo, Ticuna, Cocama y Yagua, así como titulaciones colectivas afro en Alto Paraíso, Río Micay y Santo Domingo, entre otros. Las acciones incluyeron coordinación con autoridades locales e instancias judiciales, e incorporación de enfoques étnicos, territoriales y diferenciales, logrando superar la meta establecida.

A.E.14: Reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra

Meta
0%

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras
Fecha de fin
2018

Fecha de reporte
30 de junio de 2023

Avance cuantitativo

Hasta la fecha no se ha reportado avance cuantitativo en el indicador; ello se debe a que la meta para el periodo 2022-2026 aún no ha sido formalmente establecida,

ya que está supeditada a la concertación previa de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC) con las instancias representativas de las comunidades étnicas. La medición del indicador dependerá del número de mecanismos reconocidos y fortalecidos que resulten de la implementación del protocolo metodológico concertado.

Avance cualitativo

Entre 2018 y 2023 se han alcanzado avances significativos de carácter preparatorio, aunque sin traducirse aún en implementación operativa. Entre Los avances se encuentran los siguientes: (1) el diseño de instrumentos técnicos y normativos con la elaboración de la *Guía integral y metodológica de resolución de conflictos territoriales* y el *Protocolo integral y metodológico de gestión de conflictos territoriales*; (2) el diálogo interinstitucional y con comunidades a través de espacios de socialización con el Consejo Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), la Comisión Consultiva de Alto Nivel (CCAN) y la Mesa Permanente de Concertación (MPC), al igual que con entidades como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Agricultura y la ART; (3) la creación de capacidades institucionales como el Grupo Interno de Conciliadores en Derecho de la ANT —instancia operativa para tramitar disputas por vías no judiciales—; y (4) los compromisos en consulta previa concretados en el marco del PND 2022-2026, donde se concertaron compromisos con pueblos indígenas y comunidades negras para avanzar en la construcción participativa de mecanismos de resolución de conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales.

Número de hectáreas formalizadas mediante la constitución o reestructuración de resguardos indígenas con actos administrativos expedidos		Meta	Avances
		74.798,7634	80,32%
Instrumento de planeación	Entidad responsable		
Plan Marco de Implementación	Agencia Nacional de Tierras		
Fecha de inicio	Fecha de fin		
2024	2024		
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Se presenta un avance del 80,32 %, con la formalización de 60.081,41 ha mediante la constitución o reestructuración de resguardos indígenas, con 48 actos administrativos expedidos, sobre la meta anual (74.798,76 ha).

Avance cualitativo

El indicador presenta un avance del 80,32 % (60.081,41 ha), con 48 actos administrativos expedidos, sobre la meta anual (74.798,76 ha). Sin embargo, persiste una brecha del 19,68 % (14.717,35 ha), asociada a trámites pendientes y posibles demoras administrativas. Es relevante destacar que ese avance contribuye de manera directa a la garantía de derechos territoriales de pueblos indígenas, aunque se requiere atención urgente a las limitaciones operativas y a la articulación interinstitucional para asegurar el cierre total de la meta.

Número de hectáreas formalizadas mediante la ampliación de resguardos indígenas con actos administrativos expedidos		
	Meta	Avances
	157.449,8461	100%
Instrumento de planeación	Entidad responsable	
Plan de Acción Institucional	Agencia Nacional de Tierras	
Fecha de inicio	Fecha de fin	
2024	2024	
Fecha de reporte		
31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al cierre del 2024 se avanzó en la ampliación del 100 % de resguardos indígenas planeados para la vigencia, con la expedición de 36 actos administrativos que cubren 280.838,67 hectáreas.

Avance cualitativo

El cumplimiento de la formalización a través de la ampliación de resguardos indígenas para 2024 no solo alcanza el 100 % de la meta, sino que supera por mucho lo establecido, pasando de 157.449,85 hectáreas a 280.838,67. El resultado evidencia un avance significativo en la garantía de derechos territoriales indígenas, destacándose como un logro relevante en la implementación de las recomendaciones de la CEV.

Número de hectáreas formalizadas mediante la titulación colectiva a comunidades negras con actos administrativos expedidos		
	Meta	Avances
	11.946,9342	98,50%
Instrumento de planeación	Entidad responsable	
Plan de Acción Institucional	Agencia Nacional de Tierras	
Fecha de inicio	Fecha de fin	
2024	2024	
Fecha de reporte		
31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Durante el periodo 2024 se formalizaron el 98,50 % de hectáreas definidas mediante la titulación colectiva a comunidades negras.

Avance cualitativo

La titulación colectiva para comunidades negras presenta un avance del 98,5 %, con la expedición de 40 actos administrativos que cubren 11,769.15 hectáreas, cantidad que se acerca significativamente a la meta anual de 11.946,93 hectáreas. Tal resultado refleja el esfuerzo institucional destacable en el reconocimiento de derechos territoriales, aunque persiste un margen mínimo por completar (177.78 hectáreas).

Hectáreas adquiridas para comunidades indígenas	Meta 30.000	Avances 55,60%
Instrumento de planeación Plan de Acción Institucional	Entidad responsable Agencia Nacional de Tierras	
Fecha de inicio 2024	Fecha de fin 2024	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al cierre del 2024 se reporta la adquisición del 55,60 % de las hectáreas definidas para comunidades indígenas.

Avance cualitativo

El proceso de adquisición de tierras para comunidades indígenas registra un avance del 55,60 %, con 83 predios adquiridos que representan 16.678,02 hectáreas, frente a una meta anual de 30.000 hectáreas. El avance, aunque significativo, evidencia un rezago importante —el 44,4 % por completar—, por lo que se requiere intensificar las gestiones para garantizar el cumplimiento de la meta.

Hectáreas adquiridas para comunidades negras	Meta 13.714	Avances 6,70%
Instrumento de planeación Plan de Acción Institucional	Entidad responsable Agencia Nacional de Tierras	
Fecha de inicio 2024	Fecha de fin 2024	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Durante 2024 se adquirió el 6,70 % de las hectáreas definidas para comunidades negras, mediante la compra de 11 predios que suman 918,4411 hectáreas.

Avance cualitativo

El proceso de adquisición de tierras para comunidades negras presenta un avance limitado del 6,7 %, con 11 predios adquiridos que representan 918,44 hectáreas, frente a una meta anual de 13,714 hectáreas. El porcentaje bajo pone en relieve dificultades significativas en la implementación, por lo que se requiere elaborar un análisis urgente de los obstáculos (administrativos, presupuestales o técnicos) que han impedido un mayor avance. Los resultados actuales reflejan un cumplimiento insuficiente de las metas establecidas, por lo que se recomienda priorizar acciones correctivas para garantizar los derechos territoriales de estas comunidades, con atención específica a territorios históricamente afectados por el conflicto o en situación de vulnerabilidad.

3.7.8 Recomendación 53: Superar y prevenir conflictos del uso del suelo y subsuelo

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, establecer mecanismos para superar y prevenir los conflictos de uso de suelos, subsuelos y cuerpos hídricos, para garantizar los servicios ecosistémicos esenciales, la disponibilidad de tierras de cultivo para garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias de la población, y la pervivencia y el bienestar de las comunidades en sus territorios (CEV, 2022, tomo 2, p. 712).

Como mecanismos para prevenir esos conflictos la CEV sugiere definir estrategias de coordinación y concertación entre las políticas públicas nacionales y las autoridades territoriales para asegurar que las comunidades locales tengan una participación efectiva. También plantea la creación de espacios permanentes de diálogo entre múltiples actores con el fin de resolver conflictos locales y fortalecer el derecho a la consulta previa, con una institucionalidad especializada en el diálogo intercultural para proteger los derechos de los pueblos étnicos.

Número de áreas de protección para la producción de alimentos (APPAS) constituidas	Meta 17	Avances 5,88%
Instrumento de planeación Plan de Acción Institucional Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Se ha alcanzó el 100 % de la meta para la vigencia 2024 con la constitución de 1 Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto representa un avance acumulado del 5,88 % respecto a la meta hasta el 2026.

Avance cualitativo

Con la expedición de la Resolución 0161 del 20 de junio de 2024 por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se declaran las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos en ocho municipios del sur de La Guajira: La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del César, Distracción, Fonseca y Barrancas. Ese logro representa el cumplimiento total de la meta anual establecida para el indicador, estableciendo un marco normativo clave para la protección de zonas productivas en esta región del país. La resolución constituye el primer hito en la implementación de esta figura de protección, cumpliendo con lo previsto en el plan de acción 2024.

3.7.9 Recomendación 54: Impulsar los sistemas agroalimentarios con las autoridades étnicas

Al Estado, bajo el liderazgo del Gobierno nacional, con el concurso de las autoridades territoriales y étnicas, impulsar sistemas agroalimentarios que sean económica, social y ambientalmente sostenibles; que estén basados en una relación equitativa, solidaria y armónica entre las zonas urbanas y rurales; que estén dirigidos a que las poblaciones vulnerables puedan participar como productoras o consumidoras de alimentos de calidad óptima para la salud humana; y que sean producidos, transportados y distribuidos en condiciones laborales y comerciales justas. Se recomienda incluir en los instrumentos de ordenamiento territorial y en aquellos que definen el acceso y uso de la tierra la delimitación de zonas para la producción de alimentos a pequeña y mediana escala. Esta debe acompañarse de medidas para el fortalecimiento de las economías campesinas y de los sistemas alimentarios étnicos (CEV, 2022, tomo 2, pp. 713-714).

Porcentaje de beneficiarios fortalecidos en capacidades productivas y comerciales de pequeños productores	Meta 15.415	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2025	Entidad responsable Agencia de Desarrollo Rural Fecha de fin 2025	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

A cierre de 2024, el indicador no reporta avance cuantitativo, toda vez que su horizonte de medición está proyectado para la vigencia 2025. Sin embargo, la Agencia

de Desarrollo Rural avanzó en la planeación a través de espacios de formación y diálogo en torno a la transición agroecológica, con énfasis en el desarrollo rural y la comercialización responsable.

Avance cualitativo

En el marco del fortalecimiento del servicio público de extensión agropecuaria, se proyecta para la vigencia 2025 la atención de 53.251 usuarios en todo el país, en articulación con los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). Esta cobertura responde a los lineamientos establecidos en la Ley 1876 de 2017, consolidando el enfoque territorial y participativo que orienta la política pública en el sector rural.

Como parte de la estrategia, se han definido metas orientadas a promover espacios participativos de fortalecimiento de capacidades técnicas y comerciales, reconociendo la diversidad productiva y cultural de los territorios. Estos espacios buscan no solo mejorar la productividad, sino también generar condiciones para la sostenibilidad y la inclusión de los productores en circuitos de valor.

Durante la vigencia 2024 se desarrollaron acciones relevantes que sirvieron como insumo para la planeación 2025, entre las cuales se destaca la implementación de espacios de diálogo y formación en torno a la transición agroecológica, con énfasis en el desarrollo rural y la comercialización responsable. En el proceso, se logró identificar a 24.568 usuarios en 14 departamentos del país, quienes participaron en dinámicas de diagnóstico, formación y articulación institucional.

El enfoque integral reafirma el compromiso del servicio de extensión agropecuaria con la transformación del campo colombiano, reconociendo la agroecología como una vía estratégica para el desarrollo rural con enfoque territorial, ambiental y social.

Porcentaje de beneficiarios con fortalecimiento productivo a organizaciones productoras		Meta 19%	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2025		Entidad responsable Agencia de Desarrollo Rural Fecha de fin 2025	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

A cierre de 2024, el indicador no reporta avance cuantitativo, toda vez que su horizonte de medición está proyectado para la vigencia 2025.

Avance cualitativo

El indicador busca medir los beneficiarios atendidos para el fortalecimiento productivo a organizaciones productoras. Sin embargo, al cierre del periodo no cuenta con avances en gestiones previas a su inicio de medición.

3.7.10 Recomendación 55: Ratificar el Acuerdo de Escazú

Al Congreso de la República y al Gobierno nacional, ratificar el Acuerdo de Escazú como herramienta para reforzar la protección ambiental y de los derechos humanos a través de garantías de acceso efectivo y oportuno a la información, una participación pública incidente, la protección a los líderes y lideresas ambientales y el acceso a la justicia en estos asuntos (CEV, 2022, tomo 2, p. 714).

No se definió un indicador específico para esta recomendación porque la aprobación del Acuerdo de Escazú, mediante la Ley 2273 de 2022, ya se encontraba vigente antes del inicio de las mesas de trabajo para la definición de indicadores de seguimiento a las recomendaciones de la CEV. La recomendación se cumplió finalmente con la ratificación por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-359/24 de 2024. El cumplimiento de esta recomendación da lugar a compromisos permanentes en materia de implementación del Acuerdo y constituye una ruta de acción institucional que puede ser observada y monitoreada a través de otros mecanismos normativos y de política ambiental y de derechos humanos.

Como se señaló, la Ley 2273 de 2022 aprobó el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018. Luego, la Sentencia C-359 de 2024 de la Corte Constitucional reconoció la coherencia del Tratado con la Constitución Política de Colombia y señaló su compatibilidad con principios fundamentales como el derecho a un ambiente sano, la participación democrática, la igualdad y la protección de derechos, centradas en quienes son personas defensoras del ambiente. La Corte encontró que el Acuerdo de Escazú refuerza la garantía de los denominados “derechos de acceso” como información, participación y justicia ambiental y que tienen una relevancia particular en el contexto de alta conflictividad socioambiental del país.

El impulso político y legislativo para su ratificación por el Congreso, y la defensa de su constitucionalidad ante la corte, involucró la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como de organizaciones sociales y medioambientales.

3.7.11 Recomendación 56: Prevenir, mitigar y reparar las violaciones de derechos humanos ambientales y territoriales con las actividades empresariales en contextos de violencia generalizada

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, crear las políticas y realizar los ajustes normativos necesarios para prevenir, mitigar y reparar las violaciones de derechos humanos, ambientales y territoriales relacionadas con las actividades empresariales y de negocios, especialmente en contextos de violencia generalizada y de conflicto armado interno (CEV, 2022, tomo 2, pp. 714-715).

En esta recomendación, la CEV sugiere la creación de una política estatal y participativa de derechos humanos y empresas, con mecanismos de seguimiento y recursos adecuados, que fomente la debida diligencia empresarial en aspectos relacionados con derechos humanos, medio ambiente y tierras. Entre las medidas propuestas se incluyen análisis periódicos y transparentes sobre los impactos de las actividades empresariales, la evaluación de riesgos asociados a las tierras y la concentración de territorios, y la responsabilidad de las empresas en la reparación de daños o restitución de bienes.

Además, se recomienda la creación de una regulación integral que garantice el cumplimiento de dichas obligaciones por parte del Estado y las empresas, dando atención particular a las zonas más afectadas por el conflicto armado, un esfuerzo que requerirá la participación de la sociedad civil en el monitoreo y cumplimiento de estas políticas.

3.7.12 Recomendación 57: Reducir las brechas de desigualdad

Al Gobierno nacional, en general, y a todas las autoridades territoriales, reducir las brechas de desigualdad entre las zonas urbanas y rurales —y entre distintos sectores de la ruralidad— en el acceso a bienes y servicios públicos (...) (CEV, 2022, tomo 2, p. 715).

189: Proyectos integradores para la transformación regional en las subregiones PDET, en ejecución

Meta
24

Avances
12,50%

Instrumento de planeación
Plan Nacional de Desarrollo
(2022-2026)
Fecha de inicio
2024

Entidad responsable
Agencia de Renovación
del Territorio
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

A cierre de 2024, el indicador reporta un avance del 12,5 %, equivalente a 3 proyectos integradores en ejecución de una meta de 24 para el período 2024-2026. El indicador es responsabilidad de la ART, a través de su Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos. La ejecución sigue un ritmo acumulativo conforme al cronograma establecido: 2025 (10 proyectos) y 2026 (12 proyectos), lo cual indica un cumplimiento adecuado en esta fase inicial.

Avance cualitativo

Se ha avanzado en el fortalecimiento de cadenas productivas y en ejecución de varios proyectos integradores. Entre ellos se destacan: (1) el Complejo de Educación Superior para el Catatumbo; (2) la rehabilitación de la vía Tolú Viejo - Colosó; (3) el mejoramiento y pavimentación de la vía Arauquita - Aguachica; y (4) el inicio de la etapa I del proyecto integrador enfocado en el fortalecimiento de cadenas productivas en las subregiones Pacífico Medio y Pacífico frontera Nariñense, donde ya se ha practicado la transferencia conceptual y está en proceso la contratación del equipo implementador.

Entre los desafíos para el cumplimiento del indicador se encuentra el inicio formal de la etapa operativa del proyecto de fortalecimiento de cadenas productivas en las

subregiones priorizadas; también la consolidación de mecanismos de seguimiento para prevenir retrasos técnicos o financieros en los proyectos en curso, así como la mayor articulación con los actores territoriales a fin de asegurar sostenibilidad y apropiación comunitaria.

Durante la implementación, se ha encontrado que uno de los principales riesgos es el recorte presupuestal del Gobierno nacional, lo que ha afectado de manera directa la disponibilidad de recursos para la ART, dificultando la implementación oportuna de los proyectos integradores en las subregiones PDET. Frente a esto, la ART se encuentra revisando proyectos en curso que se ejecutan a través de otros mecanismos institucionales y que, de cumplir los criterios definidos, pueden ser llevados a cabo como proyectos integradores.

En cuanto al indicador también se valora su articulación a indicadores PMI y su avance hacia la transformación del campo en las subregiones priorizadas. Estos asuntos son: la formulación de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnicoterritoriales (A.E.22 con un avance del 73,99 %). La inclusión de los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes (A.E.23 y A.E.24 con avances del 43,22 % y el 100 %, en su orden). La formulación e implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (A.E.26 con un avance del 75,57 %). Por último, PATR en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con componentes PISDA (D.404 con cumplimiento del 100 %).

Al impulsar proyectos integradores en las subregiones PDET, se busca revertir las desigualdades históricas en la configuración territorial en el campo, mediante intervenciones que promueven la equidad territorial, la sostenibilidad ambiental y la participación de las comunidades locales. Además de articular sectores como infraestructura, educación y producción, se fortalecen las capacidades locales, se fomentan procesos de reconciliación y se propicia la convergencia interinstitucional alrededor del ordenamiento territorial.

A.MT.1: Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras

Meta
3.000.000

Avances
0,66%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Agencia Nacional de Tierras

Fecha de fin
2028

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2022

Avance cuantitativo

Desde 2017 hasta 2021, la implementación del Fondo de Tierras avanzó de manera limitada, con adjudicaciones anuales que no superaron las 4.200 hectáreas. En 2022, se reportó la entrega efectiva de 4.203 hectáreas y la entrega provisional de 1.731 hectáreas a más de 8.500 familias, aunque sin consolidar un incremento sustantivo en el indicador acumulado. Hasta el momento, el avance sigue siendo inferior al 1 %, con una brecha significativa frente a la meta de corto plazo (1,5 millones de hectáreas a 2026) y de largo plazo (3 millones a 2028).

Avance cualitativo

Los avances en el período resultaron insuficientes frente a la meta de 3 millones de hectáreas, a pesar de haberse utilizado mecanismos como la compra directa, el mercado de tierras asistido y procesos de titulación para comunidades étnicas y campesinas.

El bajo avance acumulado obedece a múltiples cuellos de botella: demoras en el registro ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), que impiden la consolidación jurídica de las entregas; falta de oferta de tierras aptas, en particular para zonas priorizadas, lo que limita el uso de mecanismos como compra directa o extinción de dominio; retrasos operativos y financieros, derivados de trámites

complejos para sustracción de reservas forestales, clarificación de la propiedad o expropiaciones; y limitaciones institucionales en la Agencia Nacional de Tierras, incluida la capacidad operativa y falta de articulación con entidades como la SAE, el IGAC o el Ministerio de Ambiente.

Por otra parte, aunque se han impulsado mecanismos de mercado asistido y se ha avanzado en procesos de adjudicación para comunidades étnicas, estos no han alcanzado una escala suficiente para incidir de forma significativa en la meta global.



Avance cuantitativo

Entre 2017 y 2023 se han formalizado cerca de 1,7 millones de hectáreas a través de distintos mecanismos jurídicos y administrativos, lo que representa un avance del 24,25 % frente a la meta trazada de siete millones de hectáreas. Se destacan los resultados de 2017, año en que se formalizaron más de 577.000 hectáreas, más que todo correspondientes a comunidades étnicas. No obstante, muchas de dichas hectáreas no clasifican dentro de la categoría de pequeña y mediana propiedad rural campesina, por lo que no se consideran en el cumplimiento específico del indicador. En 2023, el avance fue apenas de 68,36 hectáreas formalizadas a favor de 50 familias.

Avance cualitativo

Durante la vigencia del indicador, las acciones de formalización han incluido diversas rutas, entre ellas: titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales a personas naturales, formalización de propiedad privada rural, procesos de saneamiento y reconocimiento de sentencias judiciales.

A pesar de estas herramientas, la falta de diferenciación sistemática de beneficiarios campesinos en los registros limitó el cómputo efectivo hacia la meta del indicador. Solo en 2023 se empezó a consolidar información desagregada que permite identificar, por ejemplo, 64,96 hectáreas formalizadas a población campesina.

Como complemento, se destaca que se han producido más de 800 actos administrativos durante 2023, varios de los cuales se encontraban en trámite de registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Lo anterior indica que, aunque el ritmo de formalización efectiva ha sido bajo, existen procesos técnicos y jurídicos en curso que podrían representar avances futuros si se resuelven los cuellos de botella existentes.

A.MT.4: Erradicación del
analfabetismo rural

Meta
8,8%

Avances
36,43%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
**Ministerio de Educación
Nacional**
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2024

Avance cuantitativo

Entre 2017 y 2023, la tasa de analfabetismo en zonas rurales (centros poblados y rural disperso) se redujo del 12,1 % al 9,6 %, lo que equivale a un avance del 36,43

% frente a la meta del PMI (8,8 %). Esta reducción refleja un progreso sostenido, con descensos de entre 0,3 y 0,5 puntos porcentuales anuales.

La cifra más reciente, publicada por el DANE en abril de 2024, se basa en estimaciones de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) e incorpora los efectos de las estrategias de alfabetización implementadas por el Ministerio de Educación en coordinación con entidades territoriales certificadas y organizaciones ejecutoras.

Avance cualitativo

El Ministerio de Educación Nacional centró su estrategia en la implementación del Ciclo Lectivo Especial Integrado (CLEI 1), mediante convenios con entidades como Educando Colombia y el Consejo Noruego para Refugiados. Esta fase priorizó a población joven, adulta y mayor víctima del conflicto armado, alcanzando coberturas anuales entre 1.500 y 13.700 beneficiarios rurales. Los procesos fueron coordinados con Entidades Territoriales Certificadas (ETC), lo cual facilitó la identificación y atención focalizada de comunidades con mayores niveles de rezago educativo.

Desde 2022, la estrategia fue fortalecida mediante un enfoque más estructurado y territorializado. Se revisaron los instrumentos de financiación y ejecución, incorporando ajustes al fondo MEN-Icetex, así como alianzas con universidades acreditadas. La implementación de proyectos CLEI 1 se expandió: en 2022 se desarrollaron 19 proyectos y se aprobaron 13 nuevos, con más de 6.400 beneficiarios. En 2023 se lanzaron dos convocatorias adicionales y en 2024 se ejecutan procesos en 18 ETC. Estas acciones se apoyan en modelos flexibles como A Crecer y PACES, la formación de docentes y el uso de materiales adaptados para poblaciones étnicas, con discapacidad y víctimas.

A.1: Pobreza extrema en el ámbito rural

Meta
16,1%

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Prosperidad social
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de septiembre de 2024

230


Unidad de Implementación
del Acuerdo de Paz


Departamento
Nacional de Planeación

Avance cuantitativo

De acuerdo con el DANE, en 2023 la pobreza monetaria extrema rural se situó en 19,8 %, una disminución significativa frente al 23,3 % registrado en 2022. Esta reducción de 3,5 puntos porcentuales representa un progreso relevante hacia la meta establecida del 16,1 % a 2031. El cálculo incorpora el efecto de las transferencias monetarias institucionales, que contribuyeron a reducir la pobreza extrema en 9,4 p. p., lo cual sugiere que, sin estas intervenciones, la pobreza habría alcanzado el 29,2 %.

Avance cualitativo

Durante 2023 y el primer semestre de 2024, Prosperidad Social implementó un conjunto de programas y estrategias integrales orientadas a la superación de la pobreza extrema rural. Estas incluyeron programas de transferencias monetarias como Renta Ciudadana, Renta Joven, Colombia Mayor y Devolución del IVA, así como acciones complementarias de inclusión productiva, apoyo al emprendimiento, empleabilidad y mejoramiento de vivienda. Dichas medidas permitieron no solo mitigar la pobreza por ingresos, sino también responder a brechas estructurales vinculadas con el acceso desigual a servicios y oportunidades en el campo colombiano.

Ahora bien, la articulación entre estas políticas públicas y los sistemas estadísticos permitió que sus efectos fueran capturados en los registros oficiales del DANE, lo que fortalece la trazabilidad y evidencia empírica sobre el impacto de las intervenciones sociales. Si bien aún se espera el dato oficial para 2024, es relevante destacar que las acciones sostenidas durante el primer semestre del año en curso continúan la línea de trabajo trazada en 2023, con foco en la ruralidad dispersa y los sectores históricamente excluidos.

En la actualidad, el DANE hace el empalme de las series de pobreza monetaria entre los censos de 2005 y 2018. Como resultado, las cifras disponibles entre 2021 y 2023 se consideran provisionales, hasta la publicación oficial de la nueva serie empalmada. Así mismo, el dato oficial correspondiente al año 2024 será publicado por el DANE durante el año 2025, por lo cual se encuentra pendiente para el cierre del ciclo de monitoreo del indicador.

Durante el periodo 2023-2024 no se reportaron cuellos de botella operativos ni limitaciones específicas en el seguimiento trimestral del indicador. Esta situación se

explica por la naturaleza del indicador, que se fundamenta en información estadística agregada producida por el DANE y en programas de política pública consolidados con anterioridad, como los relacionados con transferencias monetarias.

No obstante, la ausencia de barreras reportadas no implica que la inexistencia desafíos estructurales asociados a la superación de la pobreza extrema rural. En ese sentido, el monitoreo debe mantenerse vigilante frente a posibles rezagos o retrocesos, al centrarlo en territorios con limitado acceso a servicios básicos o en contextos con alta conflictividad.

A.2: Índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	Meta 23,6%	Avances 60%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Prosperidad social Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 30 de septiembre de 2024		

Avance cuantitativo

De acuerdo con los datos oficiales publicados por el DANE el 19 de abril de 2024, el índice de pobreza multidimensional (IPM) en centros poblados y zonas rurales dispersas se ubicó en 25,1 % en 2023, una reducción de 2,2 puntos porcentuales frente al 27,3 % registrado en 2022. Esto implica que alrededor de 232.000 personas dejaron de encontrarse en situación de pobreza multidimensional rural, lo que constituye un avance importante hacia la meta de reducción al 23,6 % para el año 2031.

Avance cualitativo

El IPM rural continúa siendo más alto que el promedio nacional y urbano, pero el ritmo de reducción es significativamente mayor en la ruralidad. Mientras que la pobreza

multidimensional a nivel nacional bajó apenas 0,8 puntos porcentuales y en las ciudades 0,4, en las zonas rurales se alcanzó una reducción casi tres veces superior. Ese logro refleja el mayor impacto de los esfuerzos gubernamentales en esta área, el cual puede atribuirse a la focalización de programas sociales y a la expansión de bienes y servicios públicos en dichas zonas, incluidas educación, salud, acceso a servicios domiciliarios y mejora de condiciones de habitabilidad.

Aunque Prosperidad Social no calcula el IPM, los resultados reflejan el efecto de su portafolio programático. La articulación entre las estrategias de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, la inclusión productiva, y los programas de infraestructura social básica han contribuido a mejorar dimensiones clave como el acceso a educación, el aseguramiento en salud y el trabajo formal. Esto ha sido reconocido por el DANE como aspectos que requieren mediciones estadísticas mediante la incorporación de esas variables en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

El dato oficial correspondiente al año 2024 será publicado por el DANE durante el año 2025, por lo cual se encuentra pendiente para el cierre del ciclo de monitoreo del indicador.

3.7.13 Recomendación 57.3: Implementación de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS)

Acelerar la implementación de la Reforma Rural Integral, garantizando el enfoque territorial de los Planes Nacionales Sectoriales y la participación efectiva de las comunidades
(CEV, 2022, tomo 2, p. 716).

