Unidad de Implementación
del Acuerdo de Paz

# La paz:
## un viaje sin retorno.

Balance de la implementación del Acuerdo Final durante los cuatro años del Gobierno del Cambio

**Junio 2026**

# Contenido

**Presentación** ..... **9**
**Introducción** ..... **12**
**1. Reforma Rural Integral** ..... **21**
*1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral* ..... 21
*1.2. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural* ..... 26
*1.3. Formación y actualización del catastro e impuesto predial* ..... 29
*1.4. Cierre de la frontera agrícola y protección de Zonas de Reserva Campesina* ..... 30
*1.5. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* ..... 33
*1.6. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural* ..... 36
*1.6.1. Comités Municipales de Reforma Agraria* ..... 38
*1.7. Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral* ..... 39
*1.7.1. Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural* ..... 39
*1.7.2. Plan Nacional de Riego y Drenaje* ..... 43
*1.7.3. Plan de Asistencia Técnica* ..... 44
*1.7.4. Plan Nacional de Generación de Ingresos* ..... 45
*1.7.5. Plan de Comercialización* ..... 46
*1.7.6. Plan de Educación Rural* ..... 47
*1.8. Escenarios de gobernanza ambiental derivados del Acuerdo* ..... 49
*1.9. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026* ..... 50

*1.9.1. Gestión de tierras* ..... 50
*1.9.2. Participación en el Sistema Nacional de Reforma Agraria* ..... 51
*1.9.3. Fortalecimiento de los Comités Municipales de Reforma Agraria* ..... 51
*1.9.4. Seguimiento a sentencias asociadas al punto 1* ..... 52
*1.9.5. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial* ..... 52
*1.9.6. Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral* ..... 53
***1.10. Recomendaciones*** ..... **54**
**2. Participación política** ..... **58**
***2.1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general*** ..... **58**
***2.2. Estrategias y mecanismos democráticos de participación ciudadana*** ..... **61**
***2.3. Control y veedurías ciudadanas*** ..... **64**
***2.4. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*** ..... **65**
***2.5. Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia*** ..... **66**
***2.6. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*** ..... **67**
***2.7. Recomendaciones*** ..... **72**
**3. Fin del conflicto** ..... **76**
***3.1. Reincorporación sociopolítica y económica de excombatientes a la vida civil de acuerdo con sus intereses*** ..... **77**
*3.1.1. Sistema Nacional de Reincorporación* ..... 79
***3.2. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*** ..... **80**
*3.2.1. Instancia de Alto Nivel* ..... 81
*3.2.2. Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP* ..... 83
*3.2.3. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad* ..... 84
*3.2.3.1. Implementación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales* ..... 86
*3.2.3.2. Comité de Impulso a las Investigaciones* ..... 87
*3.2.4. Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida del Estado* ..... 89

*3.2.5. Plan Estratégico de Seguridad y Protección* ..... 90
*3.2.5.1. Fortalecimiento de la articulación interinstitucional y territorial a través del fortalecimiento de las Instancias Tripartitas de Protección y Seguridad* ..... 92
*3.2.5.2. Mesa Técnica de Seguridad y Protección, como espacio de coordinación y direccionamiento estratégico* ..... 93
***3.3. Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios*** ..... **94**
***3.4. Implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos*** ..... **95**
***3.5. Situación de seguridad de firmantes de paz y líderes sociales*** ..... **96**
***3.6. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*** ..... **100**
***3.7. Recomendaciones*** ..... **103**
**4. Solución al problema de las drogas ilícitas** ..... **107**
***4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*** ..... **108**
*4.1.1. Avance en los componentes del Plan de Atención Inmediata* ..... 111
***4.2. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*** ..... **115**
***4.3. Recomendaciones*** ..... **116**
**5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluída la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos** ..... **119**
***5.1. Seguimiento a las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*** ..... **119**
***5.2. Búsqueda de personas dadas por desaparecidas*** ..... **122**
***5.3. Justicia transicional*** ..... **124**
***5.4. Reparación integral a víctimas*** ..... **128**
***5.5. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*** ..... **134**
*5.5.1. Seguimiento a las recomendaciones de la CEV* ..... 134
*5.5.2. Justicia transicional: articulación JEP-Gobierno nacional* ..... 136

*5.5.3. Víctimas* ..... 140
*5.5.4. Búsqueda de personas dadas por desaparecidas* ..... 142
***5.6. Recomendaciones*** ..... **143**
**6. Implementación, verificación y refrendación** ..... **148**
***6.1. Recomendaciones*** ..... **151**
**7. Enfoques diferenciales** ..... **154**
***7.1. Enfoque de género*** ..... **155**
*7.1.1. Alta Instancia de Género de Gobierno* ..... 155
*7.1.2. Instancia Especial de Mujeres* ..... 156
*7.1.3. Implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz* ..... 159
*7.1.3.1. Reforma Rural Integral* ..... 159
*7.1.3.1.1. Programa de Experiencias Demostrativas Rurales para la implementación del Acuerdo de Paz* ..... 162
*7.1.3.2. Participación política* ..... 162
*7.1.3.3. Fin del conflicto* ..... 164
*7.1.3.4. Solución al problema de las drogas ilícitas* ..... 166
*7.1.3.5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluída la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos* ..... 168
*7.1.3.6. Implementación y verificación* ..... 171
*7.1.4. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026* ..... 171
*7.1.5. Recomendaciones* ..... 175
***7.2. Enfoque étnico*** ..... **179**
*7.2.1. Instancia Especial de Alto Nivel para los Pueblos Étnicos* ..... 181
*7.2.2. Implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz* ..... 182
*7.2.2.1. Reforma Rural Integral* ..... 182
*7.2.2.2. Participación política* ..... 184
*7.2.2.3. Fin del conflicto* ..... 186
*7.2.2.4. Solución al problema de drogas ilícitas* ..... 188
*7.2.2.5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto* ..... 190
*7.2.2.6. Implementación y verificación* ..... 193
*7.2.3. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026* ..... 193

*7.2.4. Recomendaciones* ..... 194
***7.3. Enfoque de niñez y juventud*** ..... **195**
*7.3.1. Acciones de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes* ..... 197
*7.3.2. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026* ..... 198
*7.3.2.1. Servicio Social para la Paz* ..... 200
*7.3.3. Recomendaciones* ..... 201
***7.4. Enfoque de discapacidad*** ..... **204**
*7.4.1. Garantías para la sostenibilidad económica de personas con discapacidad* ..... 206
*7.4.2. Participación política* ..... 206
*7.4.3. Recomendaciones* ..... 207
***7.5. Enfoque territorial*** ..... **208**
*7.5.1. Recomendaciones* ..... 213
***7.6. Pedagogías de paz*** ..... **214**
*7.6.1. Proyectos de inversión para pedagogía* ..... 218
*7.6.2. Recomendaciones* ..... 221
**8. Desarrollo normativo** ..... **225**
***8.1. Recomendaciones*** ..... **230**
**9. Recursos para la paz** ..... **232**
***9.1. Órgano Colegiado de Administración y Decisión para la Paz 2017-2026*** ..... **232**
***9.2. Recursos asignados con marcador de Trazador de Paz*** ..... **238**
***9.3. Fondo Colombia en Paz (FPC)*** ..... **241**
***9.4. Recomendaciones*** ..... **244**
**10. Apoyo a la paz a través de la Cooperación Internacional** ..... **247**
***10.1. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*** ..... **253**
*10.1.1. Información sobre el mecanismo de monitoreo a las Sanciones Propias y el Capítulo Étnico* ..... 256
***10.2. Recomendaciones*** ..... **259**
**11. Recomendaciones generales** ..... **261**
***11.1. Acatar, en su integralidad, las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, respecto al fortalecimiento de la arquitectura institucional requerida para la implementación del Acuerdo Final de Paz.*** ..... **262**
***11.2. Incorporar la implementación del Acuerdo Final de Paz como componente estructurante del próximo Plan Nacional de Desarrollo*** ..... **263**

*11.3. Fortalecer la planeación, financiación y seguimiento integral de la implementación del Acuerdo Final de Paz* .....265

**Anexos** .....**267**

1. Conceptos elaborados por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz 2022-2026 .....268
2. Concepto sobre el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. *(Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida")* .....272
3. Concepto: oportunidades y desafíos para el cumplimiento de la Sentencia T-052 de 2017 de la Corte Constitucional .....285
4. Concepto barrera normativas para la implementación del punto 2 del Acuerdo Final de Paz: participación política, apertura democrática para construir la paz .....292
5. Análisis de las obligaciones asumidas por las extintas FARC-EP frente a la entrega de bienes para reparación a víctimas. Decreto Ley 903 de 2017 .....328
6. Modificación de la Ley 2 de 1959 .....334
7. La “Paz Total” y el Acuerdo Final de Paz 2016: modelos jurídicos e institucionales comparados .....352
8. Concepto el Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores en Colombia: entre la omisión legislativa y la alternatividad procesal transitoria .....375
9. Concepto estabilidad de las políticas de paz en Colombia: políticas de paz en Colombia: *de la transitoriedad de los compromisos del Acuerdo Final a la permanencia de los instrumentos de gestión pública* .....403

# Presentación

A través del presente informe, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en virtud de las funciones que le fueron atribuidas en el Decreto 2647 de 2022, realiza un ejercicio de balance sobre el estado de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo final o Acuerdo), con énfasis en los avances alcanzados entre agosto de 2022 y el primer semestre de 2026.

Su propósito es ofrecer una visión integral de los principales desarrollos normativos, institucionales y territoriales registrados durante este periodo, identificar las capacidades construidas por el Estado para dar cumplimiento a los compromisos pactados en 2016 y señalar los principales desafíos que deberá afrontar la Administración venidera, para garantizar la continuidad de la implementación como política de Estado.

El documento está construido en una metodología analítico-narrativa, orientada a comprender las transformaciones institucionales, territoriales y sociales que han producido las acciones emprendidas por las entidades responsables de la implementación. Bajo este enfoque, el interés se centró en responder una pregunta transversal a los seis puntos del Acuerdo Final: ¿qué cambios concretos generaron las intervenciones del Estado y en qué medida estas contribuyeron a desarrollar las capacidades institucionales y territoriales necesarias para consolidar la paz?

Esta aproximación reconoce que la implementación del Acuerdo Final constituye un proceso de transformación de largo plazo, cuya evaluación no puede reducirse exclusivamente al cumplimiento formal de metas o productos administrativos. Por ello, además de documentar resultados cuantitativos, el informe analiza la manera en que las decisiones normativas, la creación o fortalecimiento de instituciones, la coordinación intersectorial, la participación de las comunidades y la articulación territorial contribuyeron a materializar los objetivos estratégicos del Acuerdo.

La construcción de este balance se sustentó en información oficial proveniente de múltiples fuentes institucionales. El principal insumo correspondió al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, herramienta oficial de seguimiento al Plan Marco de Implementación, complementada con la información remitida directamente por las entidades nacionales con responsabilidades en la implementación del Acuerdo Final. Esta información fue contrastada con informes de gestión, documentos de política pública, desarrollos normativos, reportes estadísticos y demás documentos técnicos elaborados por las entidades implementadoras, con el propósito de fortalecer la consistencia de los análisis y ofrecer una lectura articulada de los avances alcanzados durante el cuatrienio.