La batería de indicadores asociados a los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), en el marco del PMI, permiten observar el proceso de su implementación. Conforme a los reportes de SIIPO, se evidencia que la implementación de los PNS muestra niveles de avance heterogéneos, donde algunos sectores reportan progresos sostenidos frente a las metas del período 2023-2026, mientras que otros enfrentan rezagos y desafíos importantes.

A cierre de la vigencia 2024, los PNS con mayor avance global son *electrificación rural* (48,78 %) y *conectividad rural* (46,99 %) que se destacan por el despliegue efectivo de infraestructura en zonas rurales y municipios PDET. Con esto, la cobertura en servicios como energía eléctrica, internet, incluida la telemedicina, ha alcanzado altos niveles de cumplimiento; esto se ha dado más en cabeceras municipales y centros poblados priorizados. También hay evidencias de avances importantes en *economía solidaria* (43,35 %), *generación de ingresos* (42,97 %) y *protección social* (31,75 %) con las cuales se han fortalecido organizaciones de base, se han promovido instrumentos financieros y se ha mejorado la cobertura de programas sociales, con resultados en el acceso de mujeres y población PDET a estos beneficios.

Otros PNS muestran un progreso intermedio como *educación rural* (35,42 %) y *alimentación* (36,58 %) con implementación de acciones clave en la gratuidad educativa, la formación técnica agropecuaria, la seguridad alimentaria y el fortalecimiento de proyectos productivos. En estos planes, persisten desafíos relacionados con la dotación pedagógica, la institucionalidad para la gobernanza alimentaria y la promoción de circuitos cortos de comercialización. PNS como *vías para la integración* (28,52 %), *asistencia técnica* (27,72 %) *agua potable* (25,56 %) y *comercialización rural* (25,11 %), presentan avances más limitados y rezagos que se evidencian en asuntos como mantenimiento efectivo de corredores viales en municipios priorizados, la generación de información, la articulación territorial, la reactivación de intervenciones.

Con menor nivel de avance, los PNS de *vivienda rural* (22,91 %) y *salud rural* (21,93 %) evidencian una ejecución con menor articulación. Se observan algunos logros en infraestructura básica, pero persisten brechas en el acceso al talento humano en salud y provisión de viviendas nuevas. Para concluir, los PNS de *formalización de tierras* (16,77 %), *riego y drenaje* (14,63 %) y *zonificación ambiental* (14,29 %) presentan los mayores rezagos de todos los Planes; se evidencian avances en estudios técnicos, socialización de documentos o procesos de capacitación, pero la ejecución de infraestructura, la formalización de derechos y la garantía de acceso son asuntos que presentan estancamientos, incluidos los enfoques diferenciales; por lo tanto, esos sectores son el mayor reto en la aceleración de la implementación.

3.7.14 Recomendación 57.5: Ajustes normativos, institucionales y presupuestales para garantizar la cobertura, acceso, calidad, pertinencia y permanencia en la educación para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Hacer los ajustes normativos, institucionales y presupuestales necesarios para garantizar la cobertura, acceso, calidad, pertinencia y permanencia en la educación para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las zonas rurales de todo el territorio nacional, con el fin de que logren trayectorias educativas completas que les permitan emprender proyectos de vida alejados de la confrontación armada y la ilegalidad, y consolidarse como generaciones para la paz (CEV, 2022, tomo 2, p. 716).

Para materializar esta recomendación, la CEV recomienda diseñar un plan de choque que aborde la deserción escolar, profundizada por la pandemia, y asegurar la implementación del Plan Especial de Educación Rural, alineado con los planes de desarrollo locales y regionales. Además, se sugiere fortalecer la educación propia e intercultural de los pueblos étnicos y promover alianzas con instituciones educativas para garantizar la cobertura en educación superior. A su vez, se debe asegurar que las infraestructuras educativas sean protegidas para que no se utilicen con fines militares, de manera que se garantice la seguridad de estudiantes y docentes.

A.MT.3: Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales

Meta
100%

Avances
44,10%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional

Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

Entre 2018 y 2023, la cobertura de atención integral a la primera infancia en zonas rurales avanzó de manera moderada, pasando de un 31 % inicial hasta alcanzar un 44,1 % al tercer trimestre de 2023. Aunque se evidencia una tendencia de incremento gradual, el indicador se encuentra aún lejos de la meta global del 100 % trazada para 2031 y del 73,9 % proyectado para 2026, sin que se reporten avances adicionales desde 2023.

Avance cualitativo

Durante el periodo 2018-2021, las acciones orientadas a mejorar la cobertura en zonas rurales incluyeron la prestación del servicio a través de diferentes modalidades del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (institucional, familiar, comunitaria y propia), así como desde el Ministerio de Educación Nacional a través de los grados de preescolar con enfoque de educación inicial. También se avanzó en experiencias piloto como el modelo de Desarrollo Infantil en el Medio Familiar, con énfasis en zonas rurales dispersas. Estas iniciativas contribuyeron a generar una base de atención que permitió sostener la cobertura en el rango del 31 % al 41 % en los primeros años.

Desde 2022, la gestión institucional ha estado más enfocada en la consolidación técnica del indicador, con énfasis en la calidad del dato y la precisión del universo poblacional, que en la expansión real de la atención. Se ha fortalecido el uso del SSDIPI como fuente oficial, y se han ajustado los cálculos de población infantil rural con base en las nuevas proyecciones del DANE. Sin embargo, no se han reportado nuevas estrategias de territorialización, aumento de cobertura efectiva o cambios estructurales que indiquen un salto cualitativo en el acceso al servicio.

A.MT.4: Erradicación del analfabetismo rural	Meta 8,8%	Avances 36,43%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 30 de septiembre de 2024		

Avance cuantitativo

Entre 2017 y 2023, la tasa de analfabetismo en zonas rurales (centros poblados y rural disperso) se redujo del 12,1 % al 9,6 %, lo que equivale a un avance del 36,43 % frente a la meta del PMI (8,8 %). Esta reducción refleja un progreso sostenido, con descensos de entre 0,3 y 0,5 puntos porcentuales anuales.

La cifra más reciente, publicada por el DANE en abril de 2024, se basa en estimaciones de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) e incorpora los efectos de las estrategias de alfabetización implementadas por el Ministerio de Educación en coordinación con entidades territoriales certificadas y organizaciones ejecutoras.

Avance cualitativo

El Ministerio de Educación Nacional centró su estrategia en la implementación del Ciclo Lectivo Especial Integrado (CLEI 1), mediante convenios con entidades como Educando Colombia y el Consejo Noruego para Refugiados. Esta fase priorizó a población joven, adulta y mayor víctima del conflicto armado, alcanzando coberturas anuales entre 1.500 y 13.700 beneficiarios rurales. Los procesos fueron coordinados con Entidades Territoriales Certificadas (ETC), lo cual facilitó la identificación y atención focalizada de comunidades con mayores niveles de rezago educativo.

Desde 2022, la estrategia fue fortalecida mediante un enfoque más estructurado y territorializado. Se revisaron los instrumentos de financiación y ejecución, incorporando ajustes al fondo MEN-Icetex, así como alianzas con universidades acreditadas. La implementación de proyectos CLEI 1 se expandió: en 2022 se desarrollaron 19 proyectos y se aprobaron 13 nuevos, con más de 6.400 beneficiarios. En 2023 se lanzaron dos convocatorias adicionales y en 2024 se ejecutan procesos en 18 ETC. Estas acciones se apoyan en modelos flexibles como A Crecer y PACES, la formación de docentes y el uso de materiales adaptados para poblaciones étnicas, con discapacidad y víctimas.

A.38: Porcentaje de niños y niñas en primera infancia que cuenten con atención integral en zonas rurales

Meta

48,4%

Avances

34,09%

Instrumento de planeación

Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio

2018

Entidad responsable

Ministerio de Educación Nacional

Fecha de fin

2031

Fecha de reporte

31 de marzo de 2024

Avance cuantitativo

Con corte al primer trimestre de 2024, el 34,09 % de los niños y niñas de 0 a 5 años en zonas rurales del país han recibido seis o más atenciones integrales priorizadas, de acuerdo con el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI). Ello equivale a 436.277 niños y niñas, sobre una población total estimada de 1.298.855 en este grupo etario, de acuerdo con proyecciones del DANE.

Avance cualitativo

La consolidación del SSDIPI como herramienta de seguimiento ha permitido integrar información proveniente de entidades como el ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, Prosperidad Social y la Superintendencia del Subsidio Familiar. A través del sistema se registran y marcan atenciones prioritarias, ello permite identificar de manera individualizada a los niños y a las niñas que acceden a un paquete integral de servicios.

El indicador refleja una mejora progresiva en el acceso integral a servicios esenciales como salud, nutrición, protección, educación inicial y acompañamiento familiar en zonas rurales. Esta cobertura, aunque todavía lejos de la meta prevista para 2026, da cuenta de una capacidad institucional creciente para garantizar el desarrollo integral de la primera infancia en los territorios más rezagados del país.

A.38P: Porcentaje de niños y niñas en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales en municipios PDET

Meta
63%

Avances
60,32%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de marzo de 2024

Avance cuantitativo

Con corte al primer trimestre de 2024, el 39 % de los niños y niñas entre 0 y 5 años que habitan en zonas rurales de municipios PDET han recibido seis o más atenciones integrales priorizadas, conforme al SSDIPI. Esto equivale a 139.036 niños y niñas sobre una población total estimada de 365.786 en este grupo etario, según proyecciones del DANE con base en el censo de 2018.

Avance cualitativo

El indicador refleja el nivel de cobertura alcanzado en la atención integral de primera infancia en los municipios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El seguimiento efectuado mediante el SSDIPI permite consolidar información proveniente de distintas entidades del sistema nacional y marcar aquellas atenciones reportadas como cumplidas, entre ellas: salud, nutrición, educación inicial, protección y acompañamiento familiar.

Los avances alcanzados en 2024 muestran una tendencia de crecimiento en la cobertura con respecto a años anteriores, evidenciando el fortalecimiento institucional para responder a las necesidades de la primera infancia rural en contextos de alta vulnerabilidad.



Avance cuantitativo

A 2024, el indicador registra un avance del 25,97 %, superando tanto la línea base como la meta proyectada para 2031. El porcentaje refleja el número acumulado de sedes educativas rurales fortalecidas con Modelos Educativos Flexibles (MEF) respecto al total de sedes rurales operativas, según el Directorio Único de

Establecimientos Educativos (DUE). Esta superación temprana de la meta muestra un progreso relevante en la transformación pedagógica para contextos rurales dispersos y con baja densidad poblacional.

Avance cualitativo

Durante el periodo de reporte, el Ministerio de Educación Nacional finalizó la fase de alistamiento de la Estrategia MEF, un proceso robusto que involucró la selección, formación y despliegue de equipos técnicos, así como la articulación con las ETC para focalizar e intervenir sedes rurales. Esta fase incluyó también la compra de canastas educativas y el diseño de rutas de acompañamiento presencial y virtual en varios modelos, como Escuela Nueva, Posprimaria, Aceleración del Aprendizaje, Media Rural y Caminar en Secundaria.

Se adelantaron intervenciones en ETC como Amazonas, Antioquia, Chocó, La Guajira, Cauca, Valle del Cauca, entre otras, abarcando regiones históricamente afectadas por el conflicto armado o con altos niveles de dispersión territorial. Estas acciones han permitido el fortalecimiento de sedes rurales mediante estrategias pedagógicas flexibles, adaptadas a las necesidades educativas del entorno rural.

A.40P: Porcentaje de instituciones educativas rurales en municipios PDET que requieren y cuentan con modelos educativos flexibles implementados

Meta
31%

Avances
42,28%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2024

Avance cuantitativo

A corte del tercer trimestre de 2024, el indicador registra un avance del 42,28 %, superando ampliamente la meta trazada para 2026. El porcentaje corresponde a sedes educativas rurales focalizadas en municipios PDET que han sido fortalecidas para implementar MEF, frente al total de sedes rurales operativas en estos municipios. Se trata de un avance acumulado, por lo que incluye la línea base, los resultados anuales y los acumulados por vigencia.

Avance cualitativo

Durante el periodo reportado, el Ministerio de Educación Nacional completó la fase de alistamiento de la Estrategia MEF, que contempló actividades como (1) convocatoria y formación de equipos de trabajo, incluidos docentes y técnicos; (2) focalización de sedes educativas rurales de municipios PDET; (3) adquisición de canastas educativas en los modelos: Escuela Nueva, Posprimaria, Media Rural, Aceleración del Aprendizaje y Caminar en Secundaria; y (4) organización de espacios de formación y diseño de rutas de acompañamiento en las instituciones educativas.

Estas acciones fueron desarrolladas en articulación con ETC de regiones como Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, Meta, Norte de Santander, Turbo, Tumaco y Buenaventura, entre otras. La intervención se enfocó en fortalecer las trayectorias educativas en contextos rurales afectados por el conflicto, altos niveles de pobreza o aislamiento geográfico.

A.42: Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente		Meta 15,2%	Avances 4,25%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación	Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional		
Fecha de inicio 2018	Fecha de fin 2031		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2018			

Avance cuantitativo

El indicador registra un avance del 4,25 %, correspondiente a las 888 sedes rurales oficiales que fueron dotadas con material pedagógico, sobre un total de 35.329 sedes rurales identificadas para ese año. Esta cifra se mantiene como el único reporte registrado, sin avances posteriores desde entonces, lo que refleja un estancamiento del indicador durante los últimos seis años.

Avance cualitativo

Durante 2018, el Ministerio de Educación Nacional llevó a cabo el proceso de fortalecimiento de MEF con la dotación de canastas educativas a 888 sedes rurales. Las canastas fueron diseñadas según los requerimientos pedagógicos de cada modelo educativo (Escuela Nueva, Posprimaria, Media Rural y Aceleración del Aprendizaje), e incluyeron textos propios del modelo, centros de recursos para el aprendizaje, laboratorios básicos y kits de material fungible. La dotación se entregó en el marco de los contratos 961 y 962 de ese año, con las firmas Asesoría y Gestión y la Fundación Alberto Merani.

Esta intervención también implicó capacitar a 2.069 docentes y directivos, pertenecientes a 467 establecimientos educativos de 143 ubicados en municipios y 26 ETC. A pesar del alcance de esta estrategia, desde entonces no se han reportado nuevas dotaciones, ni avances en la cobertura nacional del indicador.

Con el mismo propósito se busca fortalecer las acciones anteriores a través de un ajuste del indicador en el marco de la Adenda 1 del Documento CONPES 3932, producto del proceso de revisión y actualización del PMI; por ello, el nuevo nombre del indicador es *Porcentaje de sedes educativas oficiales en zonas rurales con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente*.

A.42P: Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente

Meta
31%

Avances
6,25%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2018

Avance cuantitativo

El indicador registra un avance del 6,25 % con base en la dotación entregada en 558 sedes educativas rurales ubicadas en municipios PDET durante el año 2018. Tal cifra se mantiene como el único avance reportado hasta la fecha, sin que se hayan registrado nuevas acciones o actualizaciones desde entonces.

Avance cualitativo

La dotación inicial en 2018 se ejecutó como parte del fortalecimiento de MEF, y se desarrolló en el marco de los contratos 961 y 962 con las firmas Asesoría y Gestión, y la Fundación Alberto Merani. Las denominadas canastas educativas fueron diseñadas según el modelo pedagógico implementado (Escuela Nueva, Posprimaria, Media Rural o Aceleración del Aprendizaje), e incluyeron textos, centros de recursos, laboratorios básicos y kits de material fungible.

La intervención se focalizó en municipios PDET que, según criterios cuantificables definidos por el Ministerio, presentaban mayor necesidad. Esta focalización fue validada por las ETC en coordinación con las comunidades educativas. El proceso

implicó también la capacitación de docentes y equipos técnicos, así como la elaboración de anexos técnicos y estudios previos para estructurar las licitaciones necesarias.

Con el propósito fortalecer estas acciones, se hizo un ajuste del indicador en el marco de la Adenda 1 del Documento CONPES 3932, producto del proceso de revisión y actualización del PMI; por ello, el nuevo nombre del indicador es porcentaje de sedes educativas oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente.

A.45: Porcentaje de provisión de vacantes definitivas ofertadas a través de concursos diseñados para territorios definidos en el respectivo plan

Meta
500

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2020

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2022

Avance cuantitativo

No se registra avance cuantitativo en la provisión efectiva de vacantes definitivas mediante concursos específicos orientados a territorios rurales definidos en el respectivo plan, a pesar de haberse iniciado el proceso desde 2022. La meta global establecida es de 500 vacantes provistas, de las cuales se espera alcanzar 345 para 2026.

Avance cualitativo

Durante 2022 se hubo avances preparatorios importantes para la implementación del concurso especial de provisión docente en zonas rurales y no rurales. En el tercer trimestre de ese año, el Ministerio de Educación Nacional sostuvo mesas de trabajo con la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y con la Universidad Libre, en calidad de operador logístico. En estas sesiones se abordaron temas como la definición y ajuste de ejes temáticos, la elaboración de ítems para las pruebas, y la publicación de la guía de orientación para los aspirantes.

El 25 de septiembre de 2022 se llevó a cabo la aplicación masiva de las pruebas escritas, con una participación de 378.212 aspirantes, lo que evidencia un interés significativo por parte de la ciudadanía en estos procesos. Sin embargo, no se ha reportado la provisión efectiva de vacantes, ni avances posteriores relacionados con el nombramiento y ubicación de los docentes seleccionados, lo cual impide registrar progreso en el indicador.

A.45P: Porcentaje de provisión de vacantes definitivas ofertadas a través de concursos diseñados para municipios PDET

Meta
90

Avances
85,71%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio
2020

Entidad responsable
Ministerio de Educación

Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2022

Avance cuantitativo

A septiembre de 2022, el indicador alcanza un avance del 85,71 % frente a la meta prevista de provisión de vacantes en municipios PDET mediante concursos especiales. De acuerdo con los registros del Ministerio de Educación Nacional y la CNSC, se han provisto 8.037 vacantes docentes a través del proceso de selección adelantado en 23 entidades territoriales, lo que supera el número de vacantes iniciales ofertadas (6.564). Lo anterior responde al uso extendido de listas de elegibles, en un proceso que continúa en etapa de auditoría por parte de la CNSC.

Avance cualitativo

El proceso de provisión de vacantes definitivas mediante concursos diseñados en específico para territorios PDET ha representado un hito en la consolidación de una planta docente estable y con condiciones de carrera en regiones históricamente excluidas del sistema educativo. El concurso permitió, por primera vez, el diseño de una convocatoria con enfoque territorial, reconociendo las particularidades del postconflicto y la ruralidad.

Durante el año 2022, el Ministerio de Educación Nacional, a través de su Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo, ejerció el seguimiento al uso de las listas de elegibles por parte de las entidades territoriales, con apoyo técnico de la CNSC y operadores logísticos como la Universidad Libre. El proceso incluyó la aplicación de pruebas escritas, la publicación de resultados y la verificación cruzada entre docentes nombrados, códigos DANE de sedes educativas y listas oficiales de elegibles. Se identificó así la vinculación de más de 8.000 educadores.

El logro refleja no solo una ejecución técnica eficaz, sino también una alta demanda por parte de los aspirantes y una capacidad de absorción de los territorios, que aprovecharon el marco del concurso para fortalecer sus plantas docentes. La provisión masiva también representa un paso significativo hacia la consolidación de trayectorias laborales y educativas más estables en contextos rurales y de implementación del AFP.

A.49: Sedes rurales construidas y/o mejoradas	Meta 13.791	Avances 39,59%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación	Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional	
Fecha de inicio 2018	Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2022		

Avance cuantitativo

A cierre de 2022, el indicador presenta un avance acumulado del 39,59 % frente a la meta global de 13.791 sedes rurales construidas y/o mejoradas para 2031. El avance corresponde a la intervención de 5.464 sedes rurales desde 2018, con una línea base inicial de 168 sedes.

En particular, durante la vigencia 2022 se reportaron 3.064 intervenciones en sedes educativas rurales, de las cuales 333 incluyeron obras de infraestructura física y 2.731 correspondieron a dotación de mobiliario escolar, menaje de cocina-comedor o elementos para residencias escolares.

Avance cualitativo

El Ministerio de Educación Nacional ha implementado acciones orientadas a mejorar las condiciones físicas de las sedes educativas rurales, en cumplimiento de los compromisos adquiridos para garantizar el derecho a la educación en condiciones de equidad territorial. A través de la Convocatoria Nacional de Mejoramientos Rurales, se priorizaron sedes con necesidades de infraestructura o dotación básica, en cuatro líneas estratégicas: mejoramientos generales, comedores escolares, residencias escolares y dotaciones específicas. Estas intervenciones han sido financiadas con

múltiples fuentes, incluido el FFIE, la Ley 21, el BID, regalías, el Fondo de Adaptación, el mecanismo de obras por impuestos y el FOME, lo que demuestra una articulación significativa entre niveles de gobierno y aliados financieros.

No obstante, el indicador no ha registrado avances desde 2022, lo que pone en riesgo el cumplimiento de la meta intermedia prevista para 2026 (6.528 sedes).

A.49P: Sedes rurales construidas y/o mejoradas en municipios PDET	Meta 7.585	Avances 62,5%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2018	Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 30 de septiembre de 2022		

Avance cuantitativo

Con corte a septiembre de 2022, el indicador presenta un avance acumulado del 62,5 % frente a la meta global de 7.585 sedes rurales construidas y/o mejoradas en municipios PDET. En total, se reportan 4.739 sedes intervenidas desde 2018, de las cuales 1.017 corresponden a la línea base y 3.722 fueron ejecutadas con posterioridad. Tan solo durante el último reporte disponible, se documentaron 1.110 nuevas sedes intervenidas, distribuidas en 96 municipios PDET y 18 departamentos, a través de obras de infraestructura (126 sedes) y dotaciones específicas (984 sedes).

Avance cualitativo

Las principales acciones de intervención en sedes educativas rurales en municipios PDET se han desarrollado mediante convocatorias lideradas por el Ministerio

de Educación Nacional, con ejecución a cargo del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) y otros mecanismos de cofinanciación. Estas han abarcado tanto obras civiles como dotación de mobiliario, menaje para comedores escolares y elementos para residencias estudiantiles, lo que ha permitido fortalecer integralmente las condiciones de aprendizaje en parte de las zonas más afectadas por el conflicto armado y la pobreza estructural.

Las inversiones han llegado a municipios como Chaparral, Planadas, Rioblanco, Ovejas, Timbiquí y Villagarzón, lo que evidencia una cobertura amplia que responde al enfoque territorial del AFP. No obstante, a pesar de los logros alcanzados, desde 2022 no se han reportado nuevos avances en el indicador, por lo que se alerta frente a la meta intermedia de 3.615 sedes para 2026.

A.54: Secretarías de Educación Certificadas con alimentación escolar rural contratada	Meta 95	Avances 60%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017	Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 30 de septiembre de 2024		

Avance cuantitativo

Con corte al tercer trimestre de 2024, el indicador reporta 94 de las 95 Secretarías de Educación Certificadas con contratación activa del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en zonas rurales, alcanzando así un 98,9 % del total proyectado. Esto representa un cumplimiento estable en comparación con el año anterior y supera por mucho la meta intermedia del 60 % establecida para la vigencia.

Avance cualitativo

Durante 2024, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA), ha fortalecido de forma significativa la implementación del PAE rural. El avance se enmarca en el nuevo enfoque del programa denominado PAE+, una estrategia integral que busca ampliar la cobertura, adaptar los esquemas de operación a las particularidades territoriales y garantizar el acceso al servicio incluso durante los periodos de receso académico. La iniciativa se articula con el PND y con políticas de lucha contra el hambre, reconociendo el papel del PAE en la construcción de paz en los territorios.

Un hito relevante del periodo fue la expedición de la Resolución 374 de 2024, que define los lineamientos específicos para la operación del programa en sedes rurales dispersas. El acto normativo establece condiciones mínimas de calidad, pertinencia cultural y nutricional, e incorpora principios de inclusión y reconocimiento de la diversidad poblacional, a través de modalidades diferenciales como el PAE indígena, PAE Negro, Afrodescendiente, Raizal y Palenquero, y esquemas de participación comunitaria con juntas de acción comunal y familias.

A.57: Porcentaje de Secretarías de Educación Certificadas con transporte escolar rural contratado que cumpla con la normativa

Meta

848

Avances

40,77%

Instrumento de planeación

Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio

2018

Entidad responsable

Ministerio de Educación Nacional

Fecha de fin

2031

Fecha de reporte

30 de septiembre de 2024

Avance cuantitativo

Para el tercer trimestre de 2024, se reportó un total de 74 secretarías de Educación certificadas que prestan el servicio de transporte escolar rural en cumplimiento con la normativa vigente, lo que representa un avance acumulado del 40,77 % frente a la meta proyectada. El servicio benefició a 197.905 estudiantes matriculados en sedes rurales oficiales, según datos del módulo Anexo 13A del SIMAT, con corte a agosto de 2024.

Avance cualitativo

Durante el periodo, el Ministerio de Educación Nacional mantuvo su estrategia de acompañamiento técnico a las ETC, orientada a fortalecer el reporte de información en el módulo Anexo 13A del SIMAT, el cual constituye el principal instrumento de trazabilidad para el seguimiento del transporte escolar rural. Este trabajo ha permitido identificar con mayor precisión las ETC que sí contratan el servicio, ya sea mediante alianzas con empresas de transporte legalmente habilitadas, uso de vehículos propios o estrategias alternas como subsidios o vales.

El indicador refleja una mejora progresiva frente al acceso al transporte escolar en zonas rurales, reconociendo que es servicio clave para garantizar la permanencia escolar, en contextos donde la geografía impone significativas barreras de movilidad. A través de estrategias diferenciales y adaptadas a los territorios —como el uso de medios alternativos en zonas de difícil acceso—, el programa busca superar desafíos logísticos y normativos asociados a la contratación y operación del servicio en áreas rurales dispersas.

A.61: Becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población rural más pobre, incluyendo personas con discapacidad

Meta
64.000

Avances
29,93%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2019

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de marzo de 2021

Avance cuantitativo

Con corte al 31 de marzo de 2021, se reportaron 21.368 beneficiarios de créditos condonables en educación superior (técnica, tecnológica y universitaria) otorgados a jóvenes provenientes de municipios rurales y rurales dispersos, lo cual representa un avance del 29,93 % frente a la meta global establecida en 64.000 becas. De ese total, 20.661 corresponden al componente de equidad y 707 al de excelencia del Programa Generación E; en cuanto a la distribución por sexo, 11.980 beneficiarias son mujeres y 9.388 hombres. También se identifican 986 personas indígenas, 753 afrocolombianas y 142 personas con discapacidad entre las personas beneficiarias.

Avance cualitativo

El indicador refleja avances importantes en el acceso de la población rural más pobre a la educación superior mediante el uso de créditos condonables, canalizados en su mayoría a través del Programa Generación E, en sus componentes de equidad y excelencia. La estrategia se articuló con la focalización territorial basada en criterios de ruralidad y vulnerabilidad socioeconómica, priorizando la matrícula de jóvenes en condiciones de

desventaja estructural. El enfoque también ha incorporado elementos de inclusión social mediante la destinación de créditos a poblaciones históricamente excluidas como personas con discapacidad, pueblos indígenas y población afrodescendiente.

No obstante, desde 2021 no se registran nuevos avances en la cobertura reportada por El indicador. Esta falta de actualización puede estar relacionada con la transición entre programas, cambios en los mecanismos de financiación de la educación superior, o la reestructuración de líneas de apoyo desde el Icetex. También puede responder a ajustes en los criterios de focalización o dificultades en la articulación interinstitucional para garantizar sostenibilidad y expansión del modelo de créditos condonables para estudiantes rurales.



Avance cuantitativo

Con corte al 31 de marzo de 2021, se han otorgado 31.929 becas con créditos condonables a jóvenes provenientes de municipios PDET, lo que representa un 54,34 % de avance frente a la meta global de 66.000 beneficiarios. Del total reportado, 31.008 corresponden al componente de equidad del Programa Generación E y 921 al

componente de excelencia. En términos de género, 17.666 mujeres y 14.263 hombres se han beneficiado. Por enfoque diferencial, se destacan 883 personas indígenas, 2.997 afrocolombianas y 269 personas con discapacidad.

Avance cualitativo

El indicador evidencia avances relevantes en el fortalecimiento del acceso a la educación superior para jóvenes en municipios PDET, mediante la asignación de créditos condonables enfocados en poblaciones con mayores niveles de exclusión. La implementación se ha canalizado a través del Programa Generación E, una política de financiación diseñada para ampliar la cobertura en la educación superior con enfoque en equidad territorial, equidad económica y excelencia académica. El instrumento ha sido clave para impulsar la movilidad educativa de jóvenes en zonas afectadas por el conflicto armado, permitiéndoles ingresar a programas técnicos, tecnológicos y universitarios en instituciones tanto públicas como privadas; no obstante, desde 2021 no se han registrado avances adicionales.

A.62: Nuevos programas de educación técnica, tecnológica, universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural

Meta

36

Avances

75,14%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio

2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional

Fecha de fin

2031

Fecha de reporte
31 de marzo de 2024

Avance cuantitativo

Hasta el primer trimestre de 2024, se ha logrado la creación y/o extensión de 21 nuevos programas académicos en niveles técnico, tecnológico y universitario relacionados con el desarrollo rural, lo que representa un 57,14 % de cumplimiento frente a la meta global de 36 programas. Esta cifra refleja un avance importante en el fortalecimiento de la oferta educativa pertinente para la ruralidad, superando incluso la meta intermedia establecida para 2026 (16 programas).

Avance cualitativo

Durante el periodo evaluado, el Ministerio de Educación Nacional ha promovido la consolidación de una oferta educativa superior más pertinente al desarrollo rural mediante el PTIES. Esta estrategia ha sido clave para identificar necesidades formativas locales y potenciar nuevas ofertas académicas con énfasis territorial, facilitando el acceso y permanencia de estudiantes rurales en programas de educación superior con vocación productiva y enfoque de arraigo territorial.

El balance presentado en 2024 destaca el papel que han jugado los procesos de nivelación académica, orientación vocacional y de diagnóstico de las necesidades regionales como insumos clave para el diseño y validación de programas pertinentes a las realidades del campo colombiano. En tal sentido, se ha trabajado no solo en la creación de nuevos programas, sino también en la extensión de programas existentes hacia municipios rurales y rurales dispersos, lo cual ha permitido que instituciones de educación superior amplíen su presencia territorial en zonas tradicionalmente excluidas.

A.63: Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada		Meta 1	Avances 60%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017		Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de marzo de 2024			

Avance cuantitativo

Hasta el primer trimestre de 2024, el avance del indicador es del 60 %, con una estrategia formulada y en proceso de implementación. Aunque el indicador tiene como meta formular e implementar una única estrategia integral durante el periodo 2017-2031, el avance refleja que se han llevado a cabo acciones orientadas a su diseño y puesta en marcha, sobre todo en instituciones de educación superior públicas.

Avance cualitativo

Durante el primer semestre de 2024 se consolidó y analizó información reportada por 45 instituciones de educación superior (IES) públicas que han adoptado procesos de admisión diferencial enfocados en poblaciones con especial protección constitucional, incluyendo mujeres. La revisión sirvió de base para la construcción de una estrategia más robusta de promoción de la equidad e igualdad en el acceso a la educación superior, la cual está proyectada para ser implementada en el segundo semestre de 2024, en articulación con un aliado estratégico.

El componente cualitativo de esta estrategia se enfoca en fomentar la formación de mujeres en disciplinas tradicionalmente masculinizadas, como las asociadas a las áreas Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM por sus siglas en inglés) y, en segundo lugar, desde un enfoque rural, en programas que no se relacionan de manera directa con el agro, lo cual responde a una definición más amplia de lo “no tradicional”. Además de promover el acceso, se propone trabajar temas de género con las IES, incluyendo masculinidades corresponsables y no hegemónicas, como parte de un enfoque estructural de transformación cultural en las instituciones educativas.

A.64: Personas mayores de 15 años alfabetizados en las zonas rurales		Meta 34.000	Avances 72,73%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2018		Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional Fecha de fin 2028	
Fecha de reporte 30 de septiembre de 2024			

Avance cuantitativo

Con corte al tercer trimestre de 2024, el indicador alcanza un avance acumulado del 72,73 %, con 24.727 personas mayores de 15 años alfabetizadas en zonas rurales, sobre una meta total de 34.000 personas. Ese resultado evidencia un progreso significativo en la superación del analfabetismo adulto en contextos rurales, más si se considera que se ha superado ya la meta intermedia establecida para 2026 (24.000 personas).

Avance cualitativo

Durante el tercer trimestre de 2024 se avanzó en la fase de implementación de la estrategia de alfabetización mediante el CLEI 1, dentro de las 18 ETC focalizadas. Esta estrategia se desarrolla con el acompañamiento de tres IES aliadas, y ha incluido acciones clave como la aplicación de la prueba de entrada, procesos de aprestamiento y el abordaje pedagógico de los materiales diseñados bajo MEF, en especial las modalidades “A Crecer” y PACES (Propuesta de Aprendizaje para Cambiar Entornos Sociales).

Además, se ha iniciado el proceso de inclusión de esos modelos en los PEI de los establecimientos vinculados, y se encuentra en curso la habilitación de la oferta del CLEI 1 en el Sistema de Matrícula SIMAT, con miras a registrar oficialmente la matrícula en octubre de 2024. Esta articulación entre currículo, institucionalidad educativa y sistema de información representa un paso relevante hacia la sostenibilidad de la estrategia.

A.64P: Personas mayores de 15 años alfabetizadas en las zonas rurales de municipios PDET

Meta
10.500

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador reporta un cumplimiento del 100 % de la meta establecida, con 10.500 personas mayores de 15 años alfabetizadas en zonas rurales de municipios PDET entre 2018 y 2024. El resultado indica que se alcanzó la meta total prevista para 2026, dos años antes del plazo, lo que evidencia una ejecución eficaz de los programas de alfabetización dirigidos a esas poblaciones priorizadas.

Avance cualitativo

Durante el tercer trimestre de 2024 se avanzó en la implementación del Ciclo Lectivo Especial Integrado (CLEI) 1 en el marco del Programa de Alfabetización para personas mayores de 15 años en municipios PDET. Esta fase se desarrolló con el acompañamiento de tres IES aliadas, en coordinación con 18 ETC; las acciones ejecutadas incluyeron la aplicación de pruebas diagnósticas iniciales, procesos de aprestamiento y el abordaje de materiales pedagógicos como las cartillas del MEF “A Crecer” y del MEF PACES.

De forma complementaria, se avanzó en la inclusión de estos modelos en los PEI de los establecimientos vinculados, así como en la habilitación de la oferta del CLEI 1 para el registro oficial en el SIMAT, previsto para octubre de 2024. Ese paso es fundamental para consolidar la trazabilidad y cobertura de la estrategia, en particular, del componente de focalización territorial hacia municipios PDET.

A.G.13: Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada

Meta

1

Avances

60%

Instrumento de planeación

Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio

2017

Entidad responsable

Ministerio de Educación Nacional

Fecha de fin

2031

Fecha de reporte

31 de marzo de 2024

Avance cuantitativo

El indicador reporta un avance del 60 %, correspondiente al cumplimiento parcial de la meta de contar con una estrategia formulada e implementada en el periodo 2017-2031.

Avance cualitativo

Desde 2017, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado un proceso sostenido de construcción y fortalecimiento de la estrategia con un enfoque transversal de género, territorialidad y pertinencia cultural. En la fase inicial (2017-2021), se sentaron las bases conceptuales y normativas para entender las “disciplinas no tradicionales” desde una mirada que reconoce los desafíos de acceso de las mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y con otras condiciones de vulnerabilidad. En esta etapa se diseñaron herramientas como el Programa Buscando Carrera y la Estrategia CAPTA, con enfoque de género y orientación vocacional, así como acciones institucionales como diplomados, protocolos de prevención de Violencias Basadas en Género (VBG) y articulación con programas como Generación E.

A partir de 2022 se ha avanzado en la implementación estructurada de la estrategia. Entre las acciones más relevantes se destacan las siguientes: (1) la puesta en marcha del micrositio Proyecta-T y la realización de talleres de orientación socio-ocupacional; (2) el diagnóstico de capacidades institucionales de las IES públicas y la Red ITTU, y su acompañamiento técnico para integrar el enfoque de género; (3) la implementación de los lineamientos de la Resolución 14466 de 2022 sobre VBG en más de 276 instituciones; y (4) la formalización de alianzas estratégicas con ONU Mujeres y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Las acciones mencionadas han permitido una mejor focalización de mujeres beneficiarias en programas de formación técnica y profesional, particularmente en áreas STEM y STEAM.

A.350: Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan que cuentan con instituciones de educación media técnica que incorporan la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once)

Meta
96,3%

Avances
55,47%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
30 de junio de 2024

Avance cuantitativo

El indicador ha alcanzado un avance del 55,47 % respecto de la meta trazada para 2031, que busca asegurar que las ETC ubicadas en municipios PDET cuenten con instituciones educativas oficiales que ofrezcan educación media técnica con intensidad agropecuaria.

El avance evidencia una expansión progresiva de la estrategia hacia los territorios rurales priorizados por el AFP que supera más de la mitad de la meta total. La medición se hace con base en el DUE y la información reportada por el Ministerio de Educación Nacional.

Avance cualitativo

Durante el segundo semestre de 2024, el Ministerio de Educación Nacional fortaleció su apuesta por la educación rural mediante la implementación de los Sistemas de Educación Media y Superior (SIMES), para priorizar el acompañamiento técnico a Secretarías de Educación de departamentos con alta concentración de municipios PDET como Chocó, Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Caquetá, Sucre y Bolívar.

El objetivo fue apoyar la mejora de trayectorias educativas completas y la adecuación curricular de la media técnica agropecuaria, con foco en los grados 9.º, 10.º y 11.º. Las acciones incluyeron la promoción de proyectos pedagógicos con énfasis en innovación agropecuaria, emprendimiento y desarrollo sostenible.

La estrategia ha buscado fortalecer las capacidades institucionales locales a través del trabajo conjunto con las ETC, quienes lideran la implementación territorial y fungen como puente con los establecimientos educativos. De manera progresiva, estas han incorporado la formación técnica agropecuaria como una oferta educativa estratégica en zonas rurales con vocación productiva.



Avance cuantitativo

El indicador presenta un avance destacado, alcanzando el 95,59 % de la meta propuesta para 2026, lo que refleja un cumplimiento anticipado de la meta y un avance significativo en términos de cobertura territorial. La medición se basa en el número de municipios PDET con instituciones educativas oficiales que imparten educación media técnica con énfasis en agropecuaria, frente al total de municipios PDET con educación media oficial.

Avance cualitativo

Durante el segundo trimestre de 2024, el Ministerio de Educación Nacional consolidó su estrategia para el fortalecimiento de la media técnica agropecuaria a través del desarrollo de los SIMES y de acciones de asistencia técnica a las secretarías de Educación de departamentos con municipios PDET como Chocó, Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Caquetá, Sucre y Bolívar.

Las intervenciones llegaron a más de 40 municipios PDET, fortaleciendo la propuesta curricular de los grados 9.º a 11.º con proyectos pedagógicos agropecuarios, y promoviendo trayectorias educativas integrales. Las acciones priorizaron componentes de innovación agropecuaria, emprendimiento y sostenibilidad, y se desplegaron mediante el acompañamiento directo del Ministerio de Educación, con respaldo en actas firmadas por las instituciones y secretarías participantes.



Avance cuantitativo

El indicador presenta un avance acumulado del 36,43 % respecto a la meta proyectada para 2031. Esta cifra refleja un proceso paulatino de reducción en la tasa de analfabetismo rural, que debe ser confirmado con los datos del DANE con corte a diciembre de 2024, cuya publicación está prevista para 2025. La línea base era del 12,1 % en 2017, con una meta de reducción al 8,8 % para 2031.

Avance cualitativo

Durante el periodo reportado, el Ministerio de Educación Nacional implementó acciones articuladas a través del Fondo en Administración Conjunta con el Icetex, mediante el Convenio 277 de 2019, mecanismo que permitió avanzar en la ejecución de proyectos educativos con enfoque rural y flexible. Se destaca la implementación de los MEF “A Crecer para la Vida” y “PACES” en 18 ETC, con acompañamiento técnico de instituciones de educación superior como la Universidad Cooperativa de Colombia, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y la Universidad del Valle.

Las actividades desarrolladas incluyeron la aplicación de pruebas de entrada, procesos de aprestamiento, el uso de materiales didácticos como las cartillas “A Crecer 1” y “Viaje de Cecilia”, así como la incorporación de estos modelos en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y Comunitarios (PEC). Además, se avanzó en la habilitación de la oferta educativa del Ciclo Lectivo Especial Integrado (CLEI 1), lo que permitirá el registro oficial de matrícula en el SIMAT en octubre de 2024.



Avance cuantitativo

El indicador mantiene un cumplimiento del 100 % desde el inicio de su medición, dado que la política de gratuidad educativa para zonas rurales está en funcionamiento desde

2008. Esto implica que la totalidad de la matrícula registrada en establecimientos educativos oficiales rurales ha estado garantizada sin cobro de derechos académicos ni servicios complementarios.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, el Ministerio de Educación Nacional continuó garantizando la gratuidad educativa en las zonas rurales del país. Para ello, se identificaron los establecimientos educativos oficiales beneficiarios de estos recursos y se definió, socializó y aprobó la metodología de distribución presupuestal. Esta se oficializó mediante el Documento de Distribución SGP-89-2024, expedido por el DNP, que estableció un monto parcial de \$754.615 millones de pesos para financiar esta política. La operación del esquema involucra a los niveles nacional y territorial. Los recursos se giran directamente a los fondos de servicios educativos de cada establecimiento, y su uso es objeto de seguimiento a través de la estrategia de monitoreo del Sistema General de Participaciones, en cumplimiento del Decreto Ley 028 de 2008. La estrategia busca no solo garantizar la destinación adecuada de los recursos, sino también promover la participación ciudadana en su vigilancia.

El cumplimiento sostenido del indicador evidencia la consolidación de una política pública estructural que elimina una de las principales barreras de acceso y permanencia en la educación rural: los costos asociados a matrícula y pensión.

A.450P: Porcentaje de matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET		Meta 100%	Avances 100%
Instrumento de planeación Plan Marco de Implementación Fecha de inicio 2017		Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 30 de septiembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador registra un cumplimiento sostenido del 100 % desde su línea base en 2017. Ello significa que la totalidad de la matrícula registrada en zonas rurales de municipios PDET ha sido beneficiada con la gratuidad educativa, lo que cubre derechos académicos y servicios complementarios en los establecimientos educativos oficiales.

Avance cualitativo

En 2024, el Ministerio de Educación Nacional continuó garantizando la gratuidad de la matrícula escolar en municipios PDET como parte de su compromiso con la equidad territorial y el cierre de brechas estructurales. Esta política es financiada con recursos del Sistema General de Participaciones y operativizada a través de los Fondos de Servicios Educativos de cada establecimiento oficial.

Durante esta vigencia, se desarrollaron las siguientes acciones clave: (1) se identificaron los establecimientos educativos rurales de municipios PDET beneficiarios de los recursos de calidad y gratuidad; (2) se obtuvo la aprobación y oficialización de la metodología de distribución de recursos por parte del DNP, mediante el Documento de Distribución SGP-89-2024; y (3) se definió la asignación parcial de recursos por \$754.615 millones, orientados específicamente a garantizar la gratuidad educativa.

A.451: Nuevos cupos en educación técnica, tecnológica, y superior, habilitados en zonas rurales

Meta
20.000

Avances
48,48%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2019

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

A corte de 2023, el indicador presenta un avance acumulado del 48,48 %, lo que representa cerca de 9.700 cupos nuevos habilitados en programas de educación técnica, tecnológica o superior en zonas rurales. No se ha reportado avance cuantitativo posterior a esa fecha.

Avance cualitativo

Durante 2023, el Ministerio de Educación Nacional desplegó acciones clave orientadas a ampliar la cobertura de la educación superior en áreas rurales. Se destaca el lanzamiento de la estrategia “Universidad en tu Territorio”, diseñada para facilitar el tránsito entre la educación media y superior, con énfasis en la población rural. Como parte de esta estrategia, se priorizaron municipios focalizados para la implementación de los Programas de Tránsito de Educación Media a Superior (PTIES).

Así mismo, se formalizó el convenio CO1.PCCNTR.5350846, el cual sienta las bases para la expansión de la oferta educativa superior en territorios con históricas limitaciones de acceso. Esta estrategia se complementa con el uso de infraestructuras como los Centros Regionales de Educación Superior (CERES) y las Áreas de Desarrollo Educativo Rural (ARED) que buscan acercar la educación terciaria a los entornos rurales dispersos.

A.451P: Número de cupos en educación técnica, tecnológica y superior habilitados en municipios PDET

Meta
14.800

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2019

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

Para el cierre del tercer trimestre de 2023, el indicador alcanzó el 100 % de la meta establecida, con un total acumulado de 14.800 nuevos cupos habilitados en programas de educación técnica, tecnológica y superior en municipios PDET. El resultado representa el cumplimiento anticipado del objetivo previsto para 2031.

Avance cualitativo

El cumplimiento del indicador estuvo impulsado por la implementación de estrategias focalizadas de ampliación del acceso a la educación superior en contextos rurales con afectaciones históricas por el conflicto armado. Destaca el lanzamiento de la Estrategia Universidad en tu Territorio, orientada a crear trayectorias de tránsito efectivo entre la educación media y la educación superior en zonas rurales y PDET. Como parte de la estrategia, se llevó a cabo la priorización de municipios PDET para la implementación de los PTIES.

Como complemento, se firmó el convenio CO1.PCCNTR.5350846, mediante el cual se avanzó en 2023 en la implementación territorial de los PTIES en municipios PDET. La iniciativa se articuló con procesos de fortalecimiento de la infraestructura institucional, incluyendo el uso de los CERES y las ARED, que permiten acercar la oferta de educación superior a las comunidades rurales dispersas.

B.424: Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía implementados

Meta
80%

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2020

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2020

Avance cuantitativo

El indicador alcanzó un cumplimiento del 100 % en el año 2020, superando la meta prevista de 80 establecimientos educativos oficiales en municipios PDET con referentes de formación para la ciudadanía implementados. El logro representa un avance acumulado del 82,9 % de cobertura en su momento, lo que permitió cerrar el indicador de forma anticipada frente al horizonte original establecido hasta 2031.

Avance cualitativo

Entre 2018 y 2020, el Ministerio de Educación Nacional ejecutó un conjunto robusto de acciones pedagógicas, institucionales y tecnológicas orientadas a fortalecer la formación ciudadana en los establecimientos educativos de los municipios PDET. Entre las medidas más destacadas se encuentran la dotación de materiales pedagógicos impresos y digitales, el diseño y distribución del kit de herramientas para la convivencia y prevención del maltrato, la activación y formación en el uso del SIUCE, y la capacitación docente en temáticas clave como competencias ciudadanas, prevención del maltrato, violencia basada en género, consumo de sustancias psicoactivas, ciberacoso y prevención del suicidio.

El proceso se apoyó en convenios estratégicos con organizaciones como la OEI, OIM, CISP y Fundación Saldarriaga Concha, lo que facilitó la transferencia de capacidades a los docentes y equipos orientadores de las instituciones educativas. Así mismo, se incorporaron enfoques diferenciales en los contenidos y metodologías, favoreciendo la adecuación territorial de los referentes pedagógicos y el reconocimiento de las particularidades sociales y culturales de los contextos rurales.

C.E.10: Medidas fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos negros, afrodescendientes, raizales, palenqueros, indígenas y Rrom implementadas

Meta
66%

Avances
80%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio del Interior
Fecha de fin
2027

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2023

Avance cuantitativo

Entre 2018 y 2023 se han implementado un total acumulado de 121.375 medidas de protección colectiva de las 142.017 aprobadas por el CERREM Colectivo, lo que representa un avance del 85 % respecto al universo total de medidas recomendadas para pueblos y comunidades étnicas. Este resultado refleja un incremento progresivo desde un 53 % en 2021, hasta alcanzar dicho porcentaje al cierre de 2023. No se registran avances adicionales durante 2024, lo que implica una pausa en la tendencia de implementación registrada en años anteriores.

Avance cualitativo

El indicador da cuenta de una política de protección colectiva con amplia cobertura territorial y diversidad de acciones, dirigida a colectivos étnicos en situación de riesgo extraordinario, extremo o inminente. Durante el periodo reportado, las medidas implementadas incluyeron esquemas de protección con enfoque diferencial, dotaciones logísticas como vehículos, radios, botes, motores, chalecos y carpas, así como acciones pedagógicas como talleres de autoprotección. Se ha priorizado la atención a pueblos indígenas como los Emberá, Nasa, Awá, Wayúu y Kankuamo, así como a comunidades afrodescendientes localizadas en departamentos históricamente golpeados por el conflicto armado como Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

La implementación ha contado con coordinación con las autoridades comunitarias, en el marco de actos administrativos concertados con la UNP. No obstante, se identifican limitaciones importantes para la sostenibilidad del avance alcanzado. Desde 2023, no se ha reportado ejecución adicional, a pesar de que el universo de medidas aprobadas continúa en crecimiento. Dicha situación pone en riesgo la cobertura oportuna ante nuevas amenazas y la consolidación de una política estructural de protección que no dependa solo de la respuesta reactiva a emergencias.

D.277: Porcentaje de niñas y niños en primera que cuentan con atención integral en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito

Meta
35,3%

Avances
57,14%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Ministerio de Educación Nacional
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2022

Avance cuantitativo

Entre 2018 y 2022 se logró avanzar hasta un 35,3 % de cobertura de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años que habitan en zonas rurales de municipios priorizados por el PNIS con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito. El porcentaje refleja un aumento sostenido desde niveles que oscilaban entre el 25 % y el 30 % en los años iniciales, con un incremento más marcado en 2022, cuando se atendió de modo integral a más de 52.000 niños y niñas. Cabe mencionar que no se reportan avances posteriores a 2022.

Avance cualitativo

El indicador refleja la implementación progresiva de una estrategia intersectorial orientada a la garantía de derechos fundamentales en la primera infancia, como parte de los compromisos del Estado en territorios priorizados por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). La atención se ha medido a partir del cumplimiento de al menos seis atenciones clave para el desarrollo infantil — como aseguramiento en salud, vacunación, valoración nutricional, acceso a educación inicial, recreación y lectura—, coordinadas entre el ICBF, el Ministerio de Educación

Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Cultura. El fortalecimiento del Sistema de SSDIPI ha permitido mejorar el monitoreo y trazabilidad de las atenciones brindadas.

3.7.15 Recomendación 57.6: Desarrollar una política integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes rurales

Desarrollar un enfoque diferencial e interseccional y una política general que atienda las necesidades de niños, niñas, adolescentes y jóvenes rurales de cada territorio y que esté dirigida a garantizar sus derechos y a dotarlos de las capacidades necesarias para desarrollar sus planes de vida en paz. Entre sus componentes esenciales, además de la educación, deben estar la salud física y mental y la generación de ingresos para jóvenes. Esta política también deberá tener un enfoque territorial y priorizar los territorios PDET y aquellos en los que se estén registrando ingresos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a agrupaciones armadas (CEV, 2022, tomo 2, p. 717).

Jóvenes con servicios de apoyo a la comercialización beneficiados	Meta 15.000	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan de Acción Institucional Fecha de inicio 2025	Entidad responsable Agencia de Desarrollo Rural Fecha de fin 2025	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al cierre del primer periodo de seguimiento, no se registra avance cuantitativo, teniendo en cuenta su horizonte de medición. Sin embargo, la Agencia de Desarrollo Rural

reporta acciones frente al indicador, el cual mide el número de jóvenes beneficiados con servicios de apoyo a la comercialización.

Avance cualitativo

La Agencia de Desarrollo Rural reporta al cierre de la vigencia 2024 que, a través de las diferentes estrategias que implementa su Dirección de Comercialización, se logró identificar 4.037 jóvenes beneficiados con mercados campesinos, 5.149 jóvenes beneficiados con agro ferias comerciales, 8.379 jóvenes beneficiados con ruedas de negocios de compras públicas locales, y 250 jóvenes beneficiados con encadenamientos con el sector privado. Así mismo, se identificó que, 1.641 jóvenes beneficiados con la estrategia de fortalecimiento de capacidades comerciales.

Seguimiento a los PIDAR cofinanciados de la categoría de jóvenes rurales		Meta 12	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan de Acción Institucional		Entidad responsable Agencia de Desarrollo Rural	
Fecha de inicio 2024		Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre del primer periodo de seguimiento, no se registra avance cuantitativo en el indicador; es más, de acuerdo con la información reportada por la Agencia de Desarrollo Rural, las acciones en el marco del indicador se proyectan para 2025.

Avance cualitativo

La Agencia de Desarrollo Rural reporta que, durante la vigencia 2024, no se elaboraron informes de seguimiento sobre la implementación cofinanciados en la categoría de jóvenes, razón por la cual no se cuenta con información correspondiente al indicador. Lo anterior, teniendo en cuenta que el primer informe de seguimiento a la implementación de los cuatro PIDAR —producto de la convocatoria 2023— se tendrá corte el mes de junio del 2025 y, los informes subsiguientes tendrán fechas de corte de diciembre 2025 y junio 2026.

Dentro de las acciones pendientes está continuar con el proceso de implementación de los cuatro PIDAR y elaborar los informes de seguimiento en las vigencias 2025 y 2026.

3.7.16 Recomendación 59: Fortalecer el proceso de restitución

Al Gobierno nacional, al Congreso, la rama judicial y las organizaciones de sociedad de víctimas y de derechos humanos, revisar el proceso de restitución para darles mayor agilidad a sus distintas fases (administrativa, judicial y posfallo) y acordar las modificaciones legales e institucionales que sean necesarias para ello (CEV, 2022, tomo 2, p. 717).

Cambios institucionales realizados para el fortalecimiento, la agilización y la garantía del derecho a la restitución

Meta
20

Avances
0%

Instrumento de planeación

Entidad responsable

—
Fecha de inicio
2024

Unidad de Restitución de Tierras
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Al cierre del primer periodo de seguimiento, no se registra avance cuantitativo para este indicador. El horizonte de cumplimiento está proyectado hasta el año 2026, con una meta establecida de 20 procedimientos, circulares, lineamientos y actuaciones implementados por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para el fortalecimiento, la agilización y la garantía del derecho a la restitución. Aunque no se han alcanzado resultados cuantificables en este primer informe, los avances cualitativos reportados constituyen una base sólida para el cumplimiento progresivo de la meta en los años venideros.

Avance cualitativo

La Unidad de Restitución de Tierras viene impulsando la política de restitución de tierras despojadas y abandonadas de manera forzada en alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial. El impulso a la política se ha hecho a partir de tres premisas: (1) que la restitución de tierras sea integral y se enfoque a la garantía de derechos; (2) que la transformación institucional se haga de cara a la potencialización de las capacidades de la organización y (3) que el proceso de restitución de tierras se dirija a la restauración del territorio y la naturaleza. Del mismo modo, la Unidad ha promovido la restitución a través del diálogo intercultural, las alianzas estratégicas y la aplicación de un enfoque diferencial inclusivo.

Esta labor ha conducido los avances en las metas del cuatrienio con respecto al número de predios entregados por orden judicial, pues el número de predios inscritos en el RTDAF, el número de demandas radicadas ante jueces de restitución y otros indicadores de avance de la política de restitución. No obstante, persisten retos de implementación en la atención a segundos ocupantes y sujetos de especial de protección como la población adulta mayor.

3.7.17 Recomendación 60: Diagnóstico de las barreras de acceso al proceso de restitución

A la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras y a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia, realizar un diagnóstico de las barreras de acceso al proceso de restitución y las razones para el bajo número de solicitudes en comparación con los estimados de hectáreas y personas despojadas o forzadas a abandonar sus tierras y territorios; y formular medidas para garantizar efectivamente los derechos a la justicia, el debido proceso y la reparación integral de las víctimas en la fase administrativa (CEV, 2022, tomo 2, p. 717).

Dentro de las medidas, la CEV propone formular un plan para corregir las decisiones que rechazan solicitudes y establecer un cronograma claro con criterios de priorización. También se recomienda aplicar una interpretación legal favorable a las víctimas durante la fase administrativa, de manera que garantice la inversión de la carga de la prueba y asegurando que sea el operador judicial quien resuelva las controversias de fondo. Otras medidas sugeridas son los procedimientos de supervisión y de control interno para asegurar la aplicación uniforme de los principios y reglas de protección a las víctimas, así como reemplazar el desistimiento tácito por una regla de continuidad en el trámite de las solicitudes hasta que los reclamantes expresen lo contrario.