Imagen presidencial. Transferencias adultos mayores - Medellín

La organización del documento responde a la estructura del Acuerdo Final. Después del apartado introductorio, desarrolla un análisis específico de cada uno de sus seis puntos, examinando los principales avances registrados durante el periodo, los desarrollos normativos e institucionales más relevantes, las acciones impulsadas por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz en el marco de sus competencias y, finalmente, unas recomendaciones orientadas a fortalecer la continuidad de la implementación de cada uno de los puntos.

Adicionalmente, el informe incorpora capítulos transversales dedicados a la gestión normativa, la implementación de los enfoques diferenciales —particularmente el étnico, de género, de niñez y juventud, y de discapacidad—, la cooperación internacional como instrumento de apoyo a la implementación y las estrategias de articulación territorial desarrolladas por la Unidad de Implementación para fortalecer la coordinación entre entidades nacionales, gobiernos territoriales, organizaciones sociales y la cooperación internacional.

Con ello, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz busca ofrecer una interpretación integrada del proceso de implementación durante el periodo analizado, destacando las capacidades estatales que se consolidaron, las transformaciones institucionales que comenzaron a materializarse y los retos que permanecen abiertos. En ese sentido, el informe aspira a constituirse en instrumento técnico para el empalme gubernamental, la formulación de política pública y la preservación de la memoria institucional sobre uno de los procesos de transformación más importantes emprendidos por el Estado colombiano en las últimas décadas.

# Introducción

El 24 de noviembre de 2016, el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP) suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz o Acuerdo). Este pacto puso fin a más de cinco décadas de confrontación armada entre las partes y abrió para Colombia la posibilidad de emprender un proceso de transformación democrática, rural, territorial e institucional, orientado a superar algunas de las condiciones que alimentaron la persistencia del conflicto. Al décimo aniversario de la firma, el país cuenta con una arquitectura normativa e institucional sin precedentes, pero también enfrenta el desafío de convertir los compromisos acordados en transformaciones sostenibles y verificables en los territorios.

Este informe contiene los avances, decisiones, dificultades y aprendizajes de la década transcurrida desde la firma del Acuerdo, y principalmente los registrados durante el gobierno del presidente Gustavo Petro, sin limitarse a establecer si cada compromiso fue cumplido o incumplido, sino examinando la trayectoria de la implementación, las capacidades construidas, los resultados alcanzados, los rezagos persistentes y las medidas necesarias para garantizar su continuidad como política de Estado que es.

Cabe señalar que, desde su llegada al poder, el Gobierno del Cambio asumió en su más alto nivel el compromiso de avanzar en la implementación del Acuerdo Final de Paz. Para ello, impulsó la Ley 2272 de 2022, Ley de Paz

Total, que bajo un enfoque de seguridad humana sitúa la búsqueda de la paz como una política de Estado que transversaliza todas sus acciones públicas y trasciende los periodos de gobierno de los mandatarios en todas las escalas territoriales.

En otras palabras, la paz total busca generar las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales para consolidar una cultura de paz, convivencia pacífica, reconciliación y no estigmatización, en un amplio marco de reconocimiento de derechos y valores culturales en todo el territorio nacional, donde se incorporen además todos los aprendizajes que ha tenido el país en cuanto a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En este contexto, avanzar en el cumplimiento de los objetivos consignados en cada uno de los seis puntos del Acuerdo Final de Paz constituye el eje estructurante sobre el cual se edifica la construcción de paz estable y duradera con garantía de no repetición.

Imagen presidencial. Entrega predios las pavas - Buenos aires. Cauca

Tal postulado quedó plasmado en la segunda parte del Plan Nacional de Desarrollo *Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026,* bajo el título Paz Total e Integral, donde se identifican cinco ejes articuladores:

**El diálogo: un camino,** considerado la única vía para finalizar las manifestaciones armadas y dejar atrás la violencia. Comprende conversaciones diferenciadas en dos escenarios: diálogos sociopolíticos con organizaciones que se califiquen como rebeldes y conversaciones sociojurídicas con estructuras criminales de alto impacto, para que "dejen las armas, cesen las agresiones, finalicen la disputa territorial, y se acojan al ordenamiento constitucional, con el objetivo de proveer condiciones indispensables para una construcción territorial sustentada en la presencia integral de la institucionalidad del Estado"[1].

**Desescalamiento de la violencia:** abarca la acción del Estado para: "(i) Fortalecer los entornos protectores de los niños, niñas y adolescentes, (ii) consolidar prácticas institucionales respetuosas de los derechos humanos, y (iii) garantizar condiciones de seguridad y habitabilidad en los territorios"[2].
**Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo Final de Paz:** considerado "piedra angular para avanzar hacia la Paz Total"[3], este eje comprende el cumplimiento de lo pactado entre el Gobierno nacional

y las FARC-EP en 2016 en materia de reforma rural integral, participación política, reincorporación integral de los firmantes del Acuerdo, solución al problema de las drogas ilícitas y reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

**La cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios:** este eje contempla acuerdos de no violencia para evitar su reproducción en los territorios y avanzar en la construcción de ecosistemas de paz. Contiene estrategias para que los escenarios de participación política, social y ciudadana, y los procesos de reparación integral de las víctimas previstos en el Acuerdo, se transformen en "espacios de acción ciudadana, deliberación y reconocimiento para contribuir a garantizar la no repetición, aceptando la diferencia cultural, la diversidad, el reconocimiento de los pueblos y el respeto por la libertad religiosa y de cultos"[4].

1. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (p. 258).
2. Idem, p. 261.
3. Idem, p. 254.
4. Idem, p. 263.

**La paz en la esencia del Gobierno:** contempla la articulación y la coordinación de la institucionalidad dispuesta para la implementación del Acuerdo tanto en lo nacional como en lo territorial, bajo el liderazgo del Gabinete de Paz; la actualización de las estrategias e instrumentos diseñados para este fin; el fortalecimiento de las instancias de participación y veeduría; el afianzamiento del rol del sector privado; el desarrollo de estrategias de información nítida y veraz sobre los recursos destinados a la implementación del Acuerdo; y disposiciones para garantizar los derechos humanos, aspectos que inciden en la planeación nacional y local, la programación de recursos y la agenda de cooperación internacional.

Para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo Final de Paz, el Gobierno nacional trabajó arduamente en estos cuatro años en varios frentes, entre ellos la identificación de los "cuellos de botella" y acciones conjuntas para superar los rezagos y las barreras normativas, institucionales, coyunturales, estructurales y de distinto orden que enfrentaba la implementación.

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en cumplimiento de su mandato misional de asesorar, coordinar, apoyar, articular y verificar la implementación del Acuerdo Final de Paz (Unidad de Implementación o Unidad), lideró un número importante de espacios y mesas de trabajo tendientes a reencausar, reactivar y recuperar la integralidad del Acuerdo, y con ello posicionarlo como hoja de ruta efectiva para las transformaciones estructurales que requerían los territorios. En línea con lo anterior, la Unidad articuló en su labor los seis puntos del Acuerdo Final de Paz y reconoció que la reforma rural integral, la participación política, la reincorporación, la sustitución de cultivos, los derechos de las víctimas y los mecanismos de implementación y verificación constituyen dimensiones interdependientes de un mismo proyecto: la paz.

Esta visión permitió fortalecer la coordinación entre entidades nacionales y territoriales, promover la actualización de instrumentos de planeación y seguimiento, dinamizar las instancias creadas por el propio Acuerdo y consolidar espacios de diálogo con organizaciones sociales, cooperación internacional, órganos de control y entidades con responsabilidad en la implementación del Acuerdo. Como resultado, el país no solo avanzó en la ejecución de compromisos específicos, sino también en el fortalecimiento de la arquitectura pública encargada de garantizar la implementación del Acuerdo como una política de Estado.

Ejemplo de lo anterior lo constituye la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), instrumento que orienta el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. Mediante la Adenda 1 al documento CONPES 3932, de diciembre de 2024, se incorporaron 77 nuevos compromisos y se ajustaron 123 de los ya existentes, con el fin de adecuar esta herramienta de planeación a una visión integral de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y fortalecer la capacidad del Estado para realizar seguimiento a su implementación. El aumento en el número de indicadores y los ajustes a los criterios de medición del avance del PMI incrementó el universo de compromisos evaluados y modificó, a su vez, los parámetros de cumplimiento.

Ello significa que el país cuenta con mediciones más precisas e incluyentes sobre la implementación del Acuerdo final de Paz. Así, a 30 de junio de 2026, el avance en la implementación del PMI se ubicó en 57,41 %, mientras que el avance logrado durante el cuatrienio fue del 40,97 %.

Imagen de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Marcha día del trabajo

Entre los principales logros de la implementación del Acuerdo durante el periodo del presidente Gustavo Petro se destaca la Reforma Rural Integral, ya que entre enero de 2022 y mayo de 2026 ingresaron al Fondo de Tierras 779.483 hectáreas correspondientes a 3.515 predios y que aproximadamente 348.514 hectáreas fueron distribuidas mediante distintos mecanismos. A esto se suma la formalización de cerca de 2,22 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural. En relación con los procesos de restitución de tierras despojadas a familias campesinas por la violencia, se lograron devolver 384.418 hectáreas, equivalentes al 58,73 % de toda la superficie restituida desde la entrada en vigor de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Estos avances se complementaron con el impulso al catastro multipropósito y a las territorialidades campesinas y étnicas. Para mayo de 2026, el país contaba con aproximadamente 44,4 millones de hectáreas actualizadas catastralmente, equivalentes al 39,2 % del territorio nacional, en 329 municipios. Asimismo, durante el cuatrienio se constituyeron 20 Zonas de Reserva Campesina sobre más de 1,12 millones de hectáreas y se avanzó en la creación y ampliación de resguardos indígenas y consejos comunitarios, resultados que evidencian la importancia de la información catastral, el ordenamiento social de la propiedad y el reconocimiento de los derechos territoriales, para cerrar brechas históricas y fortalecer la presencia integral del Estado.

La transformación territorial también se expresa en la continuidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La ampliación de su vigencia hasta 2037 preserva la planeación y la inversión en los 170 municipios de las 16 subregiones PDET habitadas por más de 6 millones de personas. Paralelamente, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz continúan garantizando representación política a comunidades y organizaciones de víctimas, campesinos y pueblos étnicos en 167 municipios de 19 departamentos. Estas medidas constituyen avances importantes en la apertura democrática y la inclusión territorial, aunque persisten desafíos para asegurar que la participación sea efectiva, incidente y protegida frente a la violencia y la estigmatización.

En materia de reincorporación, la creación del Sistema Nacional de Reincorporación permitió articular 38 entidades alrededor de la atención integral a los firmantes de paz y sus familias. No obstante, la seguridad sigue siendo uno de los mayores obstáculos para la consolidación del

proceso. Las alertas tempranas contienen 202 recomendaciones específicas para mitigar los riesgos de la población firmante, mientras que la respuesta institucional continúa siendo valorada como fragmentaria y principalmente reactiva. La sostenibilidad de la reincorporación dependerá de la capacidad del Estado para garantizar la vida, la seguridad jurídica sobre la tierra, la vivienda, los proyectos productivos y la participación política.