Revisión correctiva de decisiones de no inscripción en el registro de tierras	Meta 200	Avances 0%
Instrumento de planeación — Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Unidad de Restitución de Tierras Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El indicador busca presentar el avance en la superación de las barreras para el proceso de restitución. En concreto, pretende presentar la información sobre el número de correcciones administrativas que se han hecho a decisiones de rechazo de inscripción de predios en el RTDAF. Debido a que la Unidad de Restitución de Tierras hará el monitoreo de los indicadores en 2025 el avance cuantitativo es del 0 %.

Avance cualitativo

La revisión correctiva de decisiones de no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) sigue siendo un componente clave para asegurar que las solicitudes que no admitidas en un inicio puedan ser reevaluadas con base en criterios técnicos y jurídicos actualizados, en línea con los principios de justicia transicional y reparación integral.

Si bien en la presente vigencia no se registraron del indicador acciones reportadas de manera formal, la Unidad de Restitución de Tierras continúa consolidando capacidades institucionales y metodológicas para retomar el análisis, con el fin de garantizar decisiones más justas, coherentes y transparentes en el proceso de restitución de tierras.

Revisión preventiva de decisiones de no inscripción en el registro de tierras	Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan de Acción Institucional Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Unidad de Restitución de Tierras Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El indicador mide los esfuerzos institucionales para garantizar que las decisiones negativas (no inscripción) se revisen con detenimiento antes de considerarlas definitivas, labor que minimiza el riesgo de denegar injustamente el acceso a la restitución de tierras a personas que sí podrían tener derecho a ella. Al cierre de la vigencia 2024 no se cuenta con información de avance del indicador; sin embargo, se espera presentar los avances a lugar al corte de la siguiente vigencia.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, la Unidad de Restitución de Tierras no reportó avances específicos con respecto al indicador de revisión preventiva de decisiones de no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). No obstante, la entidad continúa fortaleciendo sus mecanismos internos de evaluación y control para garantizar que las decisiones de no inscripción se ajusten a los principios de legalidad, debido proceso y garantía de derechos para las víctimas del despojo y abandono forzado.

En tal sentido, se mantienen las capacidades institucionales orientadas a prevenir omisiones en el registro y asegurar que los análisis elaborados en cada caso sean rigurosos, con el fin de evitar afectaciones a los derechos de las personas solicitantes. Se espera que en el siguiente periodo se retomen las acciones relacionadas con el indicador, de cara a fortalecer la transparencia y efectividad del proceso de restitución de tierras.

Porcentaje de solicitudes inscritas en el registro de tierras despojadas	Meta 65%	Avances 0%
Instrumento de planeación Plan de Acción Institucional	Entidad responsable Unidad de Restitución de Tierras	
Fecha de inicio 2024	Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Durante el periodo evaluado, el valor de avance del indicador es de 0. La evolución del porcentaje de solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) está sujeta a los tiempos propios del proceso de análisis y verificación de las solicitudes, así como a las dinámicas territoriales y operativas que inciden en la gestión del registro. Se espera que, en los próximos cortes, se refleje el avance acumulado producto de las acciones que en la actualidad se desarrollan en los territorios.

Avance cualitativo

Si bien no se reporta un avance cuantitativo, durante el año 2024, la Unidad de Restitución de Tierras continuó avanzando en el proceso de restitución, en el marco de una política pública articulada con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial. Como resultado de estas acciones, el 72 % de las solicitudes de restitución presentadas culminarán con la inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).

Cambios institucionales realizados para el fortalecimiento, la agilización y la garantía del derecho a la restitución		Meta 20	Avances 0%
Instrumento de planeación	Entidad responsable		
Indicador creado	Unidad de Restitución de Tierras		
Fecha de inicio	Fecha de fin		
2024	2026		
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Al cierre del primer periodo de seguimiento, no se registra avance cuantitativo para el indicador. El horizonte de cumplimiento está proyectado hasta el año 2026, con una meta establecida de 20 procedimientos, circulares, lineamientos y actuaciones implementados por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) para el fortalecimiento, la agilización y la garantía del derecho a la restitución. Aunque no se han alcanzado resultados cuantificables en este primer informe, los avances cualitativos reportados constituyen una base sólida para el cumplimiento progresivo de la meta en los años venideros.

Avance cualitativo

Durante el periodo de reporte se alcanzó un progreso significativo en el fortalecimiento institucional mediante acciones orientadas a mejorar la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la restitución, sobre todo en contextos étnico-territoriales.

Durante el año 2024, la Unidad de Restitución de Tierras formuló y actualizó instrumentos y herramientas clave para avanzar en la implementación de la política de restitución de derechos de pueblos y comunidades étnicas. Entre los avances se destacan: la elaboración de la Guía metodológica para la caracterización de afectaciones étnico-territoriales, dirigida a pueblos y comunidades étnicas, la formulación del *Instructivo para la transversalización del enfoque de género, mujer, familia y generación*, desde una perspectiva interseccional, en los procesos de restitución, y la implementación de un formulario en línea para el reporte de socializaciones llevadas a cabo en el marco de los decretos leyes 4633 y 4635 de 2011. Con el mismo propósito se trazaron lineamientos estratégicos enfocados en fortalecer el litigio y el impulso judicial de los procesos de restitución étnico-territorial.

Por otra parte, en cumplimiento de los requerimientos establecidos en los Autos 004 y 005 de 2009, y los Autos 062 y 620 de 2017, así como de las órdenes emitidas en el marco de medidas cautelares, se adelantaron procesos de socialización mediante convenios de asociación con comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como con pueblos y comunidades indígenas. Estas actividades se priorizaron en los departamentos del Cauca, Pacífico Nariñense, Putumayo, Tolima y Valle del Cauca.

También se elaboraron lineamientos técnicos y normativos sobre aspectos relevantes como: la restitución en territorios con presencia de víctimas, la relación entre medio ambiente y restitución, el manejo de terceros ocupantes en territorios étnicos y la articulación con el catastro multipropósito.

Para terminar, se avanzó en labores técnicas fundamentales, como la georreferenciación, construcción de polígonos, recolección de información en campo y actualización de informes de caracterización de afectaciones territoriales, lo cual constituye una base técnica esencial para el avance de los procesos judiciales y administrativos.

Revisión cualitativa de la etapa judicial realizada	Meta 12	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Unidad de Restitución de Tierras Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

El indicador se encuentra en fase inicial de implementación, y su meta está proyectada para ser alcanzada en el año 2026; por lo tanto, la ausencia de datos cuantificables en el momento no representa un incumplimiento, sino que obedece a los tiempos establecidos en la planificación institucional para su ejecución progresiva.

Avance cualitativo

Al cierre del 2024, no se registran avances cualitativos en relación con el indicador. No obstante, por tratarse de un indicador cuyo horizonte de cumplimiento llega hasta el año 2026, se espera que su desarrollo se cumpla de manera progresiva. En este sentido, la ausencia de avances en esta etapa responde a la programación institucional

y a la necesidad de establecer las bases metodológicas, técnicas y operativas que permitirán implementar de manera adecuada la revisión cualitativa de la etapa judicial en los próximos periodos.

Porcentaje de aplicación de protocolos de contactibilidad	Meta 100%	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Unidad de Restitución de Tierras Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Al cierre del año 2024 no se presentan resultados reportados. La fórmula de cálculo definida para el indicador corresponde al número de identificadores (ID) con contactibilidad efectiva dividido por el número de ID programados para contactar durante la vigencia. Dado que no se han reportado acciones de contacto efectivas ni programación específica en este periodo, el valor del indicador permanece en cero. No obstante, considerando que su horizonte de implementación está previsto hasta el año 2026, se espera que en los siguientes periodos se inicien las acciones necesarias para avanzar hacia el cumplimiento de la meta establecida.

Avance cualitativo

No se reportan avances cualitativos frente al indicador. Sin embargo, dado que el horizonte de cumplimiento del indicador se extiende hasta el año 2026, se prevé que los desarrollos técnicos y operativos asociados a su implementación se realicen de manera gradual. En tal sentido, el no reporte de avances cualitativos responde a una etapa inicial de planeación y posible estructuración de los mecanismos necesarios para la aplicación efectiva de los protocolos de contactibilidad.



Imagen Presidencial - Firma Decreto Autoridad Indígena. Casa de Nariño - Bogotá

3.8 Cultura y legado: lograr una cultura para vivir en paz

La CEV (2022) propuso que la transformación cultural debía asumirse como una condición fundamental para garantizar la no repetición del conflicto armado y para consolidar la construcción de paz. La transformación implica dismantling las lógicas de odio, estigmatización, exclusión y normalización de la violencia que se han incrustado en la cultura colombiana como efectos directos del conflicto armado, pero también de las violencias estructurales que lo anteceden, como el racismo, el patriarcado y el clasismo (pp. 719-723).

De esta manera, *Cultura y legado* articulan una visión de paz como práctica cotidiana, como ética ciudadana compartida y como base para la legitimación democrática; aquí el respeto por la diversidad, la deliberación argumentada y el cuidado de la

vida constituyan pilares de una nueva convivencia. Para ello, se propuso una agenda transversal que movilice la acción transformadora de distintos sectores sociales y estatales, entre ellos el sistema educativo, los medios de comunicación, las iglesias y comunidades de fe, las instituciones culturales, así como la ciudadanía en su conjunto. En ese sentido, las recomendaciones invitan a fortalecer una pedagogía pública para la paz mediante la apropiación social de la memoria, la reconstrucción de valores democráticos y la promoción activa de nuevas narrativas y símbolos que contribuyan a sanar las heridas del pasado y transformar los modos de relacionamiento en los territorios. Todo ello exige voluntad institucional, articulación intersectorial, compromiso ético colectivo y participación amplia de los sujetos históricamente marginados por el conflicto y la exclusión.

3.8.1 Recomendación 61: Poner en marcha un plan de choque para darle cumplimiento oportuno y efectivo a las sentencias de restitución

A las entidades que constituyen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas (SNARIV) y a la UARIV como su coordinadora, o quien haga sus veces, poner en marcha un plan de choque para darles cumplimiento oportuno y efectivo a las sentencias de restitución (CEV, 2022, tomo 2, p. 723).

Para la recomendación 61, la CEV sugiere que se establezca una estrategia para atender las sentencias que se prevea emitirán los juzgados y salas especiales a lo largo del año fiscal. Como complemento, se propone la creación de un sistema de información accesible y actualizado en tiempo real, que proporcione datos sobre el avance de las órdenes de restitución, y que permita su consulta por los operadores de la política y el Ministerio Público.

La Unidad de Restitución de Tierras (URT) evidencia en su informe de gestión (URT, 2024) la forma en que ha implementado un conjunto de acciones estratégicas orientadas a garantizar el cumplimiento oportuno y efectivo de las sentencias de restitución emitidas por los jueces especializados. Entre esas acciones se destaca la ejecución del mecanismo fiduciario para asegurar la gestión eficiente de los recursos económicos

destinados a compensaciones, alivio de pasivos, atención a segundos ocupantes, administración de proyectos productivos agroindustriales, adquisición de predios y priorización de subsidios de vivienda. También se avanzó en la implementación de proyectos productivos que hacen parte integral del cumplimiento material de las órdenes judiciales.

Respecto a la gestión interinstitucional para el cumplimiento de las órdenes, la URT ha adelantado labores específicas en coordinación con entidades como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), Superintendencia de Notariado y Registro, UARIV y SAE, entre otras, que han permitido gestionar acciones y medidas tempranas orientadas a asegurar el goce efectivo de derechos para la población víctima de abandono y desplazamiento forzado. Dentro de estas actividades, se destaca el desarrollo de mesas técnicas, revisiones documentales conjuntas y seguimiento interinstitucional, orientado a resolver conflictos socio territoriales y facilitar procesos de dotación de tierras.

En términos del enfoque étnico, la URT ha avanzado en el cumplimiento de las órdenes contenidas en sentencias relacionadas con los derechos territoriales de pueblos étnicos, mediante el acompañamiento y elaboración de demandas ante los jueces especializados. También, se ha continuado con la elaboración de informes de caracterización y estudios preliminares para estas comunidades.

En materia de sistemas de gestión de información e interoperabilidad, la URT ha desarrollado importantes ajustes en el Sistema de Riego de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, enfocados en optimizar el seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales, entre ellas las relacionadas con segundos ocupantes. En tal sentido, se destaca el desarrollo de nuevas funcionalidades del módulo de terceros en dicho Sistema, a través del que se gestionan los procesos de identificación y caracterización socioeconómica de segundos ocupantes y las órdenes de compensación o reubicación derivadas de sentencias judiciales. Las acciones se cumplieron de manera coordinada con la Defensoría del Pueblo para fortalecer la protección de derechos en situaciones complejas como la multiplicidad de terceros.

La URT ha tenido avances en la implementación de métodos indirectos para la georreferenciación y monitoreo predial, con el propósito de agilizar y optimizar los procesos técnicos que soportan las decisiones judiciales, de modo que se mejore la eficiencia operativa en la etapa de cumplimiento. Por último, se destaca la adopción de medidas especiales y coordinadas con la Fuerza Pública y otras instituciones para

gestionar las condiciones de seguridad en territorios de alta conflictividad y condiciones complejas. Dichos mecanismos abarcan la participación en instancias de coordinación regional y la gestión de esquemas de acompañamiento para el desarrollo seguro de las labores de restitución en terreno.

Las acciones mencionadas de la URT se reflejan en el avance de dos indicadores del PND 2022-2026: en primer lugar, el 62,58 % de predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras; y, en segundo lugar, el 38,81 % de proyectos productivos implementados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras.

3.8.2 Recomendación 62: Ajustes normativos, institucionales y presupuestales para implementar una estrategia de educación para la paz

Al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación certificadas, con participación amplia de las comunidades educativas y la asesoría de personas expertas, nacionales e internacionales, realizar los ajustes normativos, institucionales y presupuestales necesarios para que el sistema educativo implemente una estrategia pertinente y efectiva para la formación de sujetos capaces de vivir en paz con énfasis en elementos de ciudadanía, reconciliación, habilidades socioemocionales y educación en derechos humanos que incluya enfoques interculturales, de género y de derechos de las mujeres (CEV, 2022, tomo 2, p. 723).

En el marco de esta recomendación, la CEV propone revisar y ajustar programas y áreas de conocimiento que aborden la transformación cultural, con valoración de la igualdad, la pluralidad y el respeto por las diferencias culturales, de género y étnicas. También se sugiere incorporar adaptaciones didácticas del Informe Final de la CEV, con herramientas como la Transmedia Digital para abordar los temas del conflicto armado. En tal sentido, es fundamental definir indicadores de evaluación con enfoque intercultural y de género para hacer seguimiento al impacto de estas estrategias. Sumado a lo anterior, se sugiere promover la formación continua de los docentes y

consolidar redes de aprendizaje que incluyan a estudiantes, maestros y comunidades, y la presencia de orientadores en las instituciones educativas. Para finalizar, se propone la actualización de los manuales de convivencia de las escuelas, con el fin de incluir enfoques restaurativos y principios de convivencia democrática.



Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, el indicador reporta un avance del 82,22 % respecto a la meta de 5.000 establecimientos educativos. Esto equivale a cerca de 4.111 establecimientos que han implementado prácticas pedagógicas de formación integral bajo la estrategia CRESE (Ciudadana para la Reconciliación, Antirracista, Socioemocional y para el Cambio Climático). Así, se refleja un avance significativo en la cobertura nacional del modelo, con expectativas de alcanzar la meta total al cierre de la vigencia 2026.

Avance cualitativo

Durante 2024, el Ministerio de Educación avanzó en el diseño de una ruta de acompañamiento pedagógico dirigida a establecimientos educativos focalizados. Esta ruta integra procesos de formación para docentes, lineamientos metodológicos y gestión de Centros de Interés en diversas áreas como artes, deportes, ciencia, tecnología, historia y reconciliación. Así mismo, se mantuvieron espacios de articulación interinstitucional como reuniones con aliados estratégicos y revisión de propuestas técnicas como la presentada por la Universidad Sur colombiana, en convenio con Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, para la implementación de Centros de Interés en Ciencia, Tecnología e Innovación.

El avance logrado hasta ahora representa un paso importante en la transformación del sistema educativo hacia un enfoque de educación para la paz, con énfasis en habilidades socioemocionales, derechos humanos y reconciliación.

Se requiere fortalecer la infraestructura de acompañamiento, la capacitación docente y la continuidad pedagógica para garantizar una implementación sostenida y con enfoque territorial y diferencial.

A pesar del progreso técnico en la fase de diseño, se identificaron fallas en la gestión e implementación de los procesos de acompañamiento pedagógico. Estos desafíos podrían estar vinculados a dificultades en la articulación interinstitucional o a barreras operativas que limitaron la ejecución plena de las estrategias en terreno.

El desarrollo de un evento virtual planeado para marzo de 2025 busca fortalecer la socialización y articulación de la oferta para la vigencia siguiente, lo que podría dinamizar la implementación pendiente de la ruta en las instituciones educativas.



Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, el indicador reporta un cumplimiento del 15,63 % respecto a la meta de 8.000 establecimientos educativos. Lo anterior equivale a cerca de 1.250 establecimientos que han implementado procesos de evaluación de la formación integral y la educación CRESE con enfoques étnicos y poblacionales. El nivel de avance indica una fase inicial de implementación, con esfuerzos centrados en la construcción metodológica y la validación técnica de los instrumentos evaluativos.

Avance cualitativo

Durante 2024, el Ministerio de Educación y el ICFES avanzaron en el diseño y validación de la estrategia de evaluación formativa para la educación CRESE, centrada en el uso pedagógico de los resultados y el fortalecimiento de capacidades en los establecimientos educativos. Se llevaron a cabo reuniones técnicas, incluidas la Segunda Mesa Técnica de Evaluación Formativa, para revisar metodologías, definir rutas de implementación y validar insumos como el nuevo banco de ítems de la Estrategia Quiero Ser, Quiero Saber: ExA, una herramienta clave para las próximas fases de evaluación.

El proceso avanzó también en el diagnóstico del uso pedagógico de resultados de pruebas externas e internas, identificando tendencias que servirán de base para la articulación metodológica con entidades territoriales, universidades, directivos y docentes. Ello sugiere una apuesta por una evaluación contextualizada, con enfoque étnico y poblacional, que supere las prácticas estandarizadas y promueva transformaciones reales en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Si bien el nivel de implementación en terreno aún es incipiente, los avances en diseño metodológico, concertación técnica y generación de herramientas pedagógicas marcan un punto de partida importante para la fase operativa. El éxito del indicador dependerá de que en 2025 se ejecute la Estrategia ExA y se realice la Tercera Mesa Técnica con acciones articuladas en los territorios. Será clave también que los procesos de evaluación incorporen enfoques diferenciales de manera robusta, garantizando que los resultados no solo midan, sino que transformen las condiciones educativas hacia una cultura de paz con justicia y equidad.

Para el cumplimiento del indicador, se encuentra pendiente la ejecución de la Estrategia Quiero Ser, Quiero Saber: ExA con el nuevo banco de ítems diseñado para la evaluación de formación integral. También debe convocarse la tercera Mesa Técnica de Evaluación Formativa, cuyas conclusiones deberán ser operativizadas como insumo para ajustar y orientar la implementación. Además, es clave desarrollar de forma articulada la metodología proyectada, en coordinación con las entidades territoriales y los actores del sector educativo; esto, con un enfoque diferenciado y territorial que responda a las diversas realidades de los establecimientos educativos.

103: Orientadoras/es escolares en municipios PDET	Meta 2.000	Avances 36,89%
Instrumento de planeación Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) Fecha de inicio 2023	Entidad responsable Ministerio de Educación Nacional Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, se reporta un avance del 36,89 % sobre la meta de contar con 2.000 orientadores escolares en municipios PDET. Ello equivale a 761 orientadores vinculados en las zonas priorizadas para la implementación del AFP. Si bien esta cifra refleja un avance progresivo, aún es insuficiente frente a la meta establecida para el periodo 2023-2026, por lo que se requiere un impulso decidido para lograr el cumplimiento total del indicador.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, el Ministerio de Educación Nacional mantuvo el acompañamiento a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en educación que presentan mayores desafíos para el nombramiento de orientadores escolares. Se priorizó la implementación de un plan de intervención liderado por la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial, enfocado en superar barreras administrativas y financieras que limitaban la designación efectiva de profesionales en orientación escolar. En ese marco, se ofreció soporte técnico a las ETC y se brindó capacitación en gestión administrativa para facilitar los procesos de vinculación. Así mismo, se promovieron acuerdos de pago y gestiones ante la Fiduprevisora para la obtención de certificados de paz y salvo, requisito indispensable para avanzar en los nombramientos.

El avance alcanzado da cuenta de un compromiso sostenido por parte del Ministerio en el cumplimiento del indicador, pero también revela la necesidad de fortalecer mecanismos de articulación entre el nivel nacional y territorial, así como de superar obstáculos estructurales asociados a la capacidad instalada en los municipios PDET. Lograr una cobertura más amplia y sostenida de orientadores escolares será fundamental para garantizar una formación integral con enfoque en ciudadanía, reconciliación y habilidades socioemocionales, más que todo en contextos afectados por el conflicto y la exclusión histórica.

Las acciones pendientes para avanzar en la implementación del indicador incluyen lograr el nombramiento efectivo de orientadoras y orientadores escolares en los municipios PDET. Para ello, es fundamental superar las barreras de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Educación, las ETC y la Fiduprevisora. Así

mismo, se requiere finalizar los acuerdos de pago y la expedición de certificados de paz y salvo pendientes, los cuales han obstaculizado los procesos administrativos necesarios para avanzar en los nombramientos.

Uno de los principales cuellos de botella identificados es la dificultad en la coordinación interinstitucional entre el Ministerio, las ETC y la Fiduprevisora. Esta situación ha generado retrasos en los procesos de nombramiento y ha limitado el acompañamiento oportuno a las entidades territoriales, afectando la implementación oportuna del indicador.

3.8.3 Recomendación 64: Estructurar una estrategia de largo plazo con alcance nacional, regional y local para la consolidación de una cultura para la paz

Al Gobierno nacional, crear una instancia encabezada por el Ministerio para la Paz y la Reconciliación en la que concurran el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones que se encargue, en articulación con Gobiernos territoriales, el Consejo Nacional de Paz para la Reconciliación y la Convivencia y los consejos territoriales, de estructurar, implementar y evaluar una estrategia a largo plazo con alcance nacional, regional y local para la consolidación de una cultura para la paz que sea pertinente y acorde con los diferentes contextos y regiones. En este proceso se deberá garantizar la participación de víctimas y sus organizaciones, medios de comunicación públicos y privados de nivel nacional y local, comunidades educativas, magisterio, colectivos culturales y artísticos, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres, pueblos étnicos, personas LGBTIQ+, organizaciones de Derechos Humanos, sector empresarial, sindicatos, comunidades religiosas y personas reincorporadas (CEV, 2022, tomo 2, p. 725).

La CEV sugiere un conjunto de acciones en el marco de esta estrategia, entre otras: campañas masivas de sensibilización en medios de comunicación, desarrollo de espacios seguros de encuentros entre diferentes sectores de la sociedad, y la implementación de medidas para combatir la discriminación y el racismo; fortalecimiento de las

organizaciones culturales y artísticas a nivel territorial, asegurando su autonomía y consolidando redes de apoyo, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para promover la paz y la convivencia.



Avance cuantitativo

A diciembre de 2024 se reporta un avance del 65,78 % en los contenidos audiovisuales, sonoros y digitales, producidos por creadores de diversas poblaciones y territorios, que contribuyen a procesos de memoria, inclusión, paz y sostenibilidad, entre otros, correspondientes a 296 contenidos audiovisuales.

Avance cualitativo

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes durante la vigencia 2024 elaboró 296 contenidos audiovisuales, sonoros y digitales, producidos por creadores de diversas poblaciones y territorios, que contribuyen a procesos de memoria, inclusión, paz y sostenibilidad, entre otros. Estos se desarrollaron en el marco de procesos de

formación como laboratorios de creación, talleres, escuelas de comunicación étnicas y coproducciones que contaron con la participación de medios de comunicación comunitarios, colectivos y comunidades de departamentos como Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Antioquia, Guajira, Magdalena, Arauca, Sucre y Meta.

Cabe mencionar que, durante el periodo de medición, no se identificaron cuellos de botella que incidieran en el avance de la meta propuesta.



Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, se reporta un avance superior a la meta propuesta hasta el 2026 sobre los contenidos difundidos en canales institucionales y medios de comunicación externos. Pues, se alcanzó un cumplimiento superior al 100 % mediante 260 contenidos difundidos para promover una cultura de paz con enfoque étnico y diferencial que corresponden a un avance del 285,7 % en el indicador.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes publicó 260 contenidos en canales de comunicación institucional: página web, redes sociales, boletines, YouTube y medios de comunicación masiva con enfoque en Cultura de Paz. Entre ellos, se destacan 6 videos difundidos en la red social Instagram por medio de la cuenta institucional del Ministerio, entre agosto y diciembre de 2024 con los títulos: *Sonidos para la Construcción de Paz* (agosto de 2024) *La Cultura de Paz transforma comunidades...* (noviembre de 2024), *La juventud del Chocó es resistencia, paz y arte* (octubre de 2024), *Concierto Paz con la Naturaleza* (octubre de 2024) *La paz es también una construcción cultural...* (diciembre de 2024), Reel con enfoque PDET y reconciliación (diciembre de 2024).

La difusión de estos contenidos demuestra el esfuerzo institucional por la diversificación y publicación de contenidos con enfoque étnico y diferencial. No obstante, respecto al cumplimiento del indicador se identifica que, el presupuesto es limitado para producción audiovisual en regiones apartadas.

Espacios de encuentro encaminados a la reflexión y el diálogo social en torno a la construcción de una Cultura de Paz desarrollados		Meta 112	Avances 24,10%
Instrumento de planeación	Entidad responsable		
Indicador creado	Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes		
Fecha de inicio	Fecha de fin		
2024	2026		
Fecha de reporte			
31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador reporta avance del 24,10 % sobre la meta acumulada de tener 112 espacios encaminados a la reflexión y el diálogo social en torno a la construcción de una cultura de paz. Ese avance porcentual equivale a 27 espacios desarrollados por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes en el 2024.

Avance cualitativo

De los 27 espacios desarrollados en el marco de las acciones de fortalecimiento cultural y social, se destaca, entre el 18 y el 20 de septiembre de 2024, el encuentro presencial de Gestores Artísticos y Culturales de las Subregiones PDET: Alto Patía - Norte del Cauca, Catatumbo, Chocó, Montes de María, Pacífico - Frontera Nariñense y Pacífico Medio. El espacio se llevó a cabo a través del Programa Arte, Paz y Saberes en los Territorios, como parte del Proyecto de Fortalecimiento de la RED, y correspondió a la FASE II del proceso, denominada *Validación*, según la metodología establecida.

Luego, los días 26, 27 y 28 de noviembre de 2024, se desarrollaron seis encuentros virtuales —uno por subregión— correspondientes a la Fase IV: *Socialización y evaluación*. Estas sesiones también se convocaron en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la RED, con la participación de los Gestores Artísticos y Culturales de las mismas subregiones PDET mencionadas.

Además, en el marco del proyecto *Conversación Pendiente*, se llevaron a cabo seis espacios de encuentro, los cuales fueron registrados en igual número de episodios disponibles en el canal de YouTube del Ministerio. Los contenidos se distribuyen también en Spotify en formato de cápsulas breves extraídas de los video podcasts. Tras su publicación, estos episodios se remiten a emisoras para su difusión, siendo acogidos hasta la fecha por Caro y Cuervo y Radio ESAP.

Como parte del Programa Servicio Social para la Paz, se elaboraron cuatro cartillas pedagógicas que estructuran el plan de formación bajo la metodología de “aprender haciendo”, con enfoque en el desarrollo de competencias para la construcción de paz.

Por último, se implementó el Programa Diálogo Intercultural y de Saberes en 10 municipios del departamento del Chocó: Alto Baudó, Medio Baudó, Bajo Baudó, Litoral de San Juan, Istmina, Juradó, Medio San Juan (Andagoya), Nóvita, Río Quito y Tadó.

El programa se orientó a generar espacios de diálogo en torno a temas de interés comunitario, promoviendo el intercambio entre diversos sistemas de conocimiento.

En conjunto, estas acciones evidencian un avance significativo en la consolidación de espacios de encuentro, reflexión y diálogo social orientados a la construcción de una Cultura de Paz durante la vigencia 2024.

Acciones de pedagogía para la prevención de la estigmatización y la discriminación, dirigidas a funcionarios/as del ministerio y comunicadores/as, desarrolladas		Meta 38	Avances 63,16%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2025	Entidad responsable Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes Fecha de fin 2026		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Se presenta un avance acumulado del indicador del 63,16 % sobre la meta de 38 acciones de pedagogía para la prevención de la estigmatización y la discriminación, dirigidas a funcionarios/as del ministerio y comunicadores/as. Esto equivale a 24 acciones de pedagogía desarrolladas por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes al cierre del 2024.

Avance cualitativo

Dentro de las acciones de pedagogía desarrolladas en 2024 que estuvieron enfocadas en la prevención de la estigmatización y la discriminación dirigidas a funcionarios del Ministerio y Comunicadores se destacan:

- En julio, en el marco del Festival *Gabo*, se llevó a cabo un conversatorio sobre las representaciones de las vidas campesinas en medios de comunicación. En agosto, se sesionó en Tolú (Sucre) el Primer Encuentro Nacional de Comunicación Campesina con la participación de más de 40 experiencias. En septiembre, se desarrolló el Laboratorio de Creación Colores de Paz y Reconciliación, en el marco del V Festival *Colores de Paz*, en San Juan de Arama (Meta) con 20 jóvenes del grupo de firmantes de Paz del ETCR Georgina Ortiz. En el espacio se integraron arte, comunicación y memoria colectiva como herramientas para la reconciliación. Los productos obtenidos de laboratorio fueron: 1 video memoria, 2 podcasts y 1 *fanzine*, dejando una muestra de cómo la comunicación puede sanar y cohesionar comunidades marcadas por el conflicto armado.
- Así mismo, durante la vigencia 2024 se finalizó el documento de *Pautas y recomendaciones para el trabajo audiovisual y cinematográfico con pueblos indígenas*, una herramienta que busca fomentar prácticas responsables y colaborativas que contribuyan a la diversidad y el reconocimiento de las culturas indígenas en el cine y los medios audiovisuales.
- Por otra parte, se elaboraron 9 piezas de comunicaciones para la prevención de la estigmatización y la discriminación: 2 piezas en redes sociales institucionales verificadas en 2024, 1 documento pedagógico y 6 episodios de Conversación Pendiente en dos formatos (YouTube + Spotify/emisoras).
- Se desarrollaron capacitaciones internas en la institución dirigidas a funcionarios y contratistas, con enfoques en: mujeres y género, víctimas, firmantes de paz, personas OSIGD, pueblos étnicos, campesinos y personas reincorporadas, con las siguientes temáticas: Capacitación relaciones interpersonales, Diplomado en Construcción de Paz y Derechos Humanos, Taller Mujer y Transporte, Capacitación sobre Comunicación Asertiva, Curso Digital Escuela de Mujeres y Hombres Construyendo Equidad, Taller de Lenguas y Señas, Taller de Masculinidades: Crianza y Paternidad, Taller de Masculinidades: Prevención de violencia, Charla Transformando Realidades: Violencias de Género y Curso Virtual de Atención al Ciudadano.

Por último, se menciona que, durante el periodo de medición, no se identificaron cuellos de botella que incidieran en el avance de la meta propuesta.



Avance cuantitativo

El indicador registra un avance del 83,33 % en la implementación de acciones orientadas a la transversalización del enfoque poblacional en la garantía y promoción de los derechos culturales, así como en la lucha contra el racismo y la discriminación. El resultado corresponde a un total de 25 acciones ejecutadas durante el año 2024.

Avance cualitativo

De las 25 acciones implementadas en 2024, 12 corresponden al cumplimiento de planes específicos, 2 a Planes Integrales de Reparación Colectiva y 11 a órdenes judiciales. Con estos avances, el Ministerio alcanzó un cumplimiento del 83,33 % en las acciones orientadas a la transversalización del enfoque poblacional en la garantía y promoción de los derechos culturales, así como en la lucha contra el racismo y la discriminación.

Organizaciones y/o colectivos culturales y artísticos fortalecidos técnica y/o financieramente para la consolidación e procesos de memoria, inclusión, paz y sostenibilidad		
	Meta	Avances
	1.489	35,59%
Instrumento de planeación	Entidad responsable	
Indicador creado	Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes	
Fecha de inicio	Fecha de fin	
2024	2026	
Fecha de reporte		
31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, se reporta un avance del 35,59 % sobre la meta de contar con 1.489 organizaciones y/o colectivos culturales y artísticos fortalecidos técnica y/o financieramente para la consolidación de procesos de memoria, inclusión, paz y sostenibilidad, cantidad que equivale a 530 colectivos fortalecidos.

Avance cualitativo

En el marco del fortalecimiento técnico y/o financiero a organizaciones y colectivos culturales y artísticos para la consolidación de procesos de memoria, inclusión, paz y sostenibilidad, se destaca el acompañamiento a un total de 530 organizaciones. De estas, 25 fueron fortalecidas a través del Programa Mujeres Tejedoras de Vida; 15 colectivos, mediante el proyecto Andares de Paz; 332 organizaciones, mediante la convocatoria pública del Programa Nacional de Concertación Cultural; y 158 estímulos fueron otorgados a través de la convocatoria pública del Programa Nacional de Estímulos.

3.8.4 Recomendación 65: Fortalecer el papel de los medios de comunicación y el oficio periodístico en la construcción de una cultura para la paz

A los medios de comunicación públicos, privados, alternativos y comunitarios e instituciones educativas con programas de comunicación social, llevar a cabo un diálogo nacional para definir estrategias que permitan fortalecer el papel de los medios de comunicación y el oficio periodístico en la construcción de una cultura para la paz y en la garantía del derecho a la información como parte del derecho a la verdad. (CEV, 2022, tomo 2, p. 726).

B.138: Plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación, diseñado e implementado; con enfoque de género

Meta
100%

Avances
100%

Instrumento de planeación

Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio
2020

Entidad responsable

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones alcanzó el 100 % de la meta establecida para el indicador, con el cumplimiento a

cabalidad de las actividades definidas en el plan de capacitación técnica dirigido a quienes trabajan como comunicadores y operadores de medios comunitarios, con enfoque de género. Dicho resultado consolida cuatro años consecutivos de ejecución satisfactoria del plan, desde 2021 hasta 2024, con múltiples cohortes de formación certificadas anualmente.

Avance cualitativo

Desde 2020, el Ministerio ha mantenido una apuesta sostenida por el fortalecimiento de capacidades técnicas en medios comunitarios, con lo que ha avanzado de manera progresiva en el diseño y ejecución de planes de formación con enfoque de género y paz. El Programa inicial Ciudadanía Digital evolucionó hacia Llegamos con TIC entre 2020 y 2022, periodo durante el que se ofrecieron cursos virtuales como Ciberperiodismo a Tu Alcance y Transforma tu Mundo con Internet. En esa etapa, se benefició a más de 680 personas, entre periodistas comunitarios y comunicadores/as populares, a través de convenios con universidades públicas como la Universidad Tecnológica de Pereira.

En 2023 se estructuró el Programa Inicia con TIC, que dio continuidad a la formación en comunicación digital mediante nuevos contenidos y una estrategia pedagógica nacional, con despliegue de formadores digitales. Ese año se alcanzó de nuevo la meta, con 172 participantes y 287 certificaciones, consolidando el alcance del programa en distintos territorios.

El año 2024 se creó e implementó del Programa Conectando Voces, ejecutado en convenio con la Universidad de Antioquia. El diplomado virtual de 90 horas se enfocó en habilidades digitales aplicadas al periodismo comunitario y narrativas para la paz, con énfasis en género y diversidad. En este, participaron 2.735 personas de 440 municipios del país, de las que el 53 % fueron mujeres y el 8,6 % personas LGBTQ+. Los módulos abordaron temas como participación ciudadana, herramientas *crossmedia* y construcción de narrativas inclusivas y pacifistas, contribuyendo así a ampliar el papel de los medios comunitarios en la democratización de la información y el fortalecimiento de una cultura para la paz.

Se identificaron dificultades en la contratación del operador que ejecutaría el Programa CiberPaz formaciones, a través del cual se esperaba cumplir con la meta del indicador. Frente a esto, se replanteó el programa en el último trimestre de la vigencia, de modo que se logró cumplir con el indicador a través del diplomado *Conectando Voces*.

B.141: Estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios

Meta
100%

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2020

Entidad responsable
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Entre el 2020 y el 2024 se ha alcanzado el 100 % de la meta del indicador, mediante la implementación ininterrumpida del concurso público *Abre Cámara*, con una categoría específica para la financiación de contenidos orientados a la cultura de paz, justicia social y reconciliación. El número de estímulos asignados ha coincidido con la totalidad de las propuestas elegibles que cumplieron con los requisitos establecidos por las convocatorias anuales.

Avance cualitativo

Desde 2020, el Ministerio ha consolidado *Abre Cámara* como un mecanismo efectivo de asignación pública y transparente de estímulos para la producción de contenidos de interés comunitario con enfoque en paz. En su diseño metodológico, el proceso incluye fases de observación del borrador de condiciones, apertura de convocatoria, evaluación técnica y creativa, asignación de productor delegado y ejecución contractual por etapas, lo que ha permitido garantizar calidad técnica y cumplimiento normativo.

A lo largo de estos cinco años, las convocatorias han promovido la creación de producciones documentales unitarias, transmedia y series, tales como *Resistiendo a las memorias e Imaginarios de paz*, realizadas por canales comunitarios de distintas regiones del país. Estos productos han abordado temas como la memoria histórica, la reconciliación territorial y las experiencias locales de resistencia civil, y han incorporado además prácticas de producción local y participación ciudadana.

En 2024, se amplió el alcance de la convocatoria al incluir dos categorías diferenciadas: documental y serie; esto permitió beneficiar a seis canales comunitarios con capacidades diversas y ubicados en contextos regionales variados. Las producciones culminaron sus etapas de entrega y se encuentran listas para su emisión en 2025. Cabe resaltar el acompañamiento técnico brindado por el Ministerio a lo largo del proceso, así como la progresiva incorporación de un enfoque territorial y de género.

El avance representa una buena práctica en la articulación entre políticas públicas de comunicación, participación ciudadana y memoria, promoviendo que los medios comunitarios ejerzan su rol como garantes del derecho a la información y actores activos en la construcción de una cultura democrática para la paz. Además, para sostener esta buena práctica, se efectuó un ajuste mediante la Adenda 1 al Documento CONPES 3931 por el que se extiende su vigencia de 2026 a 2031.

B.E.7: Trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras y operadores y operadoras de los medios comunitarios de los pueblos étnicos que reciben capacitación técnica adecuada culturalmente

Meta
100%

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2020

Entidad responsable
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador alcanzó el 100 % de cumplimiento respecto de la meta establecida, mediante la ejecución de procesos formativos dirigidos a trabajadores, comunicadores y operadores de medios comunitarios pertenecientes a pueblos étnicos. La cobertura acumulada de estas iniciativas superó las 2.000 personas capacitadas, incluyendo representantes de comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom.

Avance cualitativo

Los avances del indicador reflejan una estrategia formativa construida en diálogo con las comunidades étnicas y orientada a fortalecer la comunicación propia desde un enfoque culturalmente pertinente. Entre 2020 y 2021 se sentaron las bases metodológicas con la implementación de escuelas de formación, mingas de saberes y talleres, en alianza con organizaciones representativas como el CRIC, Gobierno Mayor, RTVC y Canal Trece. Estas experiencias sentaron un precedente clave en la adecuación intercultural de los procesos pedagógicos.

A partir de 2022, se consolidaron ciclos de cualificación más robustos como el laboratorio audiovisual de *El buen vivir* y procesos con la Red AMCIC, donde se integraron temas como seguridad digital, producción de contenidos sonoros y narrativas comunitarias. La producción de más de 300 contenidos propios en lenguas y estilos locales evidenció la apropiación técnica y simbólica de los procesos.

En 2023, el enfoque étnico se articuló con una apuesta por la narrativa radial y el podcast comunitario, a través de la Escuela de Comunicación Radial para la Paz, que fortaleció 12 emisoras en territorios priorizados. Por último, en 2024, el convenio con Canal Trece permitió implementar 17 espacios de cualificación participativa con 999 personas de comunidades étnicas, incorporando temas como comunicación para la vida, uso de herramientas digitales, estrategias narrativas y activismo comunicativo.

El enfoque adecuado culturalmente no solo ha estado presente en los contenidos, sino también en la metodología, concertada con las comunidades para responder a sus realidades lingüísticas, organizativas y territoriales. Así, el indicador se configura como una buena práctica de política pública con enfoque étnico, y un aporte concreto a la garantía del derecho a la comunicación propia como dimensión del derecho a la verdad y la construcción de una cultura de paz.

F.413: Emisoras produciendo y emitiendo contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación

Meta
7

Avances
285%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2019

Entidad responsable
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador superó ampliamente la meta establecida de 7 emisoras, y alcanzó un total de 20 emisoras de paz en operación al cierre de 2024, lo que representa un avance del 285 % con respecto a la meta original. Esta expansión se dio de manera progresiva entre 2019 y 2024 y se consolidó una red de emisoras con capacidad de producción y emisión de contenidos dedicados a la pedagogía del AFP, los avances de su implementación y la promoción de la reconciliación.

Avance cualitativo

La puesta en operación de las emisoras de paz se ha consolidado como un componente fundamental en la estrategia de comunicación pública orientada a fortalecer el derecho a la verdad, fomentar la cultura de paz y visibilizar procesos territoriales derivados del AFP. Desde su inicio en 2019, RTVC avanzó en la apertura de emisoras en municipios priorizados, y entre 2020 y 2022 se consolidaron 12 estaciones con producción continua de contenidos pedagógicos en torno al Acuerdo.

A partir de 2023, se amplió la cobertura territorial con nuevas estaciones en regiones históricamente afectadas por el conflicto (Mesetas, Tumaco, Guaviare, San Vicente del

Caguán, Fundación, Tierralta, Agustín Codazzi, Buenaventura y Riosucio), llegando a 20 emisoras operativas. Esta expansión no fue solo técnica, sino que estuvo acompañada de esfuerzos por fortalecer la relación con las comunidades mediante la producción local, el rediseño participativo de parrillas y la emisión diaria del Programa Nacional Encuentros de Paz. Además, se ha ajustado la infraestructura técnica para garantizar continuidad, pertinencia y calidad de la programación.

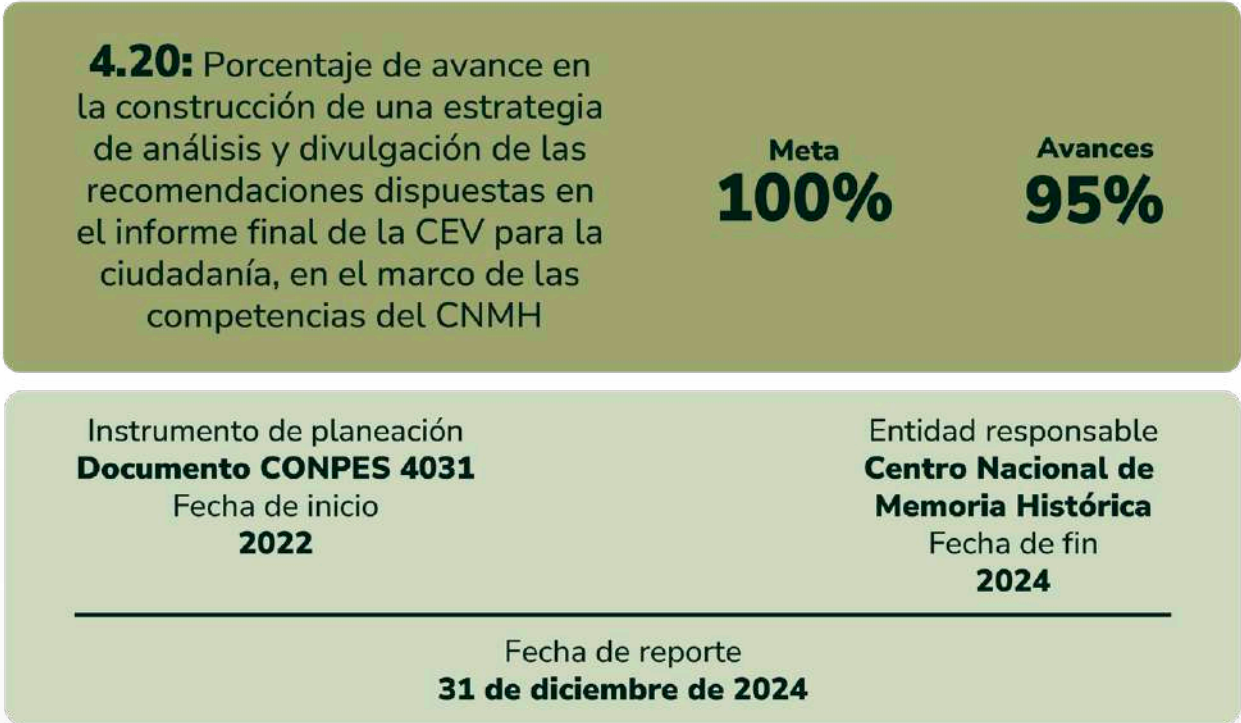
En 2024, se mantuvieron en operación y funcionamiento 4 nuevas Emisoras de Paz, para un total de 20 estaciones en operación y emitiendo contenido, dando cumplimiento a la meta establecida del indicador. Estas nuevas estaciones se encuentran ubicadas en los siguientes municipios: Agustín Codazzi, Tierralta, Riosucio y Buenaventura. Las acciones incluyeron ampliación de la programación local, ajuste de parrillas para fortalecer la relación con comunidades, emisión diaria del Programa Encuentros de Paz y fortalecimiento de infraestructura técnica para garantizar la continuidad y calidad de los contenidos sobre la implementación del Acuerdo.

Las emisoras han servido como plataformas vivas de pedagogía del Acuerdo, lo que permite narrativas desde los territorios sobre la reparación, los PDET, la participación ciudadana, la memoria y los derechos de las víctimas, contribuyendo así a democratizar el acceso a la información sobre la paz. Con el propósito de dar continuidad a esta red de emisoras, se hizo un ajuste mediante la Adenda 1 al Documento CONPES 3931 por el que se extiende su vigencia de 2026 a 2031.

3.8.5 Recomendación 67: Fortalecer el papel de los medios de comunicación y el oficio periodístico en la construcción de una cultura para la paz

A los diversos actores sociales, particularmente quienes se desempeñan en labores de pedagogía, educación y gestión cultural; a los medios de comunicación públicos y privados; al Gobierno nacional, Congreso de la República y la institucionalidad pública en general; y dentro de ellos a quienes apoyaron y acompañaron de cerca los procesos de la Comisión, se les insta a conocer el legado de la Comisión de la Verdad, difundirlo y darle continuidad a nivel territorial, nacional e internacional de acuerdo con lo que atañe a sus deberes, objetivos y misiones concretas y apoyarse en este para implementar las recomendaciones que se les ha hecho en el presente Informe (CEV, 2022, tomo 2, p. 728).

La CEV sugiere que se acerquen a los lugares físicos y digitales donde se conserva el legado, para comprender y difundir su contenido, con el fin de que más personas, organizaciones e instituciones accedan a la información primordial. También se propone integrar las acciones relacionadas con el legado de la CEV en los procesos de transformación social, lo que incluye reflexiones, narrativas y metodologías que contribuyan al esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la construcción de una cultura de paz y no repetición.



Avance cuantitativo

Al cierre de 2024, el indicador presenta un avance del 95 % frente a la meta del 100 %, lo que representa la ejecución casi total de los cuatro hitos definidos: análisis del informe final de la CEV (10 %), formulación preliminar y final de la estrategia (20 % + 20 %), e implementación (50 %).

Avance cualitativo

Durante el periodo 2022-2024, el CNMH desarrolló e implementó una estrategia integral de análisis y divulgación del legado de la CEV. Se elaboró un documento marco con componentes conceptuales, poblaciones objetivo y cronograma; se incorporaron recomendaciones de la CEV en investigaciones sobre Fuerzas Militares, pueblos étnicos, poder judicial, desaparición forzada otras temáticas; se construyó un tablero interactivo en Power BI sobre patrones del conflicto; y se fortaleció el Sistema de Información de Eventos de Violencia con 242 casos actualizados. Además, se integraron materiales del Archivo del Esclarecimiento, se avanzó en la descripción de miles de documentos y se generaron acciones de apropiación pedagógica, como el diplomado en memoria y verdad o la novela gráfica *La búsqueda de Salo*. En los avances también se registran acciones de divulgación digital, articulación institucional, retroalimentación con la sociedad civil y participación en espacios de verificación y planificación interinstitucional.

Queda pendiente el cierre formal del indicador para el cumplimiento total, lo que puede implicar actividades finales de evaluación, sistematización y balance de impacto de la estrategia implementada.

Exposiciones itinerantes desarrolladas para la divulgación y activación de la exposición *Hay futuro si hay verdad* a nivel territorial y nacional

Meta
8

Avances
0%

Instrumento de planeación
Indicador creado
Fecha de inicio
2024

Entidad responsable
Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes
Fecha de fin
2025

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Al cierre del 2024 el indicador no registra avances en su ejecución, manteniéndose en un 0 % de cumplimiento para la vigencia reportada.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes recibió en donación el componente físico y conceptual de la exposición *Hay futuro si hay verdad*. En tal contexto, formuló un proyecto de cooperación con apoyo de la OIM y financiamiento de la cooperación sueca, destinado a la adaptación de la exposición durante el primer semestre de 2025. En paralelo, se avanzó en la preparación de las condiciones técnicas necesarias para su itinerancia en la ciudad de Cali.

Adicionalmente, se acordó con la Embajada de Alemania llevar a cabo una itinerancia de la exposición original en el Museo Nacional en 2026, en el marco de la conmemoración de los 10 años del Acuerdo de Paz. No obstante, el Ministerio ha identificado como riesgos para el avance del indicador la reducción del equipo de trabajo y los retrasos en los procesos de contratación.

Territorios en los que se ha implementado la estrategia de divulgación y territorialización del fondo documental de la Comisión de la Verdad		Meta 5	Avances 0%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2024	Entidad responsable Archivo General de la Nación Fecha de fin 2026		
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

El indicador reporta un 0 % de avance en la implementación territorial del Legado de la CEV, ya que aún no se han establecido puntos locales de acceso al fondo documental en los territorios.

Avance cualitativo

El reporte de un 0 % responde a que la medición se enfoca en territorios con implementación efectiva, no en actividades preparatorias. Se evidencian avances significativos en la fase de preparación: El AGN, en conjunto con la JEP y el Comité de Seguimiento (CSRCEV) desde diciembre 2024, trabaja en el documento de territorialización del Legado. Al mismo tiempo, se han establecido acuerdos con universidades para facilitar el acceso local al fondo a través de bibliotecas y laboratorios históricos. En este momento el fondo está siendo consultado de manera remota por personas de diversas regiones. Para 2025-2026 se planea completar la revisión de instrumentos archivísticos, publicar una cartilla de difusión pública, capacitar gestores territoriales y contratar una consultoría para fortalecer al equipo técnico de la Subdirección de Gestión del Patrimonio.

Es prioritario materializar la implementación física en territorios durante 2025, en particular, en bibliotecas públicas y universidades. Se requiere fortalecer la capacidad operativa institucional y documentar las lecciones aprendidas del acceso remoto para optimizar la futura implementación presencial. El proceso debe garantizar que la territorialización del Legado responda a los enfoques diferenciales y de derechos establecidos por la CEV.



Imagen Presidencial - Manaure posesión
Ministerio de Igualdad

4. Implementación de las recomendaciones: Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos de Colombia

4.1 Recomendación RnA.1: Desminado Humanitario en territorios étnicos

Avanzar en el cumplimiento del compromiso que establece el desminado humanitario en los casos priorizados por el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, como los son el Pueblo Embera, ubicado en el municipio de Puerto Libertador, en Córdoba; Ituango, en Antioquia; el Pueblo Jiw, ubicado en el municipio de San José del Guaviare, en el Guaviare;

el Pueblo Nukak, en el Guaviare; los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia, en el Meta, así como los casos del municipio de Tumaco, en el río Chagüí, y del Pueblo Awá, en el departamento de Nariño. Así mismo, los casos de los consejos comunitarios del Alto Mira y Frontera, y el río Chagüí, y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia, en el departamento del Cauca (CEV, 2022, tomo 9, p. 666).

D.E.16: Territorios de pueblos y comunidades étnicas con inicio de intervención de desminado humanitario

Meta
100%

Avances
10,26%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Oficina del Consejero Comisionado de Paz
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

A diciembre de 2024, el indicador registra un avance acumulado del 10,26 %, es decir, dos territorios étnicos que han sido declarados libres de sospecha de Minas Anti-Personales (MAP) y Municiones Usadas Sin Explosionar (MUSE): el Resguardo Indígena Naexal Lajt (Pueblo Jiw, Mapiripán, Meta) y el Resguardo Ishu Awá (Ipiales Nariño). Ambos procesos se desarrollaron mediante procedimientos técnicos validados por estándares nacionales, con concertación previa con las autoridades étnicas y el acompañamiento institucional del Grupo AICMA.

Avance cualitativo

Entre 2017 y 2021, los avances se concentraron en construir la línea base, identificar territorios contaminados y desarrollar acciones de educación en riesgos de minas, debido a la ausencia de condiciones de seguridad para la intervención operativa.

En 2022 y 2023 se logró fortalecer la articulación interinstitucional y la preparación de terreno con las comunidades. Solo en 2023 se concertó el inicio efectivo del desminado en dos territorios liberados, debido al recrudecimiento de la violencia y la reconfiguración de actores armados en zonas étnicas.

Las acciones pendientes incluyen: finalizar la actualización de la ficha del indicador en articulación con el DNP para permitir su registro formal y la continuidad de los reportes; y mantener y fortalecer los procesos de concertación con comunidades étnicas enfocados en territorios con altos niveles de riesgo.

Durante la implementación del indicador se han identificado dificultades por las condiciones de seguridad altamente restrictivas para ingresar a los territorios étnicos priorizados; también por la presencia de grupos armados que impiden las operaciones de desminado; la lentitud en los procesos de concertación y en la cualificación de la información sobre afectaciones MAP/MUSE; y limitaciones logísticas y operativas derivadas de la falta de acceso o de capacidades locales. Frente a estos asuntos, el Grupo AICMA ha implementado las siguientes estrategias: (1) educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) como medida alternativa para mitigar riesgos a la población mientras se restablecen las condiciones de seguridad; (2) socialización de la ruta de asistencia integral a víctimas de MAP/MUSE en comunidades étnicas afectadas; y (3) acciones respetuosas de los usos y costumbres de los pueblos étnicos, con enfoque participativo y culturalmente pertinente.

Aunado a lo anterior, el indicador fue objeto de ajuste en la Adenda 1 del Documento CONPES 3932, en el marco de la revisión y actualización del PMI, con el fin de fortalecer el seguimiento e implementación del AFP. El cambio de nombre de *Territorios de pueblos y comunidades étnicas libres de MAP y MUSE saneados* a *Territorios de pueblos y comunidades étnicas con inicio de desminado humanitario* permite visibilizar de forma precisa y progresiva las distintas fases del proceso de intervención, lo que incluye las acciones preliminares como la concertación con comunidades, los estudios no técnicos

y las primeras actividades de desminado. Lo anterior amplía la capacidad de reporte y monitoreo sobre el compromiso de avanzar en el desminado humanitario en los territorios étnicos priorizados por el Capítulo Étnico del AFP.

4.2 Recomendación RnA.3: Programa de Armonización para excombatientes de pueblos étnicos

Dar las garantías necesarias para la reincorporación económica, social y política de excombatientes de las FARC-EP con la creación de un programa de armonización para excombatientes de pueblos étnicos que garantice la puesta en marcha de las medidas para la reincorporación con enfoque diferencial, de género y étnico, y con acciones que den celeridad al acceso a tierras para vivienda y proyectos productivos, así como de sostenibilidad, ya sean individuales o colectivos (CEV, 2022, tomo 9, p. 667).