En cuanto a la solución al problema de los cultivos de uso ilícito, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) alcanzó un avance del 79 % y una ejecución superior a 3,18 billones de pesos al cierre de 2025. Durante el primer trimestre de 2026 se reportaron pagos superiores a 2,2 billones de pesos a 91.534 familias. Estos resultados muestran una recuperación de la capacidad operativa del PNIS, pero también confirman que la sustitución no puede reducirse a desembolsos individuales: requiere articulación con la Reforma Rural Integral, los PDET, el acceso a tierras, la infraestructura, la comercialización y la generación sostenible de ingresos. El Acuerdo sobre las Víctimas registra igualmente transformaciones significativas. En los procesos de búsqueda, entre 2023 y 2025 fueron identificados 441 cuerpos asociados a recuperaciones de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, frente a 15 en el quinquenio anterior, y las entregas dignas aumentaron de 183 a 462, avances que, si bien evidencian una mayor capacidad institucional, todavía se encuentran lejos de responder a la dimensión del daño y al universo de personas que esperan verdad, reparación y respuestas sobre sus familiares desaparecidos.

La infraestructura normativa necesaria para la debida implementación del Acuerdo Final de Paz también se fortaleció durante el mandato del presidente Gustavo Petro, al sacar adelante importantes decretos como el que prorroga la implementación de los PDET y el que extiende el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, así como leyes trascendentales entre las que destacan el Acto Legislativo 03 de 2023 que “establece la Jurisdicción Agraria y Rural” y la Ley Estatutaria 2570 de 2026 que la reglamenta o la Ley 2364 de 2024 “Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada” con su respectivo decreto reglamentario. A lo anterior se suman importantes instrumentos de política pública como la de Desmantelamiento de Organizaciones y

Conductas Criminales (Decreto 665 de 2024), los documentos Conpes 4184 sobre Reforma Agraria, 4185 de 2026 que “adopta la Política Pública Integral de la Región Pacífica”, entre otros. Entre leyes, decretos, resoluciones, directivas e instrumentos de política pública y económica ya son más de 410 las normas expedidas, de las cuales unas 130 se expidieron en este cuatrienio.

El balance también revela que los resultados no han sido uniformes. El Capítulo Étnico registra un avance del 49,05 % al 30 de junio de 2026 —cerca de ocho puntos porcentuales por debajo del avance general del Acuerdo— e indicadores vencidos sin cumplimiento. A ello se agregan la persistencia de la violencia, las restricciones presupuestales, la fragmentación institucional, los retrasos administrativos y las debilidades en la coordinación nación-territorios. Estas circunstancias muestran que la existencia de normas, programas y entidades no garantiza por sí misma la transformación territorial y que la implementación requiere integralidad, financiación estable, participación social y continuidad más allá de los periodos presidenciales.

En ese sentido: acelerar la implementación de varios compromisos del Acuerdo, fortalecer la coordinación interinstitucional, garantizar recursos suficientes para la implementación y consolidar mecanismos efectivos de participación ciudadana son prioridades que deberán incluirse en Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, dado que corresponde al último periodo presidencial del marco temporal de 12 años de transitoriedad especial fijado por el Acto Legislativo 02 de 2017, ratificado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2017.

Bajo la estricta línea jurisprudencial del Estado colombiano, las instituciones públicas y autoridades tienen la obligación de cumplir, de buena fe, lo pactado. En consecuencia, la omisión en la ejecución de los compromisos, la desfinanciación de los planes y programas sectoriales o la adopción de medidas regresivas constituyen una directa violación al derecho fundamental e irreversible a la paz, consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia. Por tanto, el próximo gobierno deberá concentrar sus esfuerzos institucionales en el cierre financiero y operativo de las metas rezagadas, garantizando la reparación integral de las víctimas, la transformación territorial con énfasis en la ruralidad y la seguridad jurídica de los firmantes.

A diez años de la firma del Acuerdo, Colombia dispone de instituciones, aprendizajes y experiencias que no existían en 2016. El reto de la próxima década consiste en proteger estos avances, corregir los rezagos y traducir el Acuerdo en condiciones concretas de dignidad, seguridad, participación, acceso a la tierra y garantía de derechos.

Este informe busca contribuir a ese propósito, mediante la visibilización de resultados, la identificación de desafíos y la formulación de recomendaciones que permitan al próximo gobierno, a las entidades territoriales y a la sociedad colombiana asumir la implementación no como una agenda coyuntural, sino como un compromiso de Estado con las víctimas, los territorios y las generaciones que tienen derecho a vivir en paz.

# 1. Reforma Rural Integral

El Acuerdo Final de Paz concibió la reforma rural integral como un proceso a través del cual se sientan las bases para la transformación estructural del campo, se crean las condiciones para generar bienestar en la población rural, contribuye a superar las condiciones estructurales que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio y, de paso, ayude a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a mujeres, niñas y niños.

A continuación se presentan los principales avances en la implementación del punto 1 del Acuerdo y se formulan una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer su desarrollo en el mediano y largo plazo.

## *1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*

Para el Gobierno del Cambio, la Reforma Rural Integral constituye la piedra angular sobre la que se construye paz estable y duradera con garantías de no repetición y no estigmatización, en un marco amplio de reconocimiento de derechos que posibilite superar las causas del conflicto armado y generar las transformaciones sociales, económicas y culturales que requieren los territorios. Por ello, durante el presente cuatrienio se le imprimió un mayor dinamismo al cumplimiento de los compromisos adquiridos en este punto del Acuerdo, al duplicar los recursos técnicos, humanos y presupuestales

de las entidades del sector; garantizar el acceso a tierra a campesinos, comunidades étnicas y población rural que no tenía o le era insuficiente; formalizar masivamente la pequeña y mediana propiedad rural; crear y ampliar territorialidades étnicas; y constituir y delimitar nuevas Zonas de Reserva Campesina.

Imagen presidencial.Entrega títulos de propiedad - El Aro, Antioquia

Fruto de este esfuerzo, el país logró multiplicar por 24.7 veces el número de hectáreas adquiridas para reforma agraria, lo que permitió avanzar en el cierre de brechas en materia de acceso y uso de la tierra. Frente a la meta de 3.000.000 de hectáreas para proveer el Fondo de Tierras destinado a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, el Gobierno nacional gestionó a través de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2026, unas 26.116 hectáreas, de las cuales 13.974,9 fueron adquiridas mediante compra directa, 9.720,3 a través de procesos agrarios especiales y 2.421,7 por el mecanismo de transferencia gratuita. De la tierra adquirida en el periodo en cuestión, se distribuyeron 22.020,7 hectáreas, así: 9.821,7 mediante entrega provisional y 12.189 de forma definitiva, que beneficiaron a población campesina 21.079,9 ha y a comunidades étnicas 12.189 ha.

Al revisar la gestión para la adquisición de tierras en estos cuatro años, se encuentra que entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de mayo de 2026 ingresaron al Fondo de Tierras 779.483 hectáreas, correspondientes a 3.515 predios. La adquisición se hizo por compra directa (59,15 %); procesos agrarios fallados a favor de la nación como la clarificación, el deslinde, la extinción, la recuperación o los cierres administrativos (37 %); y transferencias sin erogación de pagos (3,39 %) principalmente (tabla 1).

## Tabla 1. Gestión para proveer el Fondo de Tierras

| Actividad | Fecha de corte: 2022-31 de mayo de 2016 | |
|---|---|---|
| | Hectáreas | Predios |
| Compras directas de tierra | 461.117 | 2690 |
| Transferencias sin erogación de pagos | 26.425 | 393 |
| Procesos agrarios decididos a favor de la Nación | 289.739 | 405 |
| Transferencia especial de predios SAE-Decreto 888 de 2025 | 2.202 | 27 |
| **Total** | **779.483** | **3.515** |

Fuente: Contador de la Reforma Rural: https://www.minagricultura.gov.co/el-contador-oficial-de-la-reforma-agraria

De la tierra adquirida para el Fondo de Tierras durante el cuatrienio, al 31 de mayo de 2026 se distribuyeron 348.514,31 hectáreas en el siguiente estado: 94.994,75 con registro, 49.365,06 pendientes de registro y 204.154,49 se entregaron de manera provisional, cuya entrega benefició preferentemente a la población que se observa en la tabla 2. Cabe destacar: la entrega de 16.943 hectáreas a mujeres, en un claro esfuerzo por fortalecer el enfoque de género en la reforma rural, y el haber entregado en estos cuatro años 26.5 veces más tierra que en el cuatrienio anterior.

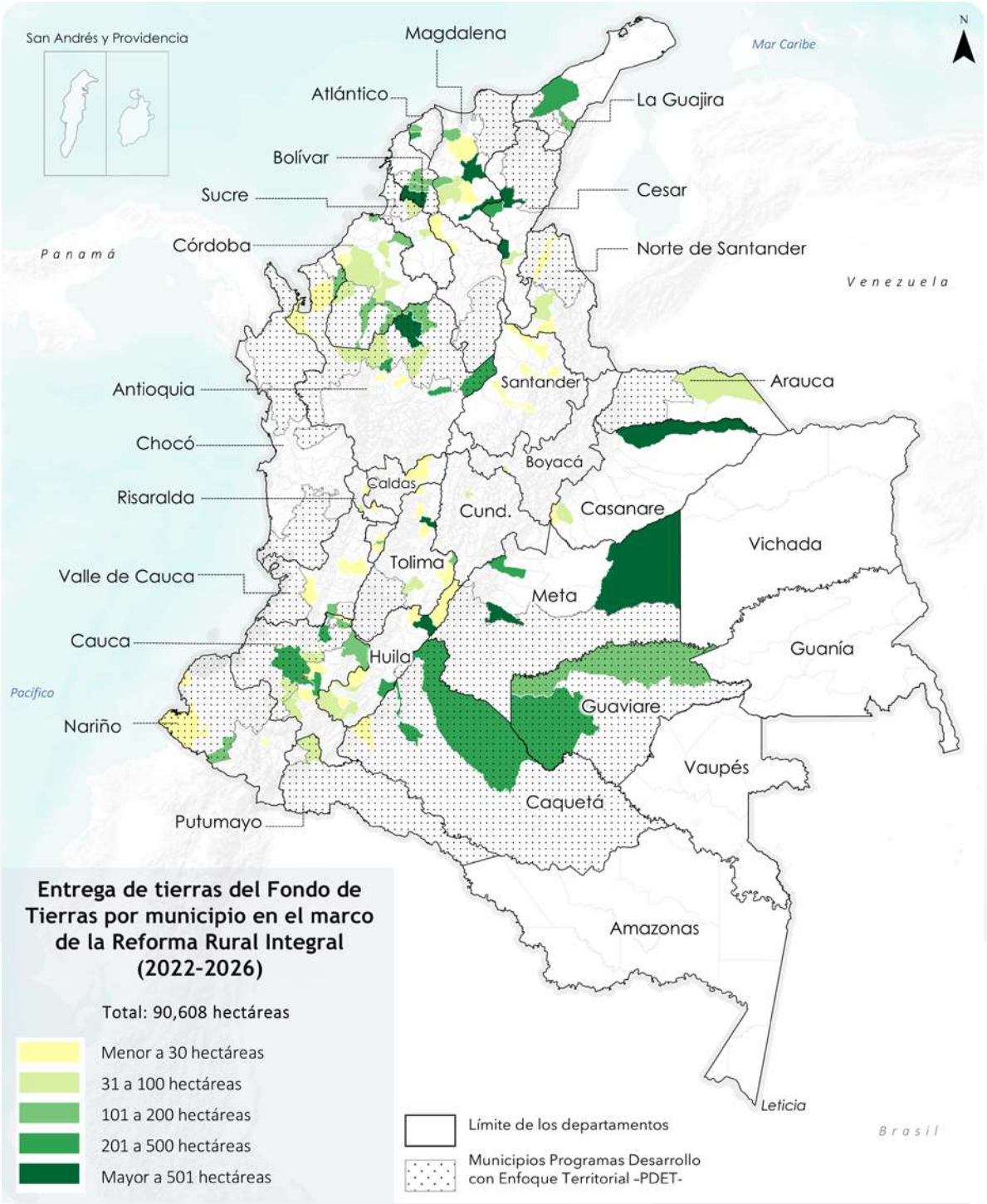
## Tabla 2. Hectáreas entregadas durante el gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026)

| Estado | Campesinos | Mujeres | Indígenas | Negritudes | Firmantes |
|---|---|---|---|---|---|
| Registrado | 53.078,3482 | 9.411,5436 | 40.466,1871 | 1.450,2197 | 10.818,7719 |
| Pendiente de Registro | 26.811,640 | 7.531,5436 | 19.187,6145 | 3.365,8015 | 2.013,4876 |
| Entrega provisional | 161.868,460 | 0,000 | 32.421,5150 | 9.864,5157 | 5.397,0498 |
| **Total** | **241.758,4592** | **16.943,0910** | **92.075,316** | **14.680,5369** | **18.229,3093** |

Fuente: Oficina de Planeación de la Agencia Nacional de Tierras, en respuesta a oficio OFI26-00063223 / GFPU 13170000. Corte al 31 de mayo de 2026.