C.E.4: Mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y la Reincorporación

Meta
100%

Avances
0%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación

Fecha de inicio
2018

Entidad responsable
Agencia para la Reincorporación y la Normalización

Fecha de fin
2022

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

A la fecha, el indicador no registra avance frente a la meta acumulada. Esto se debe a que, si bien se han completado las fases de diseño, consulta y difusión del Programa

Especial de Armonización (PEA), no se ha iniciado la fase de implementación, requisito indispensable para registrar mujeres beneficiarias.

Tras el proceso de revisión y actualización del Plan Marco de implementación, el indicador será cerrado y reemplazado por uno nuevo más adecuado para el seguimiento operativo: *C.E.11.N. Planes de Armonización ejecutados en la vigencia*. Ese cambio se encuentra en la Adenda 1 al Documento CONPES 3931 y su inclusión se refleja en el SIPO, pendiente de formulación de la ficha técnica respectiva.

Avance cualitativo

Entre 2018 y 2021, el PEA se encontraba en su etapa inicial de formulación y consulta, por lo que no se registraron beneficiarias en ese período. Las acciones adelantadas en esta fase se centraron en la construcción concertada del programa con los pueblos étnicos, en cumplimiento progresivo de la ruta metodológica definida bajo el indicador PMI C.E.3: *Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado*.

Durante 2022 y 2023, se completó el proceso de consulta y concertación con pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se protocolizó el programa en ambos componentes. Sin embargo, la no entrada en vigor de la fase de implementación limitó la posibilidad del registro formal de beneficiarias. A pesar de ello, se sentaron las bases para una implementación efectiva mediante acciones de articulación institucional y definición de territorios priorizados.

En 2024 se fortaleció la fase de difusión del PEA, a través de 9 mingas de socialización con pueblos indígenas y 34 asambleas territoriales con comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Estas acciones, desarrolladas en territorios como Jambaló, Mayasquer y Tumaco, contaron con la participación de firmantes de paz de pueblos étnicos, incluidas las mujeres. Aunque el indicador no refleja avances cuantitativos, sí se han consolidado condiciones previas necesarias para su ejecución, lo que podrá retomarse con el indicador C.E.11.N.

4.3 Recomendación RnA.4: Convivencia democrática con base en el respeto del pluralismo, la diversidad la igualdad de las dignidades

Fomentar la convivencia democrática con base en el respeto del pluralismo, la diversidad y la igualdad de dignidades. Para ello se sugieren acciones específicas: a) desarrollar de campañas pedagógicas y comunicativas para promover relaciones sociales y políticas sin estigmatización, trato colonial, racismo (valoración positiva de la diversidad étnica y cultural de la nación) ni discriminación; b) promover un diálogo nacional que permita reflexionar sobre procesos que fortalezcan el papel de los medios de comunicación en la defensa del respeto a la diversidad, la igualdad de dignidades y la pluralidad (CEV, 2022, tomo 9, p. 670).

B.G.4: Estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas

Meta
1

Avances
50%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2020

Entidad responsable
Ministerio del Interior
Fecha de fin
2026

Fecha de reporte
30 de septiembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador alcanza un 50 % de cumplimiento frente a la meta del cuatrienio (2021-2024), con una estrategia implementada de las dos previstas. Esta estrategia corresponde a la formulación e implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia, Tolerancia y No Estigmatización, adoptada mediante el Decreto 1444 de 2022. Aunque el indicador tiene una meta acumulada de cuatro estrategias para 2026, a la fecha se reporta la campaña activa *Paz sin estigmas*, que constituye el principal avance medible en el marco de la política.

Avance cualitativo

Se llevó a cabo la fase inicial de formulación participativa, a partir de la cual se construyó la Política Pública de Reconciliación, Convivencia, Tolerancia y No Estigmatización. Entre 2020 y 2021 se llevaron a cabo jornadas de validación territorial, la instalación de una comisión redactora interinstitucional y el diseño de una propuesta pedagógica para campañas de comunicación. Esta fase dio como resultado la expedición del decreto que institucionaliza la política en 2022, constituyendo un avance normativo relevante para responder a la recomendación sobre racismo estructural.

A partir de 2023 se observa un giro hacia la materialización de dicha política en el ámbito comunicativo. La campaña *Paz sin estigmas*, producida por el Ministerio del Interior en alianza con RTVC, es la acción más visible del periodo reciente. Esta estrategia audiovisual busca visibilizar las voces e iniciativas de grupos históricamente discriminados —mujeres, personas LGBTIQ+, pueblos étnicos, defensores de derechos humanos y jóvenes víctimas— a través de relatos de reconciliación y dignificación social. La campaña ha sido transmitida por RTVCPlay y canales institucionales, constituyéndose en el cumplimiento concreto del indicador para 2023.

En 2024 se ha priorizado la socialización del plan de acción de la política pública, la elaboración de una matriz de seguimiento con enfoque territorial y el diseño de nuevas campañas de medios. Durante esta vigencia, también se continuó con la campaña “Paz sin estigmas” en su segunda temporada, que divulgó a través de canales públicos y plataformas digitales, con miras a visibilizar personas defensoras de derechos humanos, firmantes de paz, líderes sociales, mujeres y comunidades históricamente

excluidas. Lanzada en diciembre de 2024, la campaña se enfatizó la participación de firmantes de paz y comunidades de territorios con altos niveles de estigmatización, con el objetivo de territorializarla y fortalecer su impacto local, como forma de visibilizar su compromiso con la construcción de paz en los territorios.

El indicador fue ajustado mediante la Adenda 1 del Documento CONPES 3932, tras el proceso de revisión y actualización del PMI, por lo cual su vigencia se amplió hasta 2031.

4.4 Recomendación RnA.6: Garantizar el cumplimiento pleno e integral del Acuerdo Final de Paz, incluyendo las disposiciones del Capítulo Étnico y las medidas de género

Garantizar el cumplimiento pleno del Acuerdo Final de Paz, incluyendo las disposiciones del Capítulo Étnico y las medidas de género. Esto implica metas y tiempos claros, recursos y el diseño de estrategias para la construcción de paz territorial en las zonas más afectadas por el conflicto armado y la violencia, sobre la base de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para ello deben tenerse en cuenta las recomendaciones de las diferentes entidades y organizaciones que realizan seguimiento a la implementación, y de las instancias especiales creadas: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) e Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (CEV, 2022, tomo 6, p. 665).

Promedio de avance PMI de los indicadores de género	Meta 75%	Avances 62%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2018	Entidad responsable Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

De acuerdo con la información registrada en el SIIPO, al corte del 31 de diciembre de 2024, el promedio de avance de los 54 indicadores con clasificación de género que hacen parte del Plan Marco de Implementación alcanzó el 62 % al cierre del periodo en mención. El resultado refleja un nivel de cumplimiento intermedio frente a la meta de largo plazo, lo que evidencia progresos significativos en inclusión y equidad de género, al mismo tiempo que pone de manifiesto los retos que aún persisten para garantizar un cierre sostenido de las brechas en los próximos años.

Avance cualitativo

Durante el periodo 2024, desde el Gobierno nacional se han enfocado esfuerzos en función del fortalecimiento de las acciones orientadas a la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz, destacándose avances en el diseño y puesta en marcha de estrategias para incorporar la perspectiva de género en programas de reincorporación, participación política y desarrollo rural. Estos avances han permitido un mayor reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres y de las personas con identidades diversas, promoviendo condiciones de mayor equidad y visibilidad en los procesos de construcción de paz. En relación con las medidas de género contempladas en los seis puntos del Acuerdo Final de Paz de 2016, se menciona:

En cuanto al punto 1: *Reforma Rural Integral* se ha propendido por el fortalecimiento de la participación de mujeres rurales en programas de acceso y formalización de tierras, así como en proyectos productivos con enfoque diferencial. Sin embargo, persiste una baja proporción de mujeres beneficiarias frente a las metas, dificultades en acceso a crédito y brechas en infraestructura rural sensible al género, así como en soluciones de vivienda adecuadas con enfoque diferencial y de género.

Respecto a la *Participación política* y ciudadana, se han aunado esfuerzos para la promoción de la participación de mujeres en espacios de decisión y en instancias creadas para la implementación del Acuerdo, como los Consejos Territoriales de Paz y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Un reto significativo en este punto recae sobre la baja representación en cargos de liderazgo y la persistencia de barreras socioculturales limitan el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

Ahora bien, en lo correspondiente al punto 3: *Fin del conflicto*, si bien se ha propendido por la consolidación de programas de reincorporación con enfoque de género, priorizando la atención a excombatientes mujeres y sus familias, se mantienen riesgos de seguridad diferenciados para mujeres excombatientes y lideresas sociales, así como brechas en acceso a vivienda y servicios básicos en los antiguos ETCR.

Por otra parte, se ha incentivado la inclusión de mujeres en los Programas Nacionales Integrales de Sustitución de Cultivos (PNIS) y en iniciativas de economía legal alternativa. Pese a ello, persisten limitaciones en la participación efectiva de las mujeres en el diseño de proyectos de sustitución y dificultades para garantizar sostenibilidad económica en los territorios afectados.

Ahora bien, respecto al *Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*, sí bien se han reforzado las medidas de reconocimiento de las afectaciones específicas sufridas por mujeres y población LGBTIQ+ en el conflicto, y avances en medidas de reparación colectiva con enfoque de género, la falta de recursos suficientes y los riesgos de revictimización dificultan la implementación plena de estas medidas, sobre todo en zonas de alta conflictividad.

Por último, en lo que respecta a la *Implementación, verificación y refrendación*, se han direccionado esfuerzos importantes frente al fortalecimiento del enfoque de género en los planes, programas y proyectos de implementación, con seguimiento específico a los indicadores de género en el SIPO. Sin embargo, al cierre del periodo se identifica que, la débil articulación interinstitucional y las limitaciones en la disponibilidad de información desagregada dificultan medir impactos diferenciados y consolidar la transversalización de género en todo el proceso de implementación.

Promedio de avance PMI de los indicadores étnicos	Meta 75%	Avances 49,51%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2018	Entidad responsable Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

De acuerdo con la información registrada en SIPO, al corte de diciembre del 2024 se registra un avance general del 49,51 %, correspondiente al seguimiento de los 100 indicadores de clasificación étnica que integran el Plan Marco de Implementación.

Avance cualitativo

Al cierre del año 2024, el seguimiento a los 100 indicadores clasificados como étnicos, evidencia un panorama de avances importantes, pero también de retos persistentes en la incorporación plena del enfoque étnico en la implementación del Acuerdo Final de Paz. De ese conjunto, 64 indicadores reportaron progreso, mientras que 36 permanecen sin avance.

Si bien el porcentaje global aún refleja rezagos significativos, el hecho de que más de la mitad de los indicadores hayan mostrado algún nivel de avance constituye un paso relevante hacia la materialización de los derechos diferenciales de los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueros. Dichos avances se expresan, entre otros aspectos, en la inclusión de medidas de formación, fortalecimiento institucional y visibilización de los derechos colectivos, lo cual aporta a la garantía de participación y a la protección territorial de estas comunidades.

No obstante, el 36 % de indicadores sin reporte de avance pone de manifiesto las dificultades estructurales para consolidar la integralidad del enfoque étnico. Persisten limitaciones relacionadas con la disponibilidad de recursos técnicos y financieros, la dispersión de responsabilidades entre entidades y la necesidad de un mayor involucramiento de las autoridades étnicas en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación. Estas brechas generan riesgos de exclusión en la implementación del Acuerdo y retrasan la construcción de confianza con las comunidades, quienes han reclamado históricamente la materialización de sus derechos.

4.5 Recomendación RnA.7: Goce efectivo de derechos por parte de mujeres y personas LGBTIQ+ de los pueblos étnicos

Generar e implementar políticas y medidas que contribuyan al goce efectivo de derechos por parte de las mujeres de los pueblos étnicos, quienes se han visto expuestas a múltiples discriminaciones, y cerrar las brechas en términos de acceso a sus derechos. Estas políticas deben ser desarrolladas desde un enfoque de derechos, antirracista, de género y con participación de las mujeres y personas LGBTIQ+ pertenecientes a los pueblos étnicos (CEV, 2022, tomo 9, p. 671).

E.G.1: Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados

Meta
100%

Avances
60%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador ha mostrado una tendencia sostenida de mejora. Aunque entre 2017 y 2021 hubo años con cumplimiento parcial debido a la ausencia de mujeres en algunos comités, a partir de 2022 se han registrado cifras muy cercanas o equivalentes al 100

% anual. Al cierre de 2024, el indicador alcanza un avance acumulado del 60 %, con 94 espacios conformados y una participación femenina del 47 % (648 mujeres).

Avance cualitativo

Desde 2022, la UARIV ha fortalecido las estrategias para garantizar la participación de mujeres en los espacios de reparación colectiva, destacándose los siguientes aspectos:

- **Participación efectiva:** Se ha buscado que las mujeres no solo estén presentes, sino que participen en la definición de prioridades, en la revisión de planes integrales de reparación y en los comités de impulso y grupos de apoyo.
- **Criterios de pertinencia cultural:** La implementación de estrategias de alistamiento y diseño de espacios de participación ha incorporado enfoques culturalmente adecuados, facilitando la inclusión de mujeres pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y Rrom.
- **Inclusión progresiva:** Aunque la participación femenina es del 47 %, lo cual revela aún una brecha en términos de paridad, el cumplimiento del 100 % del indicador en los trimestres de 2023 y 2024 muestra un esfuerzo consistente por institucionalizar la inclusión de mujeres en estos procesos.

4.6 Recomendación RnA.16: Profundizar en las investigaciones sobre las violencias de género y los delitos sexuales cometidos contra mujeres, hombres y personas LGBTIQ+ de los pueblos étnicos

Al Congreso de la República, al Gobierno nacional y a las autoridades territoriales, incluidas las autoridades étnicas, con apoyo de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos, en particular de quienes viven en zonas rurales, a través de mecanismos judiciales y no judiciales, con incorporación de los enfoques étnico, de género y de derechos de las mujeres (CEV, 2022, tomo 9, p. 668).

Número de investigaciones que contribuyan al fortalecimiento de políticas relacionadas con el acceso a la justicia transicional de personas de pueblos étnicos que hayan sufrido violencias de género y los delitos sexuales en el marco del conflicto armado desarrolladas y publicadas en el marco del Observatorio de Justicia Transicional

Meta
1

Avances
100%

Instrumento de planeación
Indicador creado
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

Al cierre del 31 de diciembre de 2024, el indicador reporta avance del 100 % respecto a la meta, correspondiente a la elaboración y publicación de una investigación en el marco del Observatorio de Justicia Transicional. El estudio contribuye al fortalecimiento de las políticas relacionadas con el acceso a la justicia transicional para personas de pueblos étnicos que han sido víctimas de violencias basadas en género y delitos sexuales en el contexto del conflicto armado.

Avance cualitativo

En 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó el estudio Camino hacia la restauración: *Recomendaciones de política pública para proyectos restaurativos asociados a violencias basadas en género y violencias sexuales en mujeres y población LGTBIQ+*

de los pueblos étnicos de Tumaco, Barbacoas y Ricaurte (Nariño). Esta investigación, desarrollada en el marco del Observatorio de Justicia Transicional, representa un aporte significativo a la formulación de políticas que promueven el acceso a la justicia transicional con enfoque étnico, de género y diferencial. Con esta publicación, el Ministerio reporta un avance del 100 % en el cumplimiento del indicador para la vigencia 2024.

4.7 Recomendación RnA.18: Construcción, preservación y apropiación de la memoria del conflicto armado interno

Promover la construcción, preservación y apropiación de la memoria del conflicto armado interno con enfoque territorial y diferencial étnico (p. 667).

3.59: Número de municipios con procesos de memoria documental preservada	Meta 242	Avances 100%
Instrumento de planeación Documento CONPES 4031 Fecha de inicio 2021	Entidad responsable Centro Nacional de Memoria Histórica Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Con corte a diciembre de 2024, el indicador presenta un avance del 100 % frente a la meta acumulada anual, con un total de 144 municipios con procesos de preservación de

memoria documental. El indicador de gestión acumula el número de municipios en los que se han habido acciones que comprenden desde el acercamiento con comunidades y organizaciones sociales, hasta la inclusión de archivos en el Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos (READH), así como su socialización, apropiación social y protección.

Avance cualitativo

Desde 2021, el CNMH ha consolidado procesos progresivos de intervención territorial para la preservación de archivos de DD. HH. En 2021 se alcanzaron 102 municipios, incluidas 14 nuevas acciones de seguimiento. En 2022 se sumaron 12 municipios más y en 2023 al menos 20 municipios adicionales, con lo que se alcanzó un acumulado de 130 al cierre de ese año. En 2024 se intervinieron 14 nuevos municipios —4 en el primer semestre y 10 en el segundo—, lo que eleva el total a 144. Las acciones incluyen una jornada de acompañamiento técnico; (2) caracterización de archivos; (3) talleres de formación en gestión documental; (4) socialización del READH; (5) y coordinación con víctimas, organizaciones sociales y entidades públicas y privadas.

Es necesario continuar con el despliegue territorial para asegurar la cobertura nacional y la profundidad de procesos de apropiación comunitaria y técnica de los archivos más que todo en los 98 municipios por intervenir.

El avance sostenido del CNMH en el acompañamiento a municipios para la preservación documental constituye un paso clave hacia al cumplimiento de la recomendación 13. Los procesos desarrollados hasta 2024 han permitido recolectar y proteger archivos, así como su socialización y el fomento de la aprobación comunitaria, de acuerdo con los principios de memoria viva, verdad y dignificación.

3.61: Número de iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas

Meta
412

Avances
198

Instrumento de planeación
Documento CONPES 4031

Fecha de inicio
2021

Entidad responsable
Centro Nacional de Memoria Histórica

Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
30 de junio de 2024

Avance cuantitativo

A corte del primer semestre de 2024, el CNMH ha acompañado un total acumulado de 220 iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado, lo que representa un 53,39 % de cumplimiento respecto de la meta establecida a 2026.

Avance cualitativo

Desde 2021, el CNMH ha acompañado diversas formas de expresión de memoria impulsadas desde los territorios: en 2021 se registraron 44 iniciativas; en 2022, 17 —en su mayoría rezagadas de vigencias anteriores—; en 2023, 11; en el primer semestre de 2024, se acompañaron 70 —40 priorizadas para el año y 30 que venían rezagadas—; y en el segundo semestre se culminaron 22, con lo que se logra un total de 220 en el periodo de implementación. Estas iniciativas incluyen muralismo, cartografía social, obras teatrales, archivos comunitarios, medicina ancestral, libros ilustrados, documentales, placas conmemorativas, y otras formas de expresión colectiva. Todas ellas han incorporado enfoques de género, étnico y territorial, así como temas relacionados con la desaparición forzada, la violencia sexual, el desplazamiento, el exilio y la resistencia cultural.

Estrategia de transversalización y territorialización del CNMH implementada		Meta 100%	Avances 100%
Instrumento de planeación Plan Estratégico Institucional Plan de Acción Institucional Fecha de inicio 2024		Entidad responsable Centro de Memoria Histórica Fecha de fin 2026	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

A corte 31 de diciembre de 2024, el indicador reporta avance del 100 % frente a la implementación de la estrategia de transversalización y territorialización del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Avance cualitativo

Con el fin de avanzar en la implementación de la estrategia de territorialización y transversalización del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), se definieron metodologías para la planeación y ejecución de los Planes Territoriales de Memoria. En este marco, se elaboraron dos documentos fundamentales: una guía para la construcción de diagnósticos y una metodología para la ejecución de dichos planes durante el año 2024. Uno de los aspectos centrales abordados en esas publicaciones es la participación de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas en todas las etapas del proceso relacionado con los Planes Territoriales de Memoria; por ello, durante la vigencia 2024, se priorizaron cuatro planes territoriales, de los cuales se detallan a continuación los avances obtenidos.

En el *Plan Territorial de Memoria de Urabá y Dabeiba*, se logró la concertación de acciones para ser incluidas en la planeación institucional del CNMH (2025-2030), en coordinación intersectorial con entidades territoriales de la región y organizaciones de víctimas.

Frente al *Plan Territorial de Memoria del Eje Cafetero*, se concertaron acciones a integrar en la planeación institucional del CNMH (2025-2030), mediante articulación intersectorial con las autoridades locales y las organizaciones de víctimas de la región. Ahora bien, respecto al *Plan Territorial de Memoria del Caquetá*, se avanzó en la concertación de acciones que serán parte de la planeación institucional del CNMH (2025-2030), en coordinación con entidades territoriales y organizaciones de víctimas del departamento.

Por último, respecto al *Plan Territorial de Memoria de Norte de Santander*, se concertaron acciones para incluir en la planeación institucional del CNMH (2025-2030), coordinadas con entidades territoriales y organizaciones de víctimas de la Provincia de Soto Norte y otros municipios cercanos a la región metropolitana de Bucaramanga.

Durante su conformación se presentaron cuellos de botella relacionados con limitaciones logísticas y presupuestales que dificultaron el desarrollo de los eventos de consulta y de formulación de los Planes Territoriales. Dicha situación exigió una gestión interinstitucional activa, así como la búsqueda de insumos y apoyos logísticos por parte de otras entidades y entes territoriales, con el fin de dar continuidad a las acciones previstas. Como parte de las medidas de mitigación, la experiencia de ejecución dejó importantes lecciones aprendidas, entre ellas, la necesidad de una articulación más temprana y efectiva con los Gobiernos locales, así como una planeación logística más precisa que permitió unificar en una sola jornada las actividades de consulta y construcción del plan, optimizando así los recursos disponibles.

4.8 Recomendación RnA.19: Construcción, preservación y apropiación de la memoria del conflicto armado interno

Promover la protección efectiva de los territorios étnicos y la restauración de su integridad, biodiversidad y resiliencia, con el fin de reparar y resarcir los daños de los que han sido víctimas. Para ello deben ser desplegados esfuerzos específicos que implementen de manera eficaz las normas y políticas aplicables, y la creación de nuevas que preserven los territorios como espacios de vida para los pueblos étnicos y como formas de protección de la humanidad y la naturaleza ante las emergencias ambientales (p. 668).

3.77. Solicitudes de inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a comunidades indígenas atendidas		Meta 20	Avances 0%
Instrumento de planeación Documento CONPES 4031 Fecha de inicio 2021		Entidad responsable Unidad de Restitución de Tierras Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024			

Avance cuantitativo

Desde julio de 2021 hasta junio de 2023, no se reporta avance acumulado en las metas trazadas para el periodo establecido, que contempla la atención de al menos 20 solicitudes de inclusión en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) correspondientes a comunidades indígenas.

En 2021 se logró el cierre jurídico de 60 solicitudes (heredadas de años previos) y en 2022 se adoptaron tres estudios preliminares. Sin embargo, no se consolidaron nuevas inclusiones oficiales durante la vigencia 2023, lo cual mantiene el valor del indicador en el 0 %.

Avance cualitativo

El proceso de inclusión de comunidades indígenas en el RUPTA Étnico ha tenido una evolución discontinua. En 2021 se observaron avances significativos gracias a la coordinación entre direcciones territoriales y la aplicación de mecanismos de verificación con fuentes oficiales y comunitarias. Este cierre jurídico de 60 solicitudes no impacta de manera directa el indicador porque corresponde a procesos previos a su adopción formal. Sin embargo, muestra una capacidad institucional instalada que puede ser reactivada con planificación y gestión técnica adecuada.

Durante 2022, la URT adoptó tres estudios preliminares, lo cual representa un paso necesario para avanzar en nuevas inclusiones. Los casos registrados—correspondientes a los resguardos Alto Ulbi Nunalbi, Guelmambi Caraño y el predio Putumayo— fueron gestionados con enfoque diferencial y mediante estrategias de planeación anticipada por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos. Estos avances técnicos no se tradujeron aún en nuevas inclusiones consolidadas en el RUPTA, pero sí configuran un terreno de trabajo en curso que puede dinamizarse si se superan las barreras identificadas.

Desde 2023, el proceso se encuentra estancado. No se reportan nuevas solicitudes de inclusión ni avances en estudios técnicos o cierres jurídicos. Esta situación sugiere una ralentización del compromiso institucional con el componente étnico de la restitución de tierras, sobre todo en lo relacionado con el reconocimiento del abandono forzado o el despojo en contextos de conflicto y violencia estructural en territorios indígenas. La falta de avance resulta es aún más crítica si se considera la urgencia de garantizar medidas de protección colectiva del territorio, en consonancia con los principios de reparación transformadora y justicia ambiental establecidos en el AFP.

3.78. Porcentaje de medidas de protección o cancelación de la protección en territorios étnicos inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Meta
100%

Avances
80%

Instrumento de planeación
Documento CONPES 4031
Fecha de inicio
2021

Entidad responsable
**Superintendencia de
Notariado y Registro**
Fecha de fin
2031

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

El indicador ha mostrado un avance progresivo y sostenido desde 2021, pasando de un valor no consolidado por falta de insumos completos, a un cumplimiento del 80 % al cierre de 2024. El porcentaje corresponde al número de medidas de protección o cancelación inscritas frente al total de resoluciones recibidas por la Superintendencia de Notariado y Registro provenientes de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y el Ministerio del Interior.

Avance cualitativo

Desde su implementación, el avance ha estado condicionado por la disponibilidad de información oportuna y sistemática por parte de las entidades competentes. En 2021, la Superintendencia inscribió 78 folios con medidas de protección patrimonial, pero no pudo calcular el indicador por ausencia de un denominador completo. Esta dificultad evidenció la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional con la URT y el Ministerio del Interior.

En 2022 y 2023 se comenzaron a consolidar los datos. En 2023, de 23 resoluciones recibidas, 18 fueron inscritas —el 78 % de cumplimiento acumulado—. En 2024, se mantuvo la tendencia positiva con 8 de 10 resoluciones inscritas, logrando el 80 % de cumplimiento acumulado. Esta mejora progresiva sugiere un fortalecimiento de las capacidades institucionales y operativas de la Superintendencia para responder a las solicitudes de inscripción, aunque todavía persisten desafíos estructurales en el flujo de información interinstitucional.

3.79. Demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas presentadas		Meta 160	Avances 50%
Instrumento de planeación Documento CONPES 4031 Fecha de inicio 2021		Entidad responsable Unidad de Restitución de Tierras Fecha de fin 2031	
Fecha de reporte 31 de junio de 2024			

Avance cuantitativo

Entre julio de 2021 y junio de 2023, se ha logrado la radicación de 125 demandas de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, lo que representa el 50 % frente a la meta trazada para 2031.

En 2021 se registró el mayor número de demandas en una sola vigencia desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, con un total de 74 radicaciones. Esa tendencia se mantuvo en 2022, cuando se superó de forma amplia la meta anual, alcanzando 85 demandas en territorios de 6 departamentos. Aunque en 2023 se observó una desaceleración en el ritmo de radicación, con 60 demandas registradas, se mantiene un cumplimiento acumulado significativo.

Avance cualitativo

La evolución del indicador demuestra una respuesta institucional activa y sostenida por parte de la URT en el cumplimiento de sus obligaciones con las comunidades étnicas. La cifra récord alcanzada en 2021 da cuenta de una reactivación operativa en medio de las limitaciones impuestas por la pandemia y por escenarios de inseguridad en varios territorios priorizados. Esos logros iniciales reflejan avances en capacidades institucionales, metodologías especializadas y diálogo con comunidades, factores que han sido fundamentales para sostener el ritmo de radicación.

Durante 2022, el desempeño institucional se fortaleció aún más con la radicación de 85 demandas que beneficiaron a 65 comunidades indígenas y 23 comunidades negras. El avance mencionado fue resultado de una combinación entre recursos de inversión y gestiones institucionales adicionales, así como del trabajo articulado con las Direcciones Territoriales y de Asuntos Étnicos de la URT. La cobertura territorial, que incluyó departamentos como Chocó, Nariño, Arauca y Tolima, da cuenta de un enfoque de priorización territorial y diferencial en coherencia con el marco normativo de reparación colectiva y los principios del Acuerdo Final de Paz.

En 2023, si bien se presentó una reducción en el número total de demandas radicadas, se mantuvo el foco étnico, con una fuerte presencia en el Chocó y la mayoría de las demandas presentadas en nombre de comunidades indígenas. Lo anterior podría

responder a factores estructurales como las condiciones de seguridad, los tiempos necesarios para completar los estudios jurídicos y técnicos previos a la radicación, o la necesidad de fortalecer capacidades territoriales en regiones con mayores brechas institucionales.