Imagen presidencial. Entrega títulos de propiedad - Pacto por Boyacá

## Mapa 1. Entrega de tierras por parte del Fondo de Tierras 2022-mayo de 2026




Fuente: Equipo de Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

## *1.2. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural*

Con respecto a la meta de formalizar 7.000.000 de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2026 el Gobierno nacional reconoció y entregó títulos sobre un total de 129.059,1705 hectáreas de predios rurales pertenecientes a campesinos (85.593,7358), mujeres (25.654,8419), indígenas (84.483,7116) y comunidades negras (17.810,5958). Desde el 1 de enero de 2022 y hasta el 31 de mayo de 2026, se habían formalizado 2.221.329,5388 hectáreas de las cuales 1.509.215,4481 cuentan con registro y 7152.114,0908 están pendientes de este trámite (tabla 3, mapa 2).

Pueblos indígenas, campesinos, mujeres y comunidades negras han sido, en su orden, los más beneficiados con este proceso.

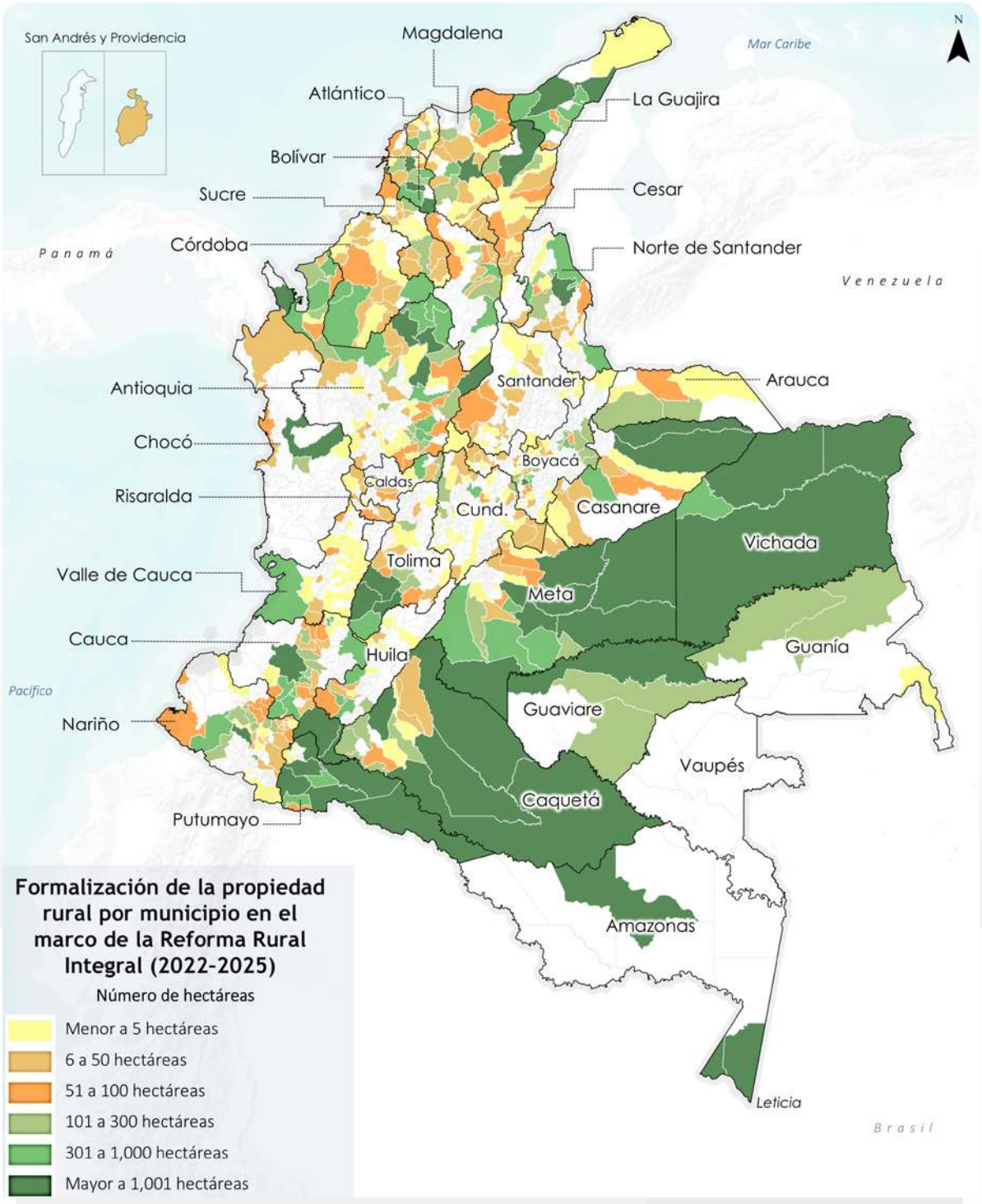
### Tabla 3. Hectáreas formalizadas bajo el mandato del presidente Gustavo Petro

| Estado | Campesinos | Mujeres | Indígenas | Negritudes | Firmantes |
|---|---|---|---|---|---|
| **Registrado** | 435.203,6559 | 130.783,1697 | 1.012.967,175 | 61.044,6471 | 0,0 |
| **Pendiente de Registro** | 177.687,3878 | 30.734,6335 | 494.096,4065 | 6.036,4271 | 0,0 |
| **Total** | **612.891,013** | **161.157,803** | **1.507.063,58** | **67.081,074** | **0,0** |

Fuente: Oficina de Planeación de la Agencia Nacional de Tierras, en respuesta a oficio OFI26-00063223 / GFPU 13170000. Corte al 31 de mayo de 2026.

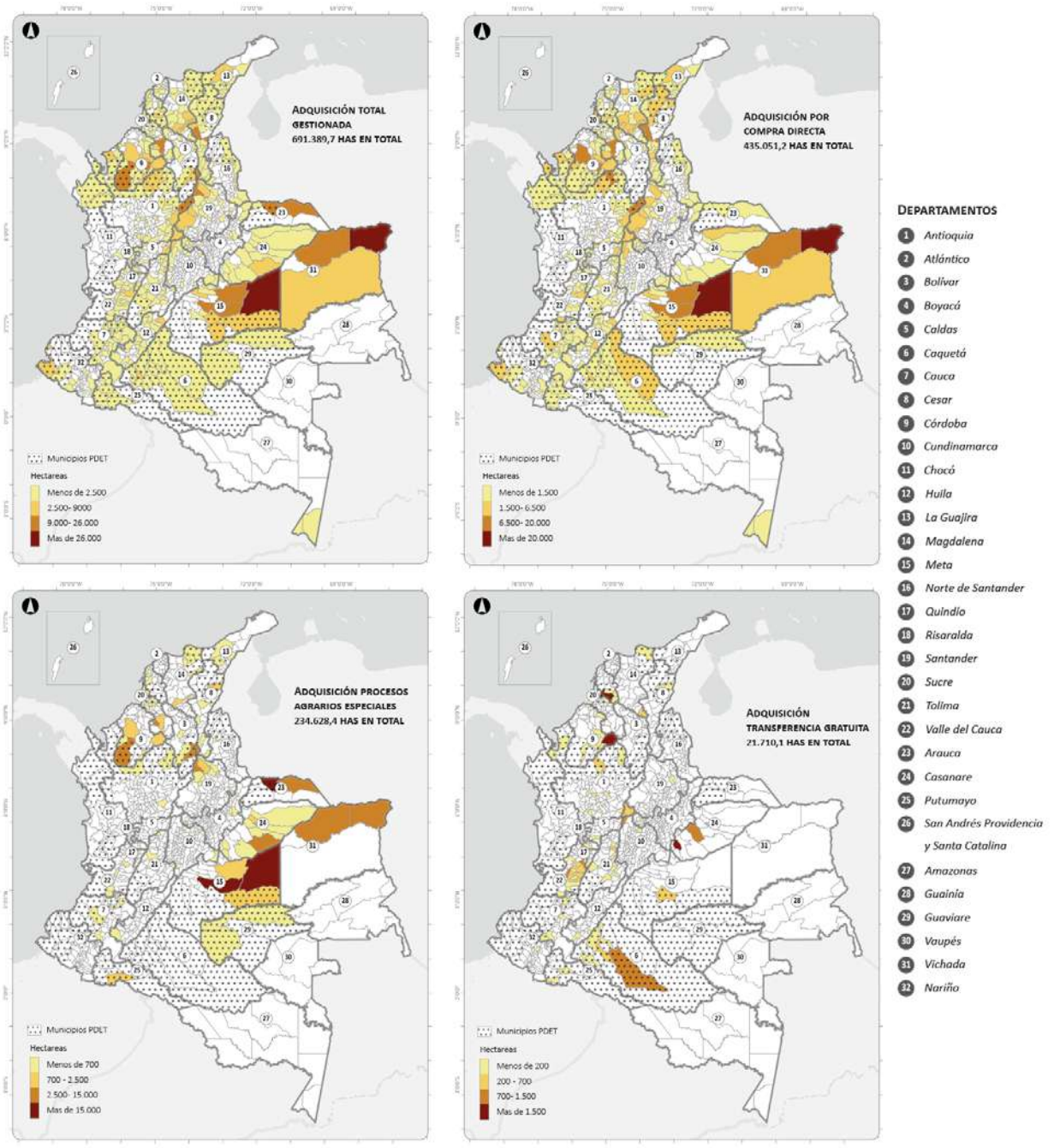
A ello se suma el impulso que ha tenido en el presente Gobierno la política de restitución de tierras. Hasta el 31 de mayo del presente año, la Unidad de Restitución de Tierras entregó 384.418 hectáreas —328.314,3 a pueblos étnicos y 56.104,1 a población campesina— en cumplimiento de órdenes de los jueces de la jurisdicción especial de restitución de tierras. Si se tiene en cuenta que, desde la vigencia de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se han entregado 657.465 hectáreas de tierra para cumplir los fallos de los jueces de tierras, ello significa que bajo el presente gobierno se ha entregado el 58,73 % del total de la tierra restituida.

## Mapa 2. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural




Fuente: Equipo de Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

## Mapa 3. Gestión para proveer el Fondo de Tierras 2022 - mayo 2026




Fuente: Equipo de Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

## *1.3. Formación y actualización del catastro e impuesto predial*

El presente Gobierno concibió el catastro multipropósito como una herramienta clave para avanzar y fortalecer la Reforma Rural Integral, por cuanto proporciona información precisa sobre los usos, vocaciones y aptitudes del suelo rural, aspectos importantes para orientar inversiones productivas y, por tanto, su actualización no solo era necesaria, sino impostergable. Como resultado de esta voluntad política se adoptaron una serie de disposiciones encaminadas a fortalecer y acelerar su implementación, particularmente en territorios étnicos[5]. Para finales de 2025, el IGAC incorporó 129 municipios actualizados y los llamados Territorios Étnicos Formalizados, que comprenden aproximadamente 9,3 millones de hectáreas distribuidas en 125 resguardos indígenas y seis consejos comunitarios de comunidades negras, ubicados en 45 municipios de 11 departamentos.

Imagen de la Unidad para las Víctimas. Acompañamiento al resguardo Tahamí del Alto Andágueda. Chocó

5. En particular los decretos 462 y 1139 de 2025 que reglamentaron los artículos 45 y 46 del Plan Nacional de Desarrollo, en los que se señala la necesidad de implementar el catastro en territorios y territorialidades colectivas de comunidades negras y territorios de pueblos indígenas, respectivamente.

De acuerdo con el reporte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en mayo de 2026 el país alcanzó un aproximado de 44,4 millones de hectáreas actualizadas, que representan el 39,2 % del territorio nacional, y un total de 329 municipios ya cuentan con procesos de actualización catastral culminados y vigentes. A su vez, con la implementación del artículo 49 de la Ley 2294 de 2023, relativo a la reducción del rezago de avalúos catastrales, cerca del 67 % del país cuenta hoy con valores del suelo ajustados en el contexto del mejoramiento de la gestión fiscal municipal.

Este resultado representa un 55 % del 70 % de cobertura del catastro multipropósito prevista para el cierre del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Al comparar los datos con los de 2022, cuando se contaba con 10,7 millones de hectáreas actualizadas en 82 municipios, se deduce que en estos cuatro años el país logró la mayor expansión en actualización catastral de su historia reciente.

### *1.4. Cierre de la frontera agrícola y protección de Zonas de Reserva Campesina*

Durante el presente cuatrienio, los avances tanto en materia de creación y ampliación de territorialidades étnicas como en constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina fueron significativos. En diciembre de 2025, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) aprobó la titulación de siete territorios colectivos de comunidades negras en los departamentos de Cauca, Cesar, Putumayo y La Guajira, que en conjunto suman 1.701 hectáreas, beneficiando a 778 familias, equivalentes a 2.171 personas; por su parte, este mismo órgano directivo avaló la creación de seis resguardos indígenas en los departamentos de Huila, Valle, Cauca y Tolima, que abarcan 877 hectáreas, en beneficio de 526 familias (1.923 personas). Durante 2026 (con corte al 31 de mayo) la Agencia avanzó en la formalización sobre derechos territoriales de 27 comunidades indígenas y negras que en total representan 48.566,107 hectáreas.

Así, según la Agencia Nacional de Tierras, entre agosto de 2022 y el 31 de mayo de 20206 se crearon un total de 140 nuevos resguardos indígenas y se ampliaron 106, que en total representan 1.262.556,9 hectáreas; se entregaron 98 nuevos títulos colectivos a consejos comunitarios de comunidades negras; y se ampliaron cuatro consejos comunitarios, para un total de 68.417,86 hectáreas.

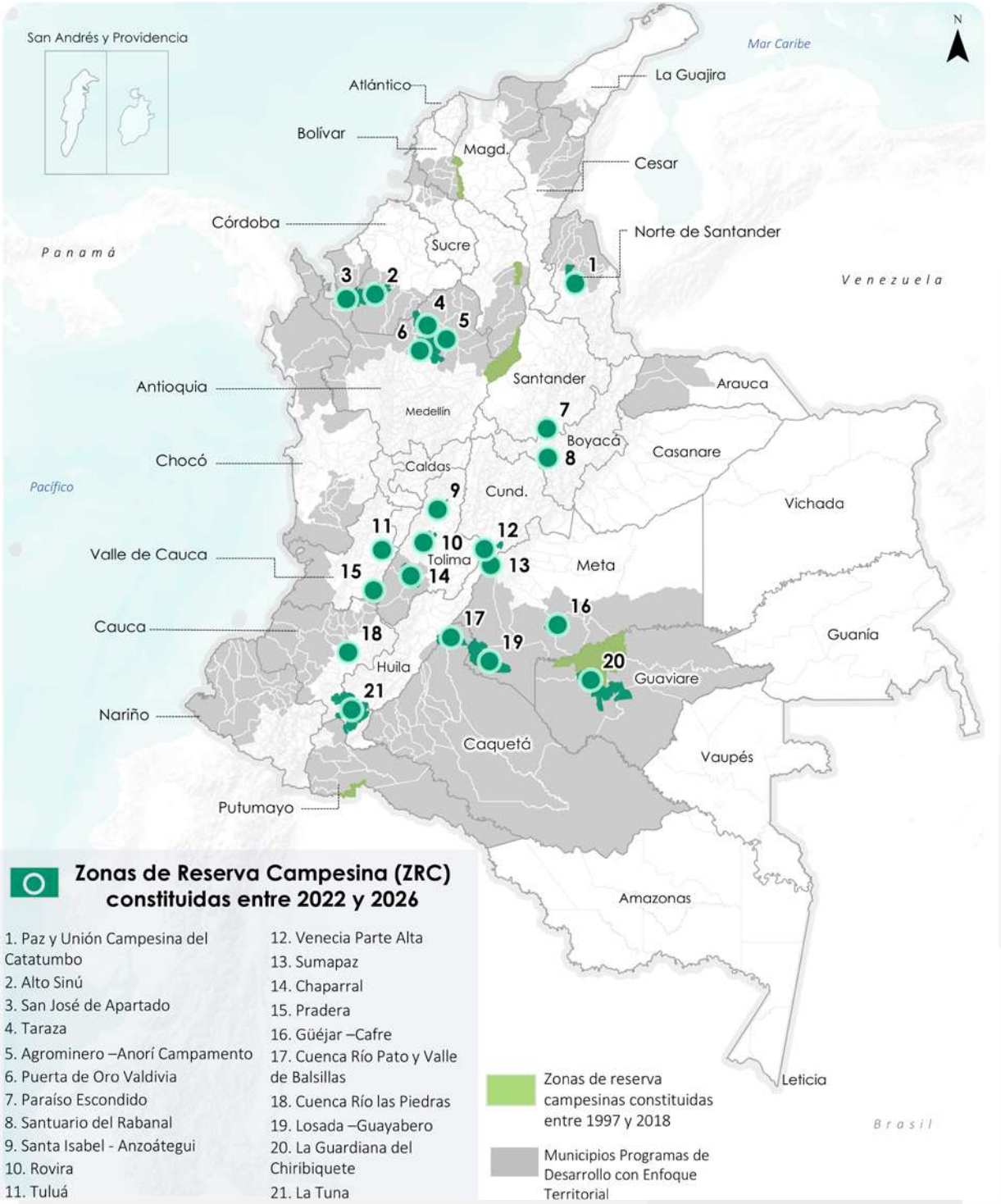
Asimismo, el país cuenta hoy con 27 Zonas de Reserva Campesina constituidas, las cuales suman un total de 1.9 millones de hectáreas. De estas, en 2025 se constituyeron 7, para un total de 20 en el cuatrienio 2022-2026, que equivalen a 1.123.530 hectáreas (mapa 4).

Adicionalmente, el 25 de febrero de 2026, el Consejo Directivo de la ANT autorizó la constitución de dos Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM): Piedemonte Araucano, municipio de Fortul, con 9.553 hectáreas, y Paz y Soberanía de San Lucas, municipios de Morales y Arenal, departamento de Bolívar, con 28.701 hectáreas, los cuales se suman a Nuevo Amanecer, municipios de Tamalameque, Chimichagua y Pailitas, departamento del Cesar, con 6.286 hectáreas; Ciénaga de la Zapatosa, municipios de Chimichagua y Astrea, departamento del Cesar, con 47.158 hectáreas; y Vida y Soberanía Popular, municipio de Saravena, departamento de Arauca, con 13.022 hectáreas.

Los TECAM son, en esencia, áreas geográficas organizadas por comunidades rurales para salvaguardar su permanencia, autonomía alimentaria, pervivencia cultural y medio ambiente, que buscan ordenar el territorio, promover la economía campesina y la agroecología. Fueron formalizados mediante el Decreto 780 del 24 de junio de 2024.

Imagen Agencia Nacional de Tierras. Campesinas cultivo arrocera

## Mapa 4. Zonas de Reserva Campesinas constituidas 2022-2026




Fuente: Equipo de Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

## *1.5. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*

La Ley 2565 del 12 de febrero 2026 permitió ampliar la vigencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) por 10 años más, extendiendo su vigencia legal, fiscal y su ejecución hasta el 28 de mayo de 2037. La medida garantiza la continuidad de la planeación y asignación presupuestal para la transformación territorial integral de los 170 municipios priorizados de las 16 subregiones PDET, los cuales albergan a más de 6 millones de ciudadanos afectados históricamente por el conflicto armado.

Con la decisión del Legislativo cobró mayor validez el proceso de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que son el vehículo que operativiza los PDET y que, según el Decreto Ley 893 de 2017, debían actualizarse cada cinco años de manera participativa. Al inicio del presente Gobierno, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), como entidad responsable de articular y jalonar la implementación de los PDET, inició el proceso de actualización de los PATR, que implicó la detección de los siguientes problemas estructurales:

- El capítulo legal de programas y proyectos fue sustituido en su momento por un listado de 33.007 iniciativas formuladas de manera abierta, imprecisa y sin techo presupuestal definido.
- El indicador principal de seguimiento, la Iniciativa con Ruta de Implementación Activa, se activaba tanto con un proyecto realmente ejecutado como con la mera firma de un convenio de estructuración.
- Los enfoques diferenciales étnico, reparador y de género se limitaban a un marcaje de etiquetas sin aplicación efectiva.
- Los PATR fueron formulados antes de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral, lo que dificultaba la articulación interinstitucional desde el inicio.

Por ello, la ART adelantó un proceso de análisis bajo un marco metodológico orientado a: (i) la participación efectiva, diversa e incidente de las comunidades; (ii) la incorporación transversal de los enfoques diferenciales étnico, de género, reparador y territorial; y (iii) el cumplimiento de los diez componentes mínimos del Decreto Ley 893 de 2017, con énfasis en el capítulo de programas y proyectos y en el capítulo de indicadores y

metas[6]. El proceso se desarrolló en tres momentos participativos y entre el cierre del momento 2 y el inicio del momento 3, que tuvo lugar a largo de todo 2025, se realizó la depuración de proyectos terminados, rechazados o no aprobados y la incorporación de nuevos proyectos alineados con los subprogramas.

En mayo de 2026 culminó la revisión y actualización de 11 PATR para igual número de subregiones PDET: Sur de Tolima, Urabá Antioqueño, Catatumbo, Arauca, Chocó, Sierra Nevada-Perijá, Sur de Bolívar, Cuenca del Caguán, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera, y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Cada PATR actualizado incluye: (i) los diez componentes mínimos del artículo 4 del Decreto 893 de 2017 con los capítulos intercultural y étnico; (ii) la estimación de costos y fuentes de financiación; (iii) la ruta de implementación; y (iv) el acta de compromisos institucionales y comunitarios. La actualización implicó un ajuste estructural, al pasar de un seguimiento centrado en la activación de iniciativas a uno orientado a resultados, basado en indicadores, metas y proyectos de los capítulos interculturales y étnicos.