Avance cuantitativo

Entre 2018 y 2023 se han implementado un total acumulado de 121.375 medidas de protección colectiva de las 142.017 aprobadas por el CERREM Colectivo, lo que representa un avance del 85 % respecto al universo total de medidas recomendadas para pueblos y comunidades étnicas. El resultado refleja un incremento progresivo desde un 53 % en 2021, hasta alcanzar dicho porcentaje al cierre de 2023. No se registran avances adicionales durante 2024, lo que implica una pausa en la tendencia de implementación registrada en años anteriores.

Avance cualitativo

El indicador da cuenta de una política de protección colectiva con amplia cobertura territorial y diversidad de acciones, dirigida a colectivos étnicos en situación de riesgo extraordinario, extremo o inminente. Durante el periodo reportado, las medidas implementadas incluyeron esquemas de protección con enfoque diferencial, dotaciones logísticas como vehículos, radios, botes, motores, chalecos y carpas, así como acciones pedagógicas como talleres de autoprotección. Se ha priorizado la atención a pueblos indígenas como los Emberá, Nasa, Awá, Wayuu y Kankuamo, así como a comunidades afrodescendientes localizadas en departamentos históricamente golpeados por el conflicto armado como Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

La implementación ha contado con coordinación con las autoridades comunitarias, en el marco de actos administrativos concertados con la UNP. No obstante, se identifican limitaciones importantes para la sostenibilidad del avance alcanzado. Desde 2023 no se ha reportado ejecución adicional, a pesar de que el universo de medidas aprobadas continúa en crecimiento, situación que pone en riesgo la cobertura oportuna ante nuevas amenazas y la consolidación de una política estructural de protección que no dependa solo de la respuesta reactiva a emergencias.

4.9 Recomendación RnA.20: Recuperación del tejido social

Promover la recuperación del tejido social para la convivencia, proteger la diversidad étnica y cultural afectada por el conflicto armado, priorizar la construcción de la confianza cívica entre ciudadanos e instituciones, y la construcción de paz y reconciliación mediante el empoderamiento y fortalecimiento de capacidades en las comunidades, organizaciones y liderazgos sociales. Esto para la adecuada gestión de conflictos y para la promoción de acciones y espacios de convivencia pacífica en territorios interétnicos afectados por el conflicto armado. Lo anterior incluye mecanismos para el encuentro desde lo artístico-cultural y el rescate de escenarios de importancia cultural con enfoque étnico, de género, de infancia, víctimas y territorial (CEV, 2022, tomo 9, pp. 666-667).

A.12. Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento.

Meta
1

Avances
100%

Instrumento de planeación
Plan Marco de Implementación
Fecha de inicio
2017

Entidad responsable
Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de fin
2021

Fecha de reporte
31 de diciembre de 2021

Avance cuantitativo

El indicador se encuentra cumplido en su totalidad, con un avance del 100 % frente a la meta trazada de creación y puesta en funcionamiento de un mecanismo de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra. Las acciones principales se ejecutaron hasta 2021, por lo cual no se reportan avances adicionales durante el periodo del Gobierno actual.

Avance cualitativo

Durante 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, llevó a cabo un conjunto de acciones orientadas a sentar las bases para una política pública de mediación rural con enfoque comunitario y étnico, centrada en municipios priorizados por los PDET. Tales acciones incluyeron jornadas gratuitas de conciliación extrajudicial en derecho enfocadas en conflictos sobre el uso y la tenencia de la tierra, diagnósticos sobre mediación rural en contextos comunitarios y étnicos, y procesos de formación territorial, en colaboración con la ANT y la cooperación internacional.

Se destaca la formación de 679 mediadores y conciliadores en equidad en 33 municipios, así como la capacitación de 74 líderes comunitarios y la atención de ocho casos específicos de conflicto sobre tierras. La creación de una caja de herramientas para Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y la ejecución de un proyecto con el fondo MPTF en 22 municipios, que permitió la formación de 403 personas adicionales, fortalecieron la capacidad instalada para la gestión local de disputas, con enfoque en la participación activa de las comunidades.

4.10 Recomendación RnA.21: Transformación profunda del sistema educativo para vivir en paz

Realizar una transformación profunda del sistema educativo sobre la base de una revisión y ajuste de las distintas herramientas, instrumentos, proyectos transversales y áreas de conocimiento, para garantizar la formación de personas respetuosas de sí mismas y de los demás, que valoren y respeten las diferencias, la diversidad étnica y cultural, la diversidad sexual, y que, en general, desarrollen capacidades necesarias para vivir en paz. Si bien existen muchas iniciativas tomadas para fortalecer estas competencias, es importante una revisión que garantice su efectividad (CEV, 2022, tomo 9, p. 671).

Entrega de herramientas tecnológicas a sedes educativas públicas con matrícula étnica

Meta
20%

Avances
0%

Instrumento de planeación

Indicador creado

Fecha de inicio

2025

Entidad responsable

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Fecha de fin

2025

Fecha de reporte

31 de diciembre de 2024

Avance cuantitativo

}A corte de 31 de diciembre 2024, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no reporta avance en la entrega de herramientas tecnológicas a sedes educativas públicas con matrícula étnica. Es importante resaltar que el reporte incluye solo sedes educativas en donde el porcentaje de matrícula de estudiantes indígenas es igual o superior al 50 %, con el fin de asegurar la focalización del indicador.

Avance cualitativo

Durante la vigencia 2024, el Programa Computadores para Educar (CPE), bajo la coordinación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), no hizo entregas de herramientas tecnológicas a sedes educativas cuya matrícula de estudiantes indígenas es igual o superior al 50 %. No obstante, en ese periodo se adelantaron los procesos de adquisición y compras necesarias para garantizar la entrega de dichas herramientas durante el año 2025.

Formación y acompañamiento docentes y estudiantes de instituciones educativas con matrícula indígena	Meta 30	Avances 53,33%
Instrumento de planeación Indicador creado Fecha de inicio 2025	Entidad responsable Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Fecha de fin 2025	
Fecha de reporte 31 de diciembre de 2024		

Avance cuantitativo

Aunque el indicador tiene como horizonte de ejecución el año 2025, al cierre de 2024 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) adelantó acciones anticipadas de formación y acompañamiento a docentes y estudiantes de instituciones educativas con matrícula indígena, lo que representa un avance preliminar del 53,33 % respecto a la meta establecida para 2025.

Avance cualitativo

Durante el año 2024, MinTIC adelantó procesos de formación y acompañamiento en 16 sedes educativas con matrícula indígena superior al 50 %, beneficiando a 49 docentes y 510 estudiantes. Estas acciones, aunque cumplidas de manera anticipada frente al horizonte establecido del indicador (2025), reflejan un avance significativo en el fortalecimiento de capacidades pedagógicas en contextos educativos con alta presencia de población indígena. Ese acompañamiento contribuye al cierre de brechas digitales y al reconocimiento de las particularidades culturales de los territorios.



Imagen de la UIAP - Comisión Nacional de Garantías de Seguridad - CNGS

5. Tendencias de la implementación

5.1 Implementación: de la fragmentación a la reorientación

El Gobierno nacional se ha comprometido a avanzar en la ruta técnica e institucional para la implementación del AFP en el marco de una política estatal de paz. Con ese propósito, se han aunado esfuerzos de agenda legislativa, adecuación y fortalecimiento institucional, actualización del PMI y adopción y seguimiento a las recomendaciones de la CEV.

El trabajo mancomunado apunta a resolver problemáticas estructurales de la implementación desde la firma del AFP: retrasos, estancamientos, desarticulación institucional, incumplimiento en los enfoques diferenciales, limitaciones presupuestales y operativas y persistencia de la violencia. El CSM en sus informes (2023, 2024a & 2024b) ha identificado así los retos para la construcción de paz: (1) fragmentación interinstitucional que genera duplicidades, vacíos o retrasos; (2) fallas en la planificación y ejecución presupuestal con demoras en contrataciones, dificultad para la compra de predios y ausencia de ajustes a los marcos técnicos de algunos indicadores; (3) baja incorporación de los enfoques de género y pueblos étnicos; y (4) reconfiguración y persistencia de la violencia en las zonas histórica afectadas por el conflicto armado y cuya consecuencia inmediata es una situación crítica de seguridad para las comunidades de estos territorios, firmantes de paz, defensores de derechos humanos y liderazgos sociales.

Frente a los desafíos identificados, una de las acciones gubernamentales más relevantes ha sido el “relanzamiento de la implementación” del AFP a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (CSM, 2024b), donde la paz se concibe como una política de Estado, de carácter intersectorial, transversal y con asignación presupuestal, así como con una definición clara de responsabilidades institucionales. En ese contexto, el PND 2022-2026 —adoptado mediante la Ley 2294 de 2023— articula la implementación del AFP con la Política de Paz Total (Ley 2272 de 2022).

Esta articulación cumple un doble propósito: por un lado, impulsar la transformación territorial y rural, promover la participación efectiva, garantizar la seguridad de firmantes de paz y comunidades históricamente afectadas por el conflicto, asegurar la no repetición y el respeto por la verdad, la justicia y la reparación, e incorporar los enfoques diferenciales; y, por otro lado, abrir canales de diálogo político con grupos insurgentes y de diálogo socio-jurídico con estructuras criminales para su acogimiento a la justicia.

Aunado a lo anterior se ha impulsado una agenda legislativa para resolver retrasos y estancamientos, con la intención de encuadrar la implementación al espíritu transformador del AFP. Entre los asuntos considerados se encuentran la jurisdicción agraria, la reforma al Sistema General de Participaciones (SGP), la reforma política, el tratamiento penal diferenciado, la reglamentación a la protesta social, la política de desmantelamiento de organizaciones criminales y la implementación del capítulo

étnico bajo la coordinación de la vicepresidencia. También se ha procurado una adecuación para consolidar la articulación interinstitucional con la reorganización del sector paz del Gobierno y la creación de la UIAFP (Decreto 2647 de 2022).

En este contexto, el Gobierno nacional definió indicadores para la implementación de cinco recomendaciones de la CEV en lo relacionado con la construcción de paz como un proyecto nacional. Dichos indicadores permiten monitorear avances programáticos y normativos del AFP, de modo que brindan información clave para la apropiación social del proceso y la toma de decisiones en materia de política pública.

Una de las tendencias más relevantes es la consolidación normativa e institucional. El diseño e implementación del SNR alcanza el 100 % de su meta (indicador 1.4) y muestra así una apuesta institucional robusta que articula actores y permite estructurar regular el PRI (Decreto 0846 de 2024). El avance evidencia un compromiso gubernamental sostenido con la arquitectura fundamental para el proceso de reincorporación tanto individual como colectiva.

En paralelo se identifican avances en el diseño de políticas específicas de protección. El Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) con un 90 % de cumplimiento (indicador C.461), pasó de ser un conjunto de acciones dispersas a un instrumento operativo con enfoque territorial, diferencial y de seguridad humana. Aunado a ello, se ha dado el alistamiento normativo del Programa de Protección Integral (PPI) para integrantes del Partido Comunes (indicador C.249), cuya formulación se encuentra en trámite final.

Otra tendencia positiva es el fortalecimiento de herramientas de planeación y seguimiento para la reincorporación. El PRI (indicador 184) tiene un avance del 14,29 % que se sustenta en la creación de un banco de oferta, herramientas de cruce de información territorial y procesos de socialización que fortalecen las capacidades locales.

Se constatan rezagos críticos en indicadores que reflejan la operativización de enfoques diferenciales notorios en el caso de las mujeres excombatientes de pueblos étnicos (indicador C.E.4) que no presenta ningún avance. Aunque se ha completado el diseño y socialización del PEA, su puesta en marcha no ha iniciado por lo que es uno de los desafíos más importantes en las próximas vigencias para garantizar los derechos de estas poblaciones en proceso de reincorporación.

El avance general en el cumplimiento del PMI (indicador 185) se sitúa en el 54,83 % frente a una meta del 75 % para 2031. Se trata de un progreso relevante desde la línea base (49,3 %), pero se identificó la necesidad de acelerar el proceso y atender los problemas estructurales de coordinación interinstitucional, planificación deficiente y cuellos de botella en contratación, compra de predios y trámites administrativos.

Con el propósito de continuar el impulso a la implementación, y en atención a los retos identificados, el Gobierno ha demostrado capacidad de respuesta institucional al llevar a cabo la actualización del PMI en articulación con el partido Comunes, las instancias de participación de mujeres y del capítulo étnico (IEM e IEANPE) y los acompañantes internacionales. Esto tradujo un proceso técnicamente sólido que ajustó 123 indicadores, formuló 77 nuevos y priorizó la construcción de indicadores de resultado por encima de los de gestión (Adenda 1, Documento CONPES 3932, p. 4). Así, se corrigen vacíos estructurales del diseño inicial y se fortalecen compromisos fundamentales del AFP que no habían sido asumidos en la planificación original.

En relación con los indicadores asociados a las recomendaciones de la CEV, la actualización del PMI se orienta al robustecimiento de los compromisos del Gobierno nacional con “la protección y garantías de seguridad para firmantes de paz, el fortalecimiento de sus formas asociativas, la asistencia técnica en sus proyectos educativos y la reunificación familiar” (Documento CONPES 3932, Adenda 1, p. 5), lo que implica la articulación del PMI con el SNR y el PRI, y la ampliación en el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

En los indicadores específicos asociados a las recomendaciones de este eje, se observa que varios se ajustaron para mejorar su coherencia, pertinencia y capacidad de reflejar impactos transformadores. Es el caso del indicador C.E.4 que fue eliminado por su bajo nivel de operatividad. En su lugar, se formuló el nuevo indicador C.E.11.N que permite hacer seguimiento a los planes de armonización ejecutados durante su vigencia, de modo que integra el enfoque étnico y de género de forma más transversal y territorializada.

Otro cambio fue el cierre de la meta trazadora C.MT.1 que reportaba el porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados que accedían voluntariamente a la ruta de reincorporación, el cual se sustituyó por el indicador C.208.N que permite monitorear el avance en los planes de reincorporación individuales y colectivos, con un enfoque más sustantivo en los resultados y trayectorias del proceso, más allá del formal.

También se creó la meta trazadora C.MT.7. N que incorpora por primera vez la medición de la reducción de afectaciones a firmantes de paz, de modo que responde a la urgencia de visibilizar el contexto de riesgo y violencia como una dimensión central de la reincorporación.

Por último, ajustes como el cambio de entidad responsable en el indicador C.249 (PPI) y la ampliación de la vigencia del indicador C.461 (Plan Estratégico de Seguridad y Protección) hasta 2031, fortalecen la trazabilidad institucional y reconocen la necesidad de asegurar la continuidad y sostenibilidad en las acciones del Estado.

Debido a que la Adenda 1 del Documento CONPES 3932 fue expedida en diciembre de 2024, aún se requiere tiempo para valorar el avance en la medición de estos asuntos, así como los efectos concretos que puedan tener sobre el rumbo y la profundidad de la implementación integral del AFP. Su impacto dependerá de la apropiación por parte de las entidades responsables, la solidez de los reportes y la continuidad en la voluntad política e institucional con el proceso.

Se identifica además una estrategia gubernamental decidida en relación con el respeto al DIH y los acuerdos humanitarios (recomendación 5), a través de múltiples procesos de diálogo con actores armados. Aunque sin indicador específico, los acercamientos para llegar a acuerdos sociopolíticos y sociojurídicos evidencian un esfuerzo sostenido por avanzar en una salida negociada hacia la paz

Para finalizar, destaca la decisión de crear la UIAFP que muestra una preferencia por una arquitectura institucional flexible para la coordinación de los asuntos relacionados con la paz. Frente a esto, se identifica la necesidad de fortalecer la capacidad de liderazgo y articulación de la entidad para fortalecer la eficacia interinstitucional en la implementación de la implementación del AFP.

5.2 Reparación: entre el horizonte transformador y la fragmentación operativa

A dos años de la entrega del informe final de la CEV, el eje de reparación muestra avances diferenciales y tensiones entre el horizonte transformador del AFP y las capacidades institucionales para hacerla efectiva. Esta tensión está marcada por esfuerzos institucionales sostenidos, ajustes normativos relevantes, pero también por rezagos estructurales, cuellos de botella operativos y de articulación. De esta manera, el proceso transita entre el cumplimiento parcial de metas, la reafirmación de compromisos estatales y la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para materializar una reparación integral, transformadora y con enfoque diferencial.

En primer lugar, hay una tendencia a la consolidación normativa del enfoque transformador de reparación expresada en la promulgación de la Ley 2421 de 2024. Esta reforma estructural a la Ley 1448 de 2011 incorpora principios como la transformación estructural, la progresividad y la no-regresividad, y redefine el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como un sistema funcional participativo.

En segundo lugar, se evidencia una trayectoria positiva en la atención psicosocial con enfoque diferencial, en particular a mujeres y pueblos étnicos. Se reporta el cumplimiento del 100 % en la atención a víctimas que solicitaron acompañamiento psicosocial (indicador E.E.4) y un 60 % de avance en la atención a mujeres víctimas, con más de 96.000 mujeres atendidas (indicador E.G.2). También, se reporta un avance del 75,45 % en la atención psicosocial de todas las víctimas (indicador 3.9). Esto confirma el fortalecimiento del PAPSIVI, la articulación con el SGSSS y el desarrollo de metodologías ajustadas al enfoque étnico y territorial. No obstante, persisten riesgos en la disponibilidad oportuna de recursos, así como por las brechas territoriales.

En tercer lugar, se encuentra un desempeño limitado en la reparación colectiva. El indicador 36, que mide planes de reparación colectiva con más del 50 % de implementación, reporta un avance del 11 % y el indicador 347, que mide PIRC de pueblos indígenas protocolizados, alcanza el 18,07 % de su meta. Estos rezagos se explican por las condiciones de seguridad adversas y sus efectos en la programación de las actividades de implementación, las contrataciones oportunas y la organización

logística. Así, se identifica una tensión entre metas ambiciosas y capacidades institucionales insuficientes, por lo que se han adoptado medidas para restablecer el ritmo de implementación: priorización de sujetos rezagados y fortalecimiento de capacidades técnicas.

En cuarto lugar, se destacan avances en la preservación de la memoria histórica como componente reparador. El indicador 3.59 reporta un cumplimiento del 100 %, con procesos de memoria documental de 144 municipios. El CNMH ha articulado acciones técnicas, formativas y comunitarias, alineadas con la Recomendación 13, lo que evidencia la articulación territorial, la participación social y la apropiación del archivo como herramienta de reparación.

En quinto lugar, existe un desafío por la atención aún parcial a las víctimas en el exterior y a excombatientes. Aunque se registra un avance del 43 % en el acceso de víctimas en el exterior a medidas de reparación y atención, el indicador 2.63 muestra una tendencia decreciente desde 2022 en los acompañamientos a retornos y reubicaciones. Esta situación no obedece a las tensiones estructurales entre el principio de voluntariedad y la persistencia de condiciones de inseguridad en los territorios de origen. Por su parte, aún es necesario incorporar la recomendación 9.3 sobre reconocimiento a los excombatientes como víctimas en la normativa vigente. Esto último representa una brecha para el enfoque restaurativo integral, por lo que debe ser revisado e impulsado en los siguientes años de la implementación.

Para finalizar, se observa un avance significativo en la política de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, alineada con la recomendación 14. La adopción del Decreto 532 de 2024, que crea el Sistema Nacional de Búsqueda y la aprobación de su reglamentación operativa —el 50 % del cumplimiento del indicador correspondiente—, muestran el avance del andamiaje institucional. Sin embargo, la política aún se encuentra en fase de diagnóstico y enfrenta obstáculos relacionados con los cambios institucionales y la necesidad de consensos intersectoriales. Como complemento, la política de intervención de cementerios cuenta con un borrador de decreto en trámite por lo que deberá existir una estrategia de implementación efectiva que se desarrolle de forma integral con las demás acciones de reparación.

En cuanto a la relación de estos avances con el entorno político e institucional, vale la pena mencionar que a través del Documento CONPES 4031 y el PMI, se han establecido metas concretas e indicadores para varias de ellas. Esta inclusión representa un paso importante en términos de institucionalización y transversalización del enfoque de

reparación. En todo caso, es importante continuar incorporando acciones verificables para el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV con el fin de resolver los vacíos entre las recomendaciones y su incorporación efectiva en los instrumentos de planeación, tal como lo señala el CSM (2024a).

En síntesis, el eje mantiene el horizonte transformador, pero enfrenta riesgos por los que podría desplazarse hacia una lógica administrativa de cumplimiento parcial y desarticulado. Aunque subsisten brechas en áreas estratégicas como la reparación colectiva, la atención al exilio, el cumplimiento de sentencias internacionales y la protocolización de planes para pueblos étnicos, existen avances destacables en el reconocimiento de enfoques diferenciales y la ampliación de coberturas en atención psicosocial que, en conjunto se articulan a la adecuación normativa e institucional para solventar los obstáculos que ha enfrentado dicha política.

El esfuerzo del Gobierno nacional por posicionar el legado de la CEV en la agenda pública, así como su compromiso con indicadores y rutas de implementación, representa un avance significativo en materia de reparación. Con el propósito de sostener y profundizar esta orientación, se requiere robustecer la articulación institucional, el monitoreo territorial y la participación efectiva de las víctimas, y también alternativas para garantizar el financiamiento de la política.

5.3 Participación: entre la apertura normativa y los rezagos operativos

La implementación de las recomendaciones del eje de participación evidencia una disputa entre horizontes de transformación institucional y prácticas estatales que arrastran inercias restrictivas. Mientras se observa un marco normativo y programático que avanza hacia la ampliación de la democracia, los resultados aún son dispares: hay avances sustanciales en componentes de diseño y también rezagos en la garantía de derechos colectivos, la seguridad para la participación y la articulación interinstitucional.

Una primera tendencia es el avance en la formulación e implementación de instrumentos normativos y técnicos que buscan fortalecer la democracia. Esto se expresa en el cumplimiento total de indicadores como la Ley Estatutaria de Oposición (indicador B.122) y el funcionamiento de la Subdirección Especializada de la UNP (indicador

C.250), y en avances superiores al 60 % en la elaboración del documento técnico para la planeación participativa (indicador B.353) y el plan de apoyo a veedurías ciudadanas (indicador B.152). Estos logros reflejan una voluntad institucional sostenida y la existencia de mecanismos efectivos para avanzar en las recomendaciones de la CEV.

Se evidencia el despliegue de acciones nacionales y territoriales de diálogo, reconciliación y convivencia con el avance del 94,12 % en la implementación de rutas para pactos políticos (indicador C.243) que demuestra una apuesta por desescalar el conflicto social y fortalecer la cultura democrática. También la aprobación del Decreto 1444 de 2022 y la implementación progresiva de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización (indicador B.144, con el 50 %) reafirman ese compromiso; sin embargo, persisten tensiones en su territorialización, lo que evidencia el desafío de materializar en lo local los diseños nacionales.

De otra parte, existen límites operativos en la transformación institucional para garantizar derechos en contextos de protesta, movilización y seguridad, como muestra el avance parcial en la revisión normativa del derecho a la protesta (B.135, con el 60 %) y en el fortalecimiento del Programa de Protección a Liderazgos Sociales (B.446, con el 53,39 %). Y, si bien se han presentado iniciativas legislativas y adoptado medidas de protección, persisten cuellos de botella en logística, disponibilidad de recursos y articulación interinstitucional. Esto refleja la tensión entre la promoción de un enfoque de derechos y las restricciones que persisten en el aparato estatal para sostener la implementación integral.

En contraste, hay un importante desafío en impulsar definitivamente la participación de los pueblos étnicos en la construcción normativa sobre derechos de expresión, protesta y movilización, pues aún no se reportan avances en este sentido (indicador B.E.4). Lo anterior muestra la necesidad de integrar de manera efectiva el enfoque étnico en la implementación de garantías para el ejercicio democrático.

Otros asuntos, aunque sin indicador, se han venido adelantando para materializar las transformaciones estructurales que se espera en términos de la participación. Este es el caso del estatuto de participación de mujeres y personas LGBTIQ+ (recomendación 19) que ha sido asumida mediante la actualización de la política pública de participación; y el reconocimiento del campesinado (recomendación 24) junto a la puesta en marcha de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos (Decreto 2113 de 2023). Los desarrollos referidos representan los avances en la implementación a pesar de las condiciones operativas y las resistencias estructurales.

En último término, se destaca el avance robusto en la normativa para la garantía de derechos de los pueblos étnicos, como se evidencia en el conjunto de medidas adoptadas a través de los decretos que dan cumplimiento progresivo a la recomendación 27. Estos instrumentos institucionalizan mecanismos permanentes de concertación, articulan derechos colectivos con políticas públicas y configuran un camino de transformación sustantiva en materia de participación étnica.

Además, la actualización del PMI a través de la Adenda 1 del Documento CONPES 3932 introdujo ajustes clave en el eje de participación que se orientan a garantizar una implementación sostenida tanto del AFP como de las recomendaciones de la CEV. Por ejemplo, se extendió el horizonte de cumplimiento hasta 2031 para la implementación de la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y no Estigmatización (B.144), así como para el fortalecimiento del Programa de Protección a Liderazgos Sociales (B.446). Esta ampliación temporal permite alinear estas medidas con procesos de transformación institucional que requieren maduración progresiva, al tiempo que reconoce los desafíos estructurales para garantizar condiciones duraderas de participación segura y libre de estigmas.

La reactivación del indicador sobre revisión normativa a la protesta social (B.135) representa un gesto político significativo hacia el reconocimiento del derecho a la movilización como principio democrático. Estos ajustes consolidan un horizonte de mayor alcance, reafirmando que la participación debe ser protegida y promovida como una condición estructural de la paz duradera.

Así las cosas, el eje de participación muestra los esfuerzos actuales por consolidar una arquitectura democrática territorial que ha logrado avances en la formulación centralizada y que atiende a un principio transformador de paz. En todo caso, el Gobierno enfrenta tres retos clave: (1) solucionar las limitaciones para la implementación local como presupuesto, capacidades técnicas de los gobiernos territoriales y la posible discontinuidad política en los siguientes períodos; (2) resolver las tensiones institucionales relacionadas con la ausencia de articulación efectiva entre actores nacionales y locales. Por ejemplo, aunque el documento sobre planeación participativa incorpora a los CTP como actores clave, su implementación depende de una voluntad política que no ha sido homogénea en todo el país; y (3) superar los cuellos de botella identificados con el propósito de ajustar el ritmo de implementación para el cumplimiento oportuno de indicadores y cerrar los rezagos.

A esto se suma la necesidad de establecer una trazabilidad futura y sostenible sobre los efectos de instrumentos como los pactos políticos o los planes de veeduría ciudadana, un aspecto clave para fortalecer el seguimiento integral a las acciones de participación.

El conjunto de indicadores refleja un esfuerzo por traducir las recomendaciones de la CEV en acciones verificables y brindan las condiciones técnicas (documentos, campañas, guías) orientadas al fortalecimiento de capacidades ciudadanas, redistribución efectiva del poder político y la ampliación real de los espacios de deliberación pública. Estos asuntos, requieren también una trazabilidad con el propósito de verificar el espíritu transformador de las recomendaciones.

Desde el punto de vista normativo, el eje de participación se encuentra articulado con instrumentos como el PMI y el PND, y reconoce de modo explícito la importancia de avanzar en una democracia más inclusiva. La inclusión de varias recomendaciones en el PND, como las relacionadas con garantías para el ejercicio político y para la movilización, evidencia una voluntad de alineamiento desde el Gobierno nacional (CSM, 2023). Es importante añadir que el monitoreo a la implementación progresiva de las recomendaciones permite atender la alerta del CSM frente al riesgo de que se diluya esta alineación por falta de un seguimiento sistemático (CSM, 2024a).

En síntesis, el eje de participación ha logrado avances relevantes en la consolidación normativa e institucional de mecanismos de democracia participativa, sobre todo desde el nivel nacional. No obstante, persisten desafíos estructurales que comprometen su encuadro con el propósito transformador de las recomendaciones. La tendencia general apunta a unas bases técnico administrativas indispensables para la implementación, centrada en productos intermedios pero que en la actualidad es un reto al proceso respecto la medición de los efectos sustantivos en términos de redistribución del poder, reconocimiento de sujetos políticos históricamente excluidos y la garantía de derechos en escenarios de conflictividad social.

5.4 Tráfico de drogas: cambio de paradigma y desafíos en la política de drogas

El actual Gobierno ha impulsado una política nacional de drogas que propone en su diseño un giro sustantivo frente a los enfoques punitivos y militares de políticas anteriores, que cuenta con el respaldo programático en el PND, sobre todo en su apuesta por una “solución al problema de las drogas ilícitas con enfoque de salud pública, derechos humanos y justicia restaurativa”.