De acuerdo con la ART, desde 2018 y hasta el 31 de diciembre de 2025, se lograron activar 21.861 iniciativas comunitarias, que representan el 66,2 % de las incluidas en los PATR. Entre el 7 de agosto de 2022 y el 31 de diciembre de 2025 se activaron 9.478 iniciativas, lo que representa un incremento de 28,2 puntos porcentuales con respecto al cuatrienio anterior, al pasar de 12.511 iniciativas activadas (38 %) a unas 21.861, equivalentes al 66,2 %.

6. Estos componentes son: 1) los lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa; 2) un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades, que identifique las necesidades del territorio; 3) una visión del territorio, que permita definir líneas de acción para su transformación; 4) un enfoque territorial, que reconozca las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial; 5) un enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios; 6) un enfoque reparador del PDET; 7) un enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales; 8) un capítulo de programas y proyectos que oriente la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación; 9) un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación; y 10) mecanismos de rendición de cuentas y control social que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

El balance de los PDET en estos diez años de implementación del Acuerdo Final de Paz muestra que, entre 2017 y el 31 de diciembre de 2026 se aprobaron unos 16.151 proyectos por valor de 49.48 billones a pesos de 2016, de los cuales 6.151 están terminados y suman 23 billones de pesos, 10.038 se encuentran y representan 24.2 billones de pesos, mientras que 322 que aún están por contratar, demandan una inversión cercana a los 2.23 billones de pesos. Estas iniciativas se han apalancado con recursos provenientes de diversas fuentes de financiación, como el Presupuesto General de la Nación, Regalías para la Paz, Obras por Impuestos, el Sistema General de Participación, así como recursos propios de las entidades territoriales y de la cooperación internacional.

Bajo el mandato del presidente Gustavo Petro, con corte al 31 de diciembre de 2025: se terminaron 1.086 proyectos aprobados en el cuatrienio anterior, que significaron una inversión de 5.9 billones de pesos; se están ejecutando 3.676 iniciativas aprobadas también en el cuatrienio anterior, por valor de 11.7 billones de pesos; y se han aprobado 7.937 nuevos proyectos por valor de 25.4 billones de pesos, que equivalen al 51.4 % del total acumulado desde 2017.

De otro lado, la ART reportó la financiación de 164 proyectos de baja y mediana complejidad en municipios PDET durante la vigencia 2023-2026, por valor de 550.522.987.233 de pesos (tabla 4).

### Tabla 4. Número de proyectos financiados por la ART en zonas PDET

| Año | Número proyectos | Valor aportado por la ART |
|---|---|---|
| 2023 | 36 | $106.010.026.503 |
| 2024 | 121 | $238.206.538.925 |
| 2025 | 81 | $183.784.943.702 |
| 2026 | 26 | $22.520.987.233 |
| **Total** | **264** | **$550.522.987.233** |

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio, oficio respuesta N°20261300066851.

Un número importante de estos proyectos se ha enfocado en la construcción de aulas informáticas para centros educativos, construcción de comedores comunitarios para adultos mayores, construcción de baterías sanitarias para instituciones educativas, fortalecimiento de sistemas productivos tradicionales para la seguridad alimentaria de pueblos indígenas, implementación de acciones de restauración y protección de áreas de importancia ambiental para la conservación, entre otros.

A lo largo del primer semestre de 2026 se logró la gestión acumulada de 81 iniciativas propias étnicas con ruta de gestión activada, las cuales se desarrollaron en las subregiones PDET Alto Patía y Norte del Cauca (5), Arauca (4), Chocó (5), Caguán y Piedemonte Caqueteño (20), Macarena-Guaviare (10), Montes de María (2), Pacífico Medio (1), Pacífico y Frontera Nariñense (6), Putumayo (10), Sur de Córdoba (7) y Urabá Antioqueño (11).

Los resultados de este conjunto de acciones se evidencian principalmente en la reducción de la pobreza. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en 2025 la pobreza multidimensional tanto en cabeceras municipales como en centros poblados y la ruralidad dispersa, a nivel nacional fue del 9,9 %, lo que representa una reducción de 1,6 p.p. (puntos porcentuales) con relación a 2024, cuando se ubicó en 11,5 %. Es la primera vez, desde que se calcula el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que el indicador nacional se ubica por debajo del 10 %. Para las cabeceras municipales, esta tasa se ubicó en 6,3 %, con una disminución de 1,5 p.p. respecto a 2024, cuando fue del 7,8 %. Aunque en los centros poblados y la ruralidad dispersa este indicador es 3,6 veces superior a las zonas urbanas, también registraron una reducción importante al pasar de 24,3 % en 2024 a 22,4 % en 2025, lo que se traduce en una variación de -1.9 p.p. Ello significa que, aproximadamente, 793.000 personas salieron de la condición de pobreza multidimensional en el último año.

## *1.6. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural*

La reforma rural integral concebida en el Acuerdo Final de Paz va más allá de implementar una política agraria centrada en la redistribución de la tierra. Se trata de una compleja intervención sistémica e intersistémica dirigida a transformar en toda su extensión la ruralidad colombiana, que

conllevó concebir el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como mecanismo para integrar las múltiples dimensiones de la acción estatal dirigidas al agro, la ruralidad y el campesinado, bajo una lógica de coordinación institucional e intersectorial, concurrencia presupuestal y enfoque territorial capaz de materializar la transformación estructural del campo.

La coincidencia política del Gobierno del Cambio con los propósitos del punto 1 del Acuerdo llevó a darle un importante impulso al Sistema a través de su reglamentación por medio del Decreto 1406 de 2023 que, además, creó los ocho subsistemas para la reforma agraria y la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (CIRADR).

Desde su rol de fortalecimiento de la gobernanza participativa y territorial del punto 1 del Acuerdo, la Unidad de Implementación ha venido liderando una serie de acciones tendientes a impulsar y fortalecer instancias del Sistema. Durante el primer trimestre de 2026 participó en la sesión de la CIRADR que tuvo lugar en el marco de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, donde aportó elementos técnicos y estratégicos en materia de articulación institucional, territorialización y seguimiento de la implementación; adelantó gestiones de articulación, convocatoria y acompañamiento a las entidades integrantes de los subsistemas 17, 38 y 49 con el propósito de reactivar sus espacios de trabajo. Como resultado, durante la última semana de marzo de 2026 el Subsistema 3 sesionó y avanzó en la revisión de su plan de acción, los compromisos interinstitucionales y las prioridades de coordinación territorial; y el Subsistema 4 sesionó en dos oportunidades. La segunda sesión fue territorializada en el municipio de Pradera, Valle del Cauca, a solicitud de la Unidad, lo que permitió fortalecer el diálogo con organizaciones campesinas, autoridades territoriales y entidades nacionales, así como avanzar en respuestas institucionales frente a problemáticas priorizadas del territorio.

7. Subsistema de adquisición, adjudicación de tierras y procesos agrarios.
8. Subsistema de ordenamiento territorial y solución de conflictos socioambientales.
9. Subsistema de acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras.

### *1.6.1. Comités Municipales de Reforma Agraria*

En el mandato del presidente Gustavo Petro estos comités fueron impulsados, para fortalecer la participación del campesinado en la implementación de la reforma agraria, dado que funcionan como instancias de concertación entre el Gobierno nacional, las juntas de acción comunal, las asociaciones y organizaciones campesinas legalmente constituidas y los potenciales beneficiarios de los programas de acceso a tierras.

Los datos de la Agencia Nacional de Tierras señalan que, de 185 comités conformados en 22 departamentos entre enero y agosto de 2024, se pasó a 450 comités municipales y 14 comités departamentales en 2025.

Si bien lo anterior muestra una dinámica importante, ahora el reto para estos comités es diseñar un sistema que permita evaluar cuantitativamente su labor —frecuencia de sesiones, asistencia, acuerdos adoptados, cumplimiento de compromisos— y establecer indicadores que permitan evaluar su impacto por medio de variables como adjudicación de tierras, formalización, resolución de conflictos agrarios o fortalecimiento organizativo.

Imagen Agencia Nacional de Tierras. Campesinos cultivo de papa

## *1.7. Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral*

Son 16 instrumentos de política pública creados a raíz del Acuerdo Final de Paz, para llevar inversión, servicios, infraestructura y oportunidades al campo colombiano, con el fin de reducir la pobreza rural y cerrar las brechas históricas entre el campo y la ciudad. Fueron completados durante el presente cuatrienio y su implementación ha sido un proceso progresivo de planeación, estructuración, focalización territorial, contratación y seguimiento, que demanda un alto nivel de coordinación intersectorial e interinstitucional por lo complejo de la arquitectura institucional que involucra.

El avance en su ejecución es desigual, como se deduce del balance que se presenta a continuación, con base en la información disponible.

### *1.7.1. Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural*

Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se avanza en acciones orientadas al fortalecimiento del ordenamiento y la formalización de predios, la seguridad jurídica, el desarrollo de procesos agrarios y el programa de reforma agraria y reforma rural integral, mediante proyectos ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras en diferentes departamentos y municipios priorizados (tablas 5, 6 y 7).

Imagen Agencia Nacional de Tierras. Campesino

## Tabla 5. Municipios priorizados para el ordenamiento social de la propiedad rural

| Entidad financiadora | Departamento | Municipio |
|---|---|---|
| Agencia Nacional de Tierras (ANT) | Antioquia | Anorí |
| | | Apartadó |
| | | San Carlos |
| | | Tarazá |
| | | Yondó |
| | Atlántico | Luruaco |
| | Bolívar | Mahates |
| | | San Juan Nepomuceno |
| | Boyacá | Buenavista |
| | | Chita |
| | | Duitama |
| | | Togüí |
| | | Ventaquemada |
| | Caquetá | La Montañita |
| | Cesar | Chimichagua |
| | | Gamarra |
| | Córdoba | San Carlos |
| | Cundinamarca | Cabrera |
| | | Fómeque |
| | | Paratebueno |
| | | Ubalá |
| | Guaviare | San José del Guaviare |

Fuente: Ministerio de Agricultura en respuesta al oficio OFI26-00063365.

## Tabla 6. Incremento de la formalización de predios privados rurales y procesos agrarios a nivel nacional

| Entidad financiadora | Departamento |
|---|---|
| Agencia Nacional de Tierras (ANT) | Antioquia |
| | Arauca |
| | Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina |
| | Atlántico |
| | Bolívar |
| | Boyacá |
| | Caldas |
| | Caquetá |
| | Casanare |
| | Cauca |
| | Cesar |
| | Córdoba |
| | Cundinamarca |
| | Huila |
| | La Guajira |
| | Magdalena |
| | Meta |
| | Nariño |
| | Antioquia |
| | Norte de Santander |
| | Putumayo |

| Entidad financiadora | Departamento |
|---|---|
| Agencia Nacional de Tierras (ANT) | Quindío |
| | Risaralda |
| | Santander |
| | Sucre |
| | Tolima |
| | Valle del Cauca |
| | Vichada |

Fuente: Ministerio de Agricultura en respuesta al oficio OFI26-00063365.

## Tabla 7. Fortalecimiento del Programa de Reforma Agraria y Reforma Rural Integral Nacional

| Entidad financiadora | Departamento |
|---|---|
| Agencia Nacional de Tierras (ANT) | Antioquia |
| | Arauca |
| | Atlántico |
| | Bolívar |
| | Boyacá |
| | Caldas |
| | Caquetá |
| | Cauca |
| | Cesar |
| | Córdoba |
| | Cundinamarca |

| Entidad financiadora | Departamento |
|---|---|
| Agencia Nacional de Tierras (ANT) | Guanía |
| | Guaviare |
| | Huila |
| | Magdalena |
| | Meta |
| | Nariño |
| | Norte de Santander |
| | Putumayo |
| | Santander |
| | Sucre |
| | Tolima |
| | Valle del Cauca |

Fuente: Ministerio de Agricultura en respuesta al oficio OFI26-00063365.

### *1.7.2. Plan Nacional de Riego y Drenaje*

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lidera las acciones, a través de las entidades responsables de cada uno de los procesos y soluciones que requiere el desarrollo de los proyectos. Durante el primer trimestre de 2026:

La Agencia de Desarrollo Rural reportó las siguientes acciones:

- Revisó las iniciativas en estructuración, para identificar posibles necesidades de soluciones alternativas de riego, aunque no estructuró ni cofinanció nuevos Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) con soluciones de riego intrapredial.

- Finalizó 19 hectáreas de riego intrapredial en municipios a nivel nacional y municipios PDET, municipios el Carmen de Bolívar (Bolívar) y Astrea (Cesar) a través de los siguientes dos (2) PIDAR.
- Avanzó en la ejecución de seis PIDAR que contemplan la construcción o rehabilitación de 189.88 hectáreas con soluciones alternativas de riego.

La Dirección de Adecuación de Tierras:

- Socializó la oferta institucional de sistemas de riego individuales y comunitarios dirigida a comunidades indígenas.
- Promovió la identificación y presentación de necesidades y proyectos ante el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT), conforme a la priorización establecida para la vigencia.
- Realizo jornadas de socialización con las organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación.
- Adelantó el proceso de alistamiento y aprobación institucional de los formatos, lineamientos y procedimientos requeridos para la postulación, evaluación y priorización de proyectos susceptibles de financiación a través del FONAT, con el propósito de fortalecer la ruta de financiación y garantizar la adecuada presentación y admisibilidad de iniciativas orientadas a beneficiar a la población rural en general y a la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria.
- Estructuró y financió un proyecto de pequeña escala, que será ejecutado en el marco del Convenio suscrito con el Fondo Colombia en Paz y el Convenio de Cooperación Internacional Derivado N° 2826 de 2025 -UNODC- que incluye las líneas de preinversión e inversión en distritos de adecuación de tierras y sistemas de riego individuales y comunitarios.

### *1.7.3. Plan de Asistencia Técnica*

Las acciones de este plan están a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y están orientadas al fortalecimiento de la gestión y apropiación del conocimiento técnico de los procesos productivos agropecuarios y rurales, por parte de los productores y las asociaciones u organizaciones

de productores a nivel nacional. Estas iniciativas se llevan a cabo en 205 municipios de 17 departamentos[10].

En ese marco, la ADR adelanta proyectos de excelencia sanitaria, ganadería de ovinos y caprinos, y ganadería multipropósito, que vienen siendo implementados por la Empresa Colombiana de Productos Veterinarios (VECOL), líder de la articulación territorial con el Instituto Colombiano Agropecuario, Agrosavia, universidades y alcaldías, entre otros.

En el primer trimestre de 2026: 1) se ejecutaron las actividades programadas para la fase seis de los Proyectos de Excelencia Sanitaria (PES) en los departamentos de La Guajira y Caquetá. En los municipios de Maicao (La Guajira) y Valparaíso (Antioquia) se concluyó satisfactoriamente el muestreo de animales, que permitió la caracterización del estatus sanitario en sistemas de producción ovino-caprina y bovina doble propósito. Estas acciones impactaron directamente un total de 272 familias productoras: 157 de Maicao y 115 de Valparaíso.

2) Se abrió la convocatoria a 279 municipios en 21 departamentos, para la implementación del plan de acción del Plan Nacional de Bioinsumos y Biofábricas, que inició en 2025. Se obtuvo un listado de 146 biofábricas seleccionadas, las cuales pertenecen a 20 departamentos y 100 municipios, distribuidos en las siguientes categorías: 63 biofábricas familiares, 65 biofábricas comunitarias y 18 biofábricas regionales. Las 63 biofábricas familiares están recibiendo acompañamiento técnico y económico para su adecuación y dotación.

### *1.7.4. Plan Nacional de Generación de Ingresos*

Para la implementación de este plan se adelantan proyectos orientados al fortalecimiento de las capacidades productivas, financieras y comerciales de la población rural. Las acciones son lideradas por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y específicamente se orientan a la estructuración y cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural

10. Los departamentos son: Amazonas, Arauca, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guanía, Guaviare, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Vaupés, Vichada.

(PIDAR); el fortalecimiento de los servicios financieros y de gestión del riesgo para el sector agropecuario y rural sostenible, la agroindustrialización y la producción agroalimentaria; así como al apoyo integral a proyectos productivos sostenibles para la participación en la reforma agraria.

Los PIDAR liderados por la ADR y el Ministerio de Agricultura tienen cobertura nacional, mientras que los implementados por la ANT se desarrollan en seis departamentos priorizados: Antioquia, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre.

Durante el primer trimestre de 2026:

El Ministerio de Agricultura avanzó en el proceso de alistamiento institucional, definición metodológica y focalización territorial de las intervenciones, etapa necesaria para garantizar una implementación efectiva de las acciones previstas durante la vigencia.

La ADR adelantó la formulación de acciones en el marco del subsistema 6 del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, orientadas a beneficiar 38 emprendimientos productivos colectivos; estructurar y cofinanciar proyectos productivos sostenibles, individuales o asociativos, para beneficiarios de predios de la ANT; estructuró y cofinanció iniciativas productivas dirigidas a comunidades étnicas, mediante la asignación presupuestal del 8,82 % de los recursos disponibles para la vigencia 2026; y realizó una inversión de $16.942.606.127, a través de la cofinanciación de dos PIDAR en los departamentos Nariño y Norte de Santander, para beneficiar 19.152 productores rurales —6300 directos y 12.852 indirectos—, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Generación de Ingresos.

### *1.7.5. Plan de Comercialización*

En el marco de este plan el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural impulsa acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades comerciales, el acceso a mercados y la generación de ingresos de las organizaciones rurales y de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado, mediante proyectos liderados por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS).

En el marco de la gestión adelantada por la UAEOS durante el cuarto trimestre de 2025, se atendieron 243 organizaciones, con especial énfasis en territorios PDET y priorizados para la reforma agraria. De estas, 57 organizaciones estuvieron vinculadas directamente a proyectos de comercialización que beneficiaron a 647 personas, con un fuerte enfoque de género y diversidad: 340 mujeres, 57 campesinos y 57 de grupos étnicos. Por departamentos, Putumayo presentó la mayor participación, con 17 organizaciones vinculadas.

Las estrategias de conexión a mercados, lideradas por la ADR, generaron ventas por $252.523.300 así: por ruedas de negocios $76.900.000 y por ferias comerciales en distintos territorios del país $175.600.000, en las que se destacaron los departamentos de Bolívar con $30.800.000 y Arauca con $24.200.000.

En el marco de la implementación de la Ley 2046 de 2020 sobre compras públicas, se fortalecieron los mecanismos de articulación mediante convenios con el sector privado, que permitieron pasar de 74 organizaciones al cierre de 2024 a 142 en agosto de 2025.

Durante el primer trimestre de 2026, la ADR intervino en 14 municipios de 11 departamentos, a través de cuatro mercados campesinos, una agroferia, seis ruedas públicas y privadas, dos encuentros comerciales con aliados privados, cuatro encadenamientos y 17 circuitos cortos de comercialización. Adicionalmente, durante 2026 ejecutará siete grandes convenios que cubren prácticamente todos los departamentos de Colombia, los cuales priorizan el fortalecimiento económico y organizativo de mujeres y jóvenes rurales, población étnica, víctimas del conflicto armado, personas en proceso de reincorporación y población con orientación sexual e identidad de género diversa, que contribuyen a la consolidación de mercados formales para pequeños productores rurales de territorios afectados por el conflicto.

### *1.7.6. Plan de Educación Rural*

El principal avance en la implementación de este plan se registró durante el primer trimestre de 2026, cuando el Departamento Nacional de Planeación, a través del Sistema Integral de Información para el Postconflicto (SIIPO), aprobó el Plan de Acción, instrumento que operacionaliza el plan mediante un conjunto de actividades, responsables y recursos para la

vigencia. Su aprobación representa un hito de gestión, pues permite pasar de la formulación estratégica a la programación de acciones concretas orientadas a ampliar el acceso, la calidad y la permanencia educativa en las zonas rurales, con énfasis en municipios PDET, ZOMAC y territorios con población étnica.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Estudiantes Chocó

El Plan de Acción aprobado organiza las intervenciones en cinco grandes componentes que abarcan todo el ciclo educativo. En materia de primera infancia, contempla acciones para ampliar la cobertura de la educación inicial rural, fortalecer la formación de agentes educativos, dotar los servicios educativos, promover modelos propios de educación inicial para comunidades campesinas y étnicas e incorporar enfoques de construcción de paz, interculturalidad y soberanía alimentaria. Para la educación preescolar, básica y media, prioriza el fortalecimiento de instituciones con enfoque agropecuario, la resignificación de la educación media rural, la formación

de docentes, la incorporación de orientadores escolares y el desarrollo de estrategias de educación para la reconciliación y el cambio climático. Asimismo, prevé intervenciones dirigidas a mejorar la infraestructura educativa, el transporte escolar, el Programa de Alimentación Escolar y la alfabetización de personas mayores de 15 años, además de ampliar las oportunidades de acceso y permanencia en la educación superior mediante la gratuidad y programas específicos para estudiantes de zonas rurales.

No obstante, lo anterior hace referencia al ámbito de la planeación y programación de la implementación. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, responsable del plan, una vez definidas las actividades y presupuestados los recursos para su ejecución, se continuará con el proceso de construcción de indicadores de seguimiento y coordinación con las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI).

## *1.8. Escenarios de gobernanza ambiental derivados del Acuerdo*

En el primer trimestre de 2026, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz se vinculó a la Mesa de Gobernanza y Paz con la Naturaleza y las Comunidades del Guaviare, escenario creado en 2024 en que se fortaleció la participación en las discusiones territoriales sobre implementación del Acuerdo, se posicionaron los debates relacionados con el cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva, su articulación con la gestión de conflictos socioambientales, el ordenamiento territorial y la construcción de paz en la región amazónica.

Adicionalmente, lideró la consolidación de la Mesa de Reservas Forestales para la Paz como un espacio estratégico para la gestión de conflictos socioambientales en las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. Aunque durante el primer semestre de 2026 no sesionó formalmente, ministerios fundamentales para la gobernanza del espacio y el fortalecimiento de la gestión y seguimiento de casos territoriales priorizados, como el de Ambiente y Agricultura, ratificaron sus compromisos y su participación.