Las recomendaciones de la CEV en esta materia apuntan a dismantlar el paradigma de interdicción, a reconocer los impactos diferenciados y desproporcionados que ha tenido la guerra contra las drogas sobre comunidades rurales, pueblos étnicos y mujeres, y a transformarla política hacia un enfoque centrado en la regulación, la salud pública, el desarrollo alternativo y el respeto a los derechos humanos. En tal sentido, la nueva política marca un giro importante al reconocer expresamente el fracaso del modelo represivo y adoptar como principios rectores el cuidado de la vida, la no criminalización de los eslabones más débiles de la cadena, y la construcción de paz en los territorios.

El cambio discursivo y normativo constituye un acierto en la alineación con el espíritu de las recomendaciones de la CEV y de lo pactado en el AFP. La creación de rutas diferenciadas de tratamiento penal y social, el fortalecimiento de los programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, y la priorización de enfoques territoriales, étnicos y de género representan pasos significativos hacia una política más humana y transformadora. Así mismo, la formulación participativa de la política refuerza su legitimidad y su encuadre en el principio de participación de lo acordado y de las recomendaciones de la CEV.

La política, sin embargo, se enfrenta a desafíos importantes para materializar los efectos transformadores en su implementación: (1) la sustitución voluntaria sigue enfrentando cuellos de botella operativos y presupuestales, así como altos riesgos por la reconfiguración de la violencia; (2) la implementación efectiva de los componentes de salud, prevención y regulación enfrenta resistencias institucionales e incluso normativas que requieren una revisión estructural más profunda; (3) y aún es incipiente la articulación intersectorial para atender la cadena completa del fenómeno, desde la producción hasta el consumo.

5.5 Justicia: entre reformas estructurales y demoras críticas

La implementación de las recomendaciones en el eje de justicia evidencia un proceso en disputa entre avances estructurales y algunos rezagos significativos. Se evidencia un compromiso político verificable en varios asuntos, pero la materialización efectiva de las recomendaciones de la CEV sigue siendo un desafío central que se enfrenta a las barreras legislativas, operativas y de articulación institucional que reflejan las tensiones históricas del sistema judicial en Colombia.

El PND incorporó de modo explícito algunas de las recomendaciones de la CEV en materia de justicia, más que todo en lo relacionado con el acceso en zonas rurales y el fortalecimiento del aparato judicial. Esta articulación se ve reflejada en instrumentos como el PMI y el Documento CONPES 4080, que incluyen indicadores asociados al eje. A su vez, se identifican desafíos en la coordinación interinstitucional debido a que la responsabilidad sobre las recomendaciones del eje está repartida entre varios actores que llevan a cabo sus acciones de manera dispersa, lo que dificulta una implementación integral y genera riesgos de solapamientos o vacíos en la gestión.

En este eje destaca el progreso en la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural (indicador A.11), cuyo diseño normativo avanzó con la aprobación del Acto Legislativo 03 de 2023 y la Ley Estatutaria correspondiente. A finales de 2024, se encontraba en curso la revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, mientras la Ley Ordinaria había sido radicada y aprobada en comisiones conjuntas gracias al impulso del Gobierno que envió mensaje de urgencia sobre este asunto.

Se evidencia una implementación exitosa de procesos formativos con enfoque territorial y de género, lo que representa una buena práctica institucional en términos restaurativos y pedagógicos. El indicador 4.29, con un cumplimiento del 100 %, muestra el diseño e implementación de procesos formativos virtuales y presenciales dirigidos a mujeres y comunidades rurales. Ese esfuerzo contribuye a ampliar las capacidades locales en el acceso a la justicia, en coherencia con lo planteado en la recomendación 38, y reafirma la importancia de metodologías situadas para el fortalecimiento del Estado de derecho en zonas históricamente excluidas.

Por otro lado, se identifica un rezago evidente en el cumplimiento de la recomendación 37 sobre memoria histórica de la violencia ejercida contra el sistema de justicia. El indicador que le corresponde reporta un avance del 0 %, a pesar de que existe un

proyecto en curso, pero no se ha producido un documento final, ni se ha completado el proceso de aprobación institucional. En tal sentido, se identifica un área de excepcional atención para garantizar el reconocimiento de las víctimas y la visibilización del impacto del conflicto sobre operadores de justicia, testigos y víctimas en los procesos.

Otro reto particular en este eje es lograr una articulación institucional liderada por el Ministerio de Justicia para el sistema judicial en su conjunto, y la acción decidida de la Fiscalía General de la Nación en temas como macro criminalidad. Esos asuntos fueron analizados por el CSM (2024a) donde se subraya la fragmentación institucional, las tensiones entre el mandato constitucional de la Fiscalía y las exigencias del esclarecimiento de la verdad (pp. 196-200). Sumado a lo anterior, es de particular importancia atender el enfoque territorial, de manera que se solucionen las barreras logísticas, la inseguridad persistente y la baja cobertura institucional.

En general, este eje temático presenta un avance parcial que oscila entre dos lógicas: por un lado, un enfoque transformador presente en las reformas estructurales impulsadas por el Gobierno, como la Jurisdicción Agraria, donde se evidencia el compromiso institucional progresivo con las recomendaciones de la CEV; por otro, una lógica administrativa y fragmentada que limita la materialización de este horizonte de cambios profundos en la administración de justicia.

5.6 Seguridad: avances entre inercias estructurales

El análisis de la implementación de las recomendaciones del eje de seguridad muestra un proceso de transición institucional en curso, en el que existen avances en el rediseño normativo y político del sector, a la vez que hay tensiones estructurales para materializar la nueva visión de seguridad centrada en la vida, la dignidad humana y el respeto a los derechos. Las acciones en este asunto reflejan la voluntad política de transformación y alumbrar los asuntos clave para su materialización con retos operativos, normativos y de articulación interinstitucional.

En términos del CMS (2024a), las recomendaciones del eje de seguridad se encuentran en un proceso de implementación incipiente pero activo, con logros puntuales en materia de lucha contra la corrupción, ajustes doctrinales y revisión institucional del uso legítimo de la fuerza. Uno de los avances más relevantes es la consolidación del índice anticorrupción para el sector defensa, inspirado en el Modelo de Transparencia

Internacional y adaptado al contexto colombiano que fue aplicado al Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional. La herramienta permitió iniciar un proceso interno de diagnóstico, formación y definición de planes de mejora institucionales con un enfoque preventivo.

Así las cosas, se reitera el compromiso del Gobierno nacional por adoptar una visión de seguridad humana, en el sentido planteado por la recomendación 39. Aunque la recomendación no cuenta con un indicador específico, su implementación se aborda de forma transversal en la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia 2022-2026. Esa política redefine la seguridad como un bien público garantizado por el Estado, que reconoce las múltiples violencias estructurales y que prioriza la protección de la vida. Además, promueve la participación de comunidades y autoridades étnicas en la definición de estrategias de seguridad, lo que avanza en un cambio profundo frente al paradigma de confrontación armada.

El contenido y orientación de esta política refleja un avance programático relevante, alineado con el espíritu de las recomendaciones de la CEV y constituye un hito de política en materia de seguridad. El reto principal reside en la consolidación de su puesta en marcha en los territorios, lo que exige una coordinación multisectorial, el fortalecimiento de capacidades locales y la superación de resistencias internas.

También la implementación ha avanzado en el fortalecimiento de mecanismos de control institucional al sector defensa, en cumplimiento a la recomendación 40.2. El índice anticorrupción para el sector defensa (indicador 82) reporta un avance del 91 % respecto su meta y se sustenta en la aplicación de una metodología robusta y en la ejecución de acciones de prevención como capacitaciones, comités de integridad y campañas públicas. El indicador combina el diseño técnico del instrumento con medidas prácticas que se dirigen al cambio cultural dentro de la Fuerza Pública. El desafío en esta área es asegurar la implementación de los planes de mejora y en consolidar una cultura institucional de integridad que persista más allá del período gubernamental y que tenga efectos en la defensa de la vida como principio de la política y del sector.

En este contexto, se revisa la doctrina institucional, con la cual se busca modificar prácticas como el servicio militar obligatorio y promover procesos de profesionalización con enfoque de derechos. La creación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) como reemplazo del ESMAD es un ejemplo de la voluntad política

por avanzar hacia formas de intervención más respetuosas de los derechos humanos. Sin embargo, dichas acciones aún no logran configurar una reforma estructural del sector seguridad y defensa.

En términos de articulación con los instrumentos de planeación, el PND incluye referencias explícitas a la transformación de la fuerza pública y la implementación progresiva de las recomendaciones de la CEV. El Documento CONPES 3932, incluido el PMI, también parten de la necesidad de una reforma estructural del sector defensa, lo que genera un andamiaje institucional oportuno para la integración de esos procesos.

En síntesis, la implementación del eje de seguridad refleja tanto el compromiso del Gobierno como las inercias institucionales en materia de seguridad que dificultan el cambio. Dentro de ese escenario, el desafío principal es recuperar el horizonte ético, político y territorial que recupera el PND del AFP, las recomendaciones de la CEV y el enfoque de seguridad humana; así, el cumplimiento de indicadores acompaña la transformación del sistema de seguridad con un horizonte de paz y garantía de derechos.

5.7 Reforma Rural Integral: avances estructurales, rezagos históricos y apuestas diferenciales

La RRI es una de las apuestas más ambiciosas del AFP y, en consecuencia, de las recomendaciones de la CEV en su propuesta de superación de las causas del conflicto armado. En el eje temático se evidencia una implementación en tensión: por un lado, se registran acciones con efectos estructurales que permiten sentar las bases de la transformación del campo; por otro lado, persisten rezagos en componentes esenciales como la distribución de tierras y el reconocimiento efectivo de derechos territoriales de pueblos étnicos y campesinos. La tendencia descrita se caracteriza por esfuerzos institucionales que, sin embargo, se enfrentan a retos significativos para superar las inercias históricas y los cuellos de botella estructurales que limitan la reforma rural integral.

Uno de los principales avances se relaciona con el proceso de definición técnica de la frontera agrícola y la incorporación de áreas de la franja de estabilización. El indicador PNS.5.1 supera ampliamente su meta intermedia, con un avance del 373,37 % al incorporar más de 448.000 hectáreas a la frontera agrícola, bajo una metodología

concertada entre el Ministerio de Ambiente, la UPRA y el Ministerio de Agricultura. El resultado da cuenta de una capacidad técnica e institucional fortalecida y de la integración de criterios ambientales, étnicos y de sostenibilidad en los procesos de ordenamiento territorial.

Otro avance que destaca se encuentra en el Catastro Multipropósito. Aunque con un ritmo inferior al esperado —el 17,71 % de avance frente a la meta del 70 % para 2026—, el indicador presenta logros clave como la actualización en más de 30 millones de hectáreas, la estructuración del plan operativo 2025 y la consolidación de información geoespacial en 53 municipios bajo la jurisdicción del IGAC. La actualización catastral es un prerequisite fundamental para la redistribución de tierras y la planificación rural, por lo que estos avances representan una base indispensable para la implementación integral de la reforma.

En materia educativa, se observan progresos relevantes con enfoque territorial. La meta de provisión de vacantes mediante concursos especiales para municipios PDET (A.45P) se cumplió en un 85,71 % con más de 8.000 docentes vinculados, un paso importante hacia la garantía del derecho a la educación con pertinencia territorial. Por su parte, la erradicación del analfabetismo (A.MT.4) presenta un avance del 36,43 % con estrategias focalizadas y flexibles como el CLEI 1 y el modelo “A Crecer”, desplegados en municipios PDET y zonas rurales dispersas.

En contraste, persisten rezagos críticos en asuntos como la distribución de tierras: el indicador A.MT.1 reporta apenas un avance del 0,66 % de avance frente a la meta de 3 millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras, mientras que el indicador A.22, sobre la elaboración de planes de ZRC permanecen en el 0 %. Esto sugiere una desconexión entre el diseño institucional y la capacidad operativa para cumplir con los objetivos de la RRI.

También se encuentran dificultades para responder de forma adecuada a los derechos territoriales de los pueblos étnicos. Si bien el indicador sobre resguardos constituidos, ampliados y saneados (A.E.9) presenta un avance del 55,20 %, otros indicadores como A.E.2 y A.E.4, que miden el porcentaje de solicitudes priorizadas resueltas con cargo al Fondo de Tierras para comunidades indígenas y afrodescendientes, requieren un impulso mayor para comenzar su implementación y atender de manera oportuna las solicitudes con mayor urgencia y relevancia estratégica.

A pesar de estos importantes desafíos, se identifica el compromiso institucional en la implementación de la Misión de Descentralización, con una ruta participativa que incluyó 68 espacios de diálogo regional y una propuesta normativa robusta entregada en 2024. También se encuentra la ejecución de proyectos integradores en las subregiones PDET ha comenzado a materializar apuestas de desarrollo territorial sostenible con participación comunitaria, enfoque étnico y coordinación interinstitucional.

Lo anterior también se refleja en la actualización del PMI pues se orienta al fortalecimiento de la RRI al traducir de forma más precisa y operativa los compromisos del punto del AFP en una batería más robusta de indicadores. Esta revisión ha permitido incorporar 21 nuevos indicadores que amplían el enfoque diferencial, introduciendo variables clave como la medición de pobreza multidimensional en hogares con jefatura femenina y en hogares con autorreconocimiento étnico, lo que representa un paso importante hacia la ruralidad más inclusiva.

También se han creado instrumentos específicos que fortalecen el seguimiento a la construcción de ZRC, en consonancia con el reconocimiento del campesinado como sujeto especial de protección constitucional, consagrado el Acto Legislativo 01 de 2023. Además, frente a los históricos rezagos de adecuación de tierras y riego, se adicionó un nuevo indicador que permitirá dinamizar la ejecución en esta materia crítica. En educación y salud rural se fortalecieron los enfoques diferenciales, donde se destacan la incorporación de un indicador sobre acceso de mujeres rurales a la educación superior y la inclusión del enfoque étnico en los equipos básicos de salud.

Por su parte, los ajustes a indicadores ya existentes refuerzan la precisión técnica y territorial del seguimiento, esto ocurre con dos indicadores asociados a las recomendaciones CEV: el cambio de “establecimientos educativos” por “sedes educativas oficiales” en zonas rurales, tanto en general como en municipios PDET (indicadores A.42 y A.42P). En conclusión, incluir un nuevo indicador sobre la implementación de proyectos PDET y el enfoque de género en los PATR se orienta a la articulación entre la RRI y las propuestas construidas por las comunidades en las subregiones priorizadas. En su conjunto, estas modificaciones brindan herramientas más eficaces para la medición, trazabilidad, y evaluación de la RRI; todo esto orientado bajo el principio de transformación territorial

5.8 Cultura y legado: avances sostenidos con impacto desigual

Al cierre de la vigencia 2024, se observa una implementación significativa en varios asuntos de este eje temático, sobre todo en lo relacionado con la transformación del sistema educativo y el fortalecimiento del periodismo comunitario. El Ministerio de Educación reportó que 4.111 establecimientos educativos han incorporado prácticas pedagógicas basadas en el modelo CRESE, lo que representa un 82,22 % del cumplimiento frente a la meta establecida a 2026. Este avance se acompaña de una ruta pedagógica que integra lineamientos metodológicos y procesos de formación docente, con énfasis en habilidades socioemocionales reconciliación y ciudadanía.

En materia de evaluación formativa, sin embargo, el avance es más modesto. A diciembre de 2024 solo el 15,63 % de los establecimientos han implementado mecanismos de evaluación con enfoques étnicos y poblacionales. Pese a ello, se destaca el diseño de la Estrategia Quiero Ser, Quiero Saber: ExA como base metodológica para la evaluación de la educación para la paz, así como la validación de instrumentos participativos en articulación con el ICFES.

En relación con el fortalecimiento del oficio periodístico, el cumplimiento es más robusto. Los indicadores relativos al plan de formación técnica para medios comunitarios (B.138), la asignación de estímulos para contenidos de paz (B.E.7) reportan un 100 % de cumplimiento a 2024, lo que consolida una política sostenida desde 2020. Iniciativas como el Diplomado Conectando Voces y el fortalecimiento de 20 emisoras de paz (F.413) reflejan un impulso institucional sostenido por parte del Ministerio TIC y RTVC.

En cuanto al legado documental y simbólico de la CEV se han producido avances notables. La declaratoria del Fondo Documental como bien de Interés Cultural y su incorporación al Programa Memoria del Mundo de la UNESCO —a partir de la gestión conjunta de la JEP y el AGN—, así como la creación de la exposición *Hay futuro si hay verdad*, evidencian una apropiación estatal del legado y que requiere mayor presencia en los territorios.

Los avances observados en este eje revelan una tendencia general positiva en términos de voluntad política y activación de capacidades institucionales, más que todo en los sectores de educación y tecnologías de la información. Sin embargo, la

implementación enfrenta el reto de lograr un proceso más homogéneo. En particular, se evidencia una mayor operatividad en componentes que ya contaban con trayectoria previa, instrumentos de política definidos y líneas de inversión en marcha, como la estrategia CRESE o el Programa Abre Cámara.

En contraste, asuntos como el despliegue territorial del legado o la articulación intersectorial para una pedagogía pública de la verdad presentan dificultades de trazabilidad, fragmentación y limitaciones presupuestales, más aún en lo relativo al fortalecimiento del enfoque restaurativo en el ámbito escolar y la itinerancia de iniciativas como la exposición de la CEV.

Por otra parte, las acciones implementadas se articulan formalmente el PND, en particular en los componentes de educación para la paz y comunicación comunitaria, y con el PMI. Por ejemplo, la ampliación de la vigencia de los indicadores B.141 y F.413 hasta el año 2031 representa una medida estratégica que contribuye de manera directa a la sostenibilidad de las recomendaciones de la CEV orientadas a transformar el ecosistema mediático y cultural del país.

En el caso del indicador B.141, la extensión del plazo permite consolidar el mecanismo de estímulos como una política pública permanente de apoyo a medios comunitarios y de interés público que producen contenidos orientados a la reconciliación, la justicia social y la memoria histórica. Esta decisión da respuesta a uno de los desafíos señalados en los informes de seguimiento del CSM (2024a y 2024b): la necesidad de institucionalizar y dotar de continuidad presupuestal a las acciones exitosas en el campo de la comunicación para la paz.

Por su parte, el ajuste al indicador F.413, que amplía la vigencia de las emisoras de paz como herramienta pedagógica para divulgar el AFP y los avances en su implementación, permite fortalecer procesos de apropiación social sostenida y generar condiciones para que estas emisoras cuenten con las condiciones administrativas y se consoliden como espacios de construcción de ciudadanía, diálogo y verdad en contextos históricamente afectados por el conflicto armado.

Ambos ajustes permiten sortear la rigidez de los ciclos gubernamentales y avanzar hacia una implementación progresiva y estructural del mandato de la CEV en el campo de la comunicación y la cultura.

Así las cosas, el reto central en este conjunto de recomendaciones es avanzar hacia una medición más cualitativa y participativa, que dé cuenta del impacto simbólico, ético y social de las estrategias implementadas. Con esto, se tratará de un esfuerzo más allá de la política sectorial y que reconfigure de manera efectiva los imaginarios de la nación, garantizar el derecho a la memoria y democratizar el sentido de la verdad.

5.9 Adecuación normativa y desafíos territoriales en los derechos de los pueblos étnicos

Las recomendaciones priorizadas en este eje fueron traducidas en una serie de indicadores, en su mayoría nuevos, definidos en articulación con el DNP, la UIAFP y las entidades responsables de su ejecución. Estos indicadores abordan temas como el fortalecimiento de la consulta previa, el avance en los planes de armonización para la reincorporación con enfoque étnico, el impulso de la jurisdicción especial indígena, la reparación colectiva étnica y la inclusión de medidas específicas contra el racismo institucional.

Entre los avances más destacados se encuentra el diseño del Programa Especial de Armonización (PEA) para pueblos étnicos en el proceso de reincorporación, concertado con comunidades indígenas y afrodescendientes, así como su protocolización en 2023. Sin embargo, a finales de 2024 aún no se había iniciado su implementación, por lo que la información sobre beneficiarias y beneficiarios deberá ser posterior.

Frente a este proceso, el CSM ha señalado avances en iniciativas institucionales que reconocen el enfoque étnico en las medidas de reparación, memoria y participación política, como la Comisión Histórica de la Verdad para los pueblos indígenas, afrocolombianos, negros, palenqueros, raizales y Rrom, y el desarrollo de programas pedagógicos e itinerantes para la apropiación del legado de la CEV con enfoque étnico y territorial (CSM, 2024b). También, el reconocimiento de los pueblos étnicos como sujetos colectivos de reparación y su inclusión en estrategias de participación en el marco del PND y la Política de Paz Total constituyen elementos positivos en términos de alineación interinstitucional (CSM, 2024a).

El proceso de implementación de las recomendaciones del eje muestra una tendencia hacia la formalización normativa y el diseño de instrumentos participativos, como impulso a su ejecución plena. Esta lógica del proceso se repite en varios indicadores se

alcanza en el diseño, la protocolización o la definición institucional del mecanismo que sientan las bases para la puesta en marcha de las acciones. No obstante, es necesario superar las limitaciones presupuestales y técnicas de las entidades encargadas, lo que se espera que ocurra con la coordinación de la implementación bajo la vicepresidencia debido a que esto favorece la articulación interinstitucional.

Otra tendencia es la insuficiencia de datos desagregados sobre pueblos étnicos en los sistemas de información que obstaculiza el seguimiento a los avances reales en las condiciones de vida y el goce efectivo de derechos. Esta situación incide más a las mujeres étnicas, cuyas afectaciones específicas no se reflejan integralmente en los sistemas de medición.

El Gobierno nacional ha avanzado en la dirección de resolver los rezagos y dificultades en la implementación de acciones relacionadas con el PMI, a través de la Adenda 1 del Documento CONPES 3932 y su fortalecimiento a los enfoques diferenciales con participación efectiva de la IEM y la IEANPE. El ajuste y actualización del capítulo étnico del AFP se llevó a cabo con la incorporación de nuevos indicadores para materializar los compromisos estatales, así como ajustes en indicadores vigentes para facilitar la desagregación poblacional.

Los ajustes en indicadores asociados a las recomendaciones de la CEV buscan mejorar la trazabilidad y eficacia de las medidas adoptadas. En primer lugar, la ampliación de la vigencia del horizonte temporal del indicador B.G.4, que extiende hasta el 2031 la vigencia de la Estrategia de No Estigmatización a Grupos en Condiciones de Vulnerabilidad permite consolidar procesos pedagógicos y comunicativos de más largo aliento, fundamentales para transformar imaginarios discriminatorios contra pueblos étnicos, mujeres y otras poblaciones históricamente marginadas. Este ajuste contribuye sobre el mandato de la CEV de favorecer una estrategia estructural, más allá de la lógica de los resultados inmediatos.

Por su parte, el ajuste nominal del indicador D.E.16, que ahora hace explícita la referencia a *territorios de pueblos y comunidades étnicas con inicio de intervención de desminado humanitario*, constituye una mejora en términos de visibilidad, al reconocer de forma clara las afectaciones diferenciadas que el conflicto ha tenido sobre estas comunidades y al garantizar que las acciones de desminado incluyan criterios étnicos y territoriales.

Aunado a lo anterior, los cambios hechos a los indicadores C.E.3 y C.E.4, al cerrarlos y reemplazarlos por el nuevo indicador C.E.11 sobre PAE ejecutados en la vigencia, representan una oportunidad para superar las limitaciones mencionadas sobre el seguimiento, y asegurar una medición más clara y operativa del avance del PAE. En su conjunto, los ajustes permiten mayor precisión con el seguimiento, alineación con las recomendaciones de la CEV y respuesta a los desafíos identificados con anterioridad por el CSM, como la falta de implementación efectiva, la débil articulación interinstitucional y la invisibilización de poblaciones específicas.

También este eje ha encontrado eco en el PND que incorpora metas explícitas sobre reparación colectiva étnica, fortalecimiento de la consulta previa y la creación del Sistema Nacional de Cuidado con enfoque étnico (CSM, 2023). También se articulan acciones con el PMI lo que permite una sinergia formal y, por tanto, refuerza su viabilidad operativa. Es importante señalar que el CSM (2024a) ya ha advertido las tensiones entre estos avances y las decisiones presupuestales o administrativas que no priorizan la implementación efectiva de estas medidas; igualmente se llamó la atención sobre la falta de inclusión de los pueblos étnicos en el diseño e implementación de la Paz Total.

El balance de este eje revela que la inclusión en instrumentos de planeación y la creación de indicadores específicos muestra la voluntad política del Gobierno, mientras que se ha tenido que privilegiar la dimensión normativa y procedimental, por lo que aún queda un reto significativo en la puesta en marcha de medidas con efectos directos en la garantía de derechos o redistribución del poder territorial. De esta manera, será fundamental consolidar la participación directa de las autoridades étnicas en la toma de decisiones, asegurar la implementación efectiva de los programas diseñados y adoptar un enfoque de reparación transformadora que recupere el espíritu político y ético de las recomendaciones de la CEV.

6. Conclusiones

Los hallazgos del informe permiten afirmar que la implementación progresiva de las recomendaciones de la CEV ha dejado de ser una aspiración simbólica para consolidarse como un proceso concreto y medible. A pesar de los rezagos históricos y las tensiones estructurales identificadas (como la débil articulación interinstitucional, las restricciones presupuestales y las dificultades en la trazabilidad territorial), se destacan avances sustantivos que sientan las bases para un impulso decidido en términos normativos, programáticos y operativos. En particular, destaca la inclusión de las recomendaciones en el PND (2022-2026), la formulación de nuevas políticas alineadas con las recomendaciones y con el mismo espíritu transformador del AFP (como la política nacional de drogas y el plan estratégico de seguridad y protección), y la adopción de rutas para el fortalecimiento de los enfoques diferenciales.

La tendencia general evidencia que el actual Gobierno ha asumido la implementación de las recomendaciones como una prioridad política e institucional, lo que permite proyectar el cumplimiento de estos compromisos más allá del período gubernamental y reconocerlas como parte de una agenda de Estado. Esta perspectiva se ve reflejada en el ajuste de vigencias al 2031, en el PMI, y en el esfuerzo por incorporar enfoques diferenciales en los procesos de medición.

Con el fin de consolidar este proceso como una apuesta transformadora, será indispensable profundizar la articulación intersectorial, asegurar la sostenibilidad financiera de las medidas en curso, y reforzar la participación efectiva de las comunidades y sus territorios, las víctimas y las organizaciones sociales en la implementación y en el seguimiento. De igual manera, se requerirá voluntad institucional para remover los cuellos de botella identificados que hoy limitan en cumplimiento integral de las recomendaciones.

Así las cosas, este primer informe evidencia un punto de inflexión: la transición de las recomendaciones de la CEV desde el terreno del legado hacia su traducción concreta en políticas públicas. El reto a futuro será garantizar que este proceso tenga continuidad, consistencia y sentido transformador, de modo que contribuya a la construcción de lo que la CEV ha llamado la paz grande.

Referencias bibliográficas

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (2022). *Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/>

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2024a). *Tercer informe sobre el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) Junio – Diciembre de 2024: Fragmentación de la guerra e integralidad de la paz: razones para la no repetición*. https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/_files/ugd/0d373e_eb2c5bb1047a4ca3bbdf367fc3ecc.pdf

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2024b). *Segundo informe sobre el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) Junio de 2022 - Marzo de 2024*. https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/_files/ugd/0d373e_fe3167be43284153b6f9fe6786c6d3d5.pdf

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2023). *Primer informe sobre el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) Junio de 2022- Marzo de 2024: ¿Por qué la implementación de las recomendaciones son una apuesta de país?* https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/_files/ugd/0d373e_c0ecf614548d454883f05c5fd4b8af76.pdf

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (2023). *Guía de seguimiento a políticas públicas 2023*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_de_seguimiento_a_politicas_publicas_agosto_30_2023.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2023, 03 de mayo). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, potencia mundial de la vida”*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2024, 18 de diciembre). *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Adenda 1.* (Documento CONPES 3932). DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Adenda%201%203932.pdf>

Gobierno de Colombia & FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Jurisdicción Especial Para la Paz.

<https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). *Sembrando vida desterramos el narcotráfico*. Política Nacional de Drogas 2023 – 2033.

<https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

Anexos

Anexo A: **Matriz de seguimiento a las recomendaciones de la CEV.** (Archivo Excel adjunto).



Unidad de Implementación
del Acuerdo de Paz



Departamento
Nacional de Planeación