## *1.9. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

### *1.9.1. Gestión de tierras*

En virtud de su mandato misional, la Unidad de Implementación acompañó técnicamente a la Agencia Nacional de Tierras, entidad líder en la implementación de la Reforma Rural Integral. Ello permitió 1) identificar un conjunto de casos tanto en adjudicación como en formalización, que por sus particularidades sociales, económicas y jurídicas requerían un acompañamiento especial; 2) construir una matriz de monitoreo, a través de la cual se le hace seguimiento a 31 casos priorizados; y avanzar en una estrategia de trabajo con la ANT para darle resolución a estos casos. La última actualización de la matriz se realizó en el primer semestre de 2026.

Imagen Agencia Nacional de Tierras. Evento Montería, Córdoba

### *1.9.2. Participación en el Sistema Nacional de la Reforma Agraria*

En las diferentes sesiones de la Comisión Intersectorial en que participó la Unidad de Implementación, aportó elementos técnicos y estratégicos para el fortalecimiento del Sistema, particularmente en materia de articulación institucional, territorialización y seguimiento a la implementación del Acuerdo. También adelantó gestiones de articulación y convocatoria con las entidades integrantes de los subsistemas 1 y 3 (véanse notas al margen 7 y 8), con el propósito de reactivar sus espacios de trabajo durante el primer trimestre del año.

A finales de 2025, en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, contribuyó a reactivar el subsistema 4, orientado al acceso a derechos y servicios sociales básicos, infraestructura física y adecuación de tierras, que a la fecha ha sesionado en cuatro oportunidades, dos de ellas territorializadas —una en el municipio de Pradera, Valle del Cauca, y otra en Puerto Asís, Putumayo—, que permitieron fortalecer el diálogo con organizaciones campesinas, autoridades territoriales y entidades nacionales, así como avanzar en respuestas institucionales frente a problemáticas priorizadas del territorio.

### *1.9.3. Fortalecimiento de los Comités Municipales de Reforma Agraria*

Como instrumentos de gobernanza y concurrencia institucional que son, desde la Unidad de Implementación se impulsaron mesas técnicas de articulación con las entidades sectoriales, que permitieron diseñar una hoja de ruta que garantiza su sostenibilidad, hacer seguimiento técnico a sus acciones y fortalecer su capacidad de incidencia.

Dicho proceso arrojó como resultado principal la finalización, en los primeros meses de 2026, del proceso de diseño de una caja de herramientas metodológicas para la construcción y seguimiento de planes de acción, incidencia institucional y gestión de proyectos, elaborada en articulación con la Agencia Nacional de Tierras. Lo anterior estuvo acompañado de jornadas de fortalecimiento de los comités; de distintas actividades realizadas en

los municipios de Silvia y Sotará (Cauca), Puerto Asís (Putumayo), San José del Guaviare (Guaviare), Pradera (Valle del Cauca) y Tumaco (Nariño), y la programación de nuevas actividades en Caquetá y Magdalena Medio.

### *1.9.4. Seguimiento a sentencias asociadas al punto 1*

La Unidad de Implementación viene avanzando en el seguimiento a las órdenes derivadas de la Sentencia SU-288 de 2022[11], mediante la actualización de los micrositios y su articulación con herramientas públicas de información geográfica para mejorar el acceso y consulta de la información. En articulación con las entidades responsables del cumplimiento de la sentencia, se redactó un comunicado conjunto de respaldo e impulso a la reglamentación de la Jurisdicción Agraria a través de una ley estatutaria, resaltando su importancia para la implementación de la Reforma Rural Integral.

### *1.9.5. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial*

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz realizó seguimiento técnico permanente al proceso de actualización de los programas y proyectos de los Planes de Acción para la Transformación Regional, incluida la revisión de las iniciativas priorizadas y su articulación con otros instrumentos derivados del Acuerdo Final de Paz y de la Reforma Rural Integral. Este ejercicio de actualización se realizó en articulación con los planes de acción de los 16 Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral, con el fin de corregir las falencias de los Planes de Acción para la Transformación Regional desde su inicio, dado que fueron formulados antes de los Planes Nacionales Sectoriales, lo que dificultó la articulación interinstitucional y el desarrollo de acciones realmente transformadoras.

11. Revisión fallos de tutela proferidos en procesos promovidos por la Agencia Nacional de Tierras, Miguel Ángel Castelblanco y Flor Marina Melo, contra el Juzgado Promiscuo Municipal de San Miguel, Santander, y otras autoridades judiciales.

### *1.9.6. Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral*

La Unidad de Implementación realizó una evaluación rigurosa de los documentos narrativos de estos planes, que incluyó analizar su concordancia con el Acuerdo Final de Paz, los enfoques diferenciales, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y su articulación con otros instrumentos del Acuerdo. El documento resultante le permitió: 1) contar con una herramienta que incluye orientaciones técnicas, metodológicas y políticas para la formulación y ajuste de los planes de acción; 2) avanzar en procesos de concertación técnica con las entidades responsables de su ejecución; 3) estructurar una caja de herramientas orientada a fortalecer la actualización y mejoramiento de sus instrumentos operativos; y 4) mostrar en 2026 avances sustanciales en articulación con el Acuerdo Final de Paz, los enfoques transversales y las dinámicas territoriales de implementación.

También brindó acompañamiento técnico al proceso de actualización de los planes de acción de los 16 Planes Nacionales Sectoriales, mediante ejercicios de revisión orientados a fortalecer su coherencia con los compromisos del Acuerdo Final de Paz, la incorporación de enfoques diferenciales, la articulación entre acciones estratégicas y la priorización territorial y poblacional de las intervenciones; y acompañó el proceso de actualización del Plan Nacional de Salud Rural, el Plan de Electrificación Rural y el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural en las etapas finales del proceso.

Adicionalmente, viene liderando conjuntamente con la Vicepresidencia de la República el proceso de incorporación de la ruta de enfoque étnico en los 16 Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral. Gracias a este esfuerzo de articulación y coordinación de poco más de tres años, para mayo de 2026 solo dos planes tenían pendiente incorporar los lineamientos y criterios establecidos.

## *1.10. Recomendaciones*

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz asumió la implementación del Acuerdo Final de Paz como una política pública compleja que debía ejecutarse bajo un enfoque integral, en articulación con los territorios y en un ejercicio permanente de concurrencia institucional. Ello permitió impulsar y fortalecer los espacios de gobernanza fundamentales para la debida implementación del punto 1 del Acuerdo.

El reto para el Gobierno entrante será consolidar los avances logrados hasta la fecha en materia de Reforma Rural Integral, por cuanto esta constituye la piedra angular no solo de las transformaciones sociales, económicas y culturales que requieren los territorios, sino de la construcción de paz estable y duradera con garantías de no repetición y no estigmatización.

En ese orden de ideas, formula las siguientes recomendaciones:

**Fortalecer el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural**

La consolidación de este sistema constituye uno de los principales desafíos para garantizar la sostenibilidad de la Reforma Rural Integral durante los próximos años. Si bien durante el actual Gobierno se avanzó en la puesta en marcha de los ocho subsistemas, la Comisión Intersectorial y múltiples Comités Municipales de Reforma Agraria, persisten retos relacionados con la articulación efectiva entre estas instancias y su capacidad para transformar las necesidades territoriales en respuestas concretas de política pública.

Es necesario fortalecer los mecanismos de planeación, seguimiento y rendición de cuentas del Sistema, así como consolidar metodologías comunes para la priorización de demandas territoriales y mayor coordinación de la oferta institucional.

Particularmente, los Comités Municipales de Reforma Agraria deben consolidarse como escenarios permanentes de participación y planeación local, capaces de identificar necesidades, priorizar inversiones y orientar la acción estatal en los territorios.

A su vez, los subsistemas deben fortalecer su capacidad de respuesta sectorial y su coordinación interinstitucional, mientras que la Comisión Intersectorial debe asumir un papel más activo en la resolución de desafíos

normativos, presupuestales y administrativos. La experiencia acumulada demuestra que la existencia formal de las instancias no es suficiente: el reto consiste en convertirlas en verdaderos espacios de gestión y transformación territorial.

**Avanzar en medidas de seguridad jurídica de la tierra y consolidación de la Jurisdicción Agraria**

La seguridad jurídica sobre la tierra continúa siendo uno de los principales factores que condicionan el éxito de la reforma agraria y de la transformación productiva de los territorios rurales. A pesar de los avances en adjudicación y formalización, una proporción significativa de los conflictos rurales sigue asociada a problemas de tenencia, superposición de derechos, ocupación de baldíos, delimitación de territorios étnicos y conflictos derivados de la ausencia de mecanismos eficaces para la resolución de controversias.

En este contexto, la consolidación de la Jurisdicción Agraria y Rural debe considerarse una prioridad estratégica para el próximo periodo legislativo. La experiencia reciente demuestra que gran parte de los procesos relacionados con acceso a tierras, formalización, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos y resolución de conflictos agrarios requieren decisiones judiciales especializadas y oportunas. Sin una jurisdicción robusta, buena parte de los esfuerzos administrativos realizados por la Agencia Nacional de Tierras y demás entidades del sector enfrentarán limitaciones para producir resultados definitivos y sostenibles en el tiempo.

**Gestionar los conflictos interculturales**

Los procesos de redistribución de la tierra, formalización de derechos y ordenamiento territorial están generando nuevas dinámicas de interacción entre comunidades campesinas, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y otros actores rurales. En regiones como la Amazonía, el Catatumbo, el norte del Cauca y distintos territorios de frontera agrícola comienzan a evidenciarse tensiones asociadas a la coexistencia de diferentes formas de territorialización, uso y gobernanza del territorio.

Por esta razón, resulta necesario construir una estrategia nacional de gestión y transformación de conflictos interculturales asociada a la reforma agraria. Dicha estrategia debe incorporar mecanismos de diálogo, mediación y concertación territorial, con participación de la Agencia Nacional de

Tierras, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Ambiente, la Defensoría del Pueblo y las autoridades territoriales y étnicas. Más que resolver conflictos puntuales, se requiere construir capacidades institucionales para anticipar y gestionar las tensiones derivadas de la transformación de las estructuras de tenencia y uso de la tierra.

**Estabilizar derechos territoriales en áreas de reserva forestal**

Uno de los principales retos de la implementación del punto 1 del Acuerdo es la consolidación de una estrategia de estabilización de derechos territoriales para las comunidades campesinas asentadas en las Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959. Durante los últimos años, los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Agricultura y Desarrollo Rural, han avanzado en la construcción de una ruta que busca armonizar la conservación de los bosques con la permanencia y garantía de derechos de las comunidades rurales. Sin embargo, buena parte de los instrumentos diseñados aún carecen de la estabilidad jurídica e institucional necesaria para garantizar su continuidad.

Se requiere fortalecer el respaldo normativo a mecanismos como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Áreas de Reserva Forestal, los procesos de regularización de la ocupación, los Núcleos de Desarrollo Forestal y las Concesiones Forestales Campesinas. Asimismo, resulta fundamental garantizar recursos para su implementación y consolidar programas de incentivos a la conservación tales como Conservar Paga. El éxito de esta estrategia será determinante para reducir la deforestación, estabilizar la frontera agrícola y construir una relación más equilibrada entre conservación ambiental y garantía de derechos campesinos.

**Articular la formalización de tierras y sustitución de cultivos de uso ilícito**

La experiencia de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito demuestra que estos procesos tienen mayores probabilidades de sostenibilidad cuando se encuentran acompañados por estrategias de acceso y formalización de la tierra. No obstante, la articulación entre ambos componentes continúa siendo insuficiente. Las dificultades identificadas durante la construcción de la ficha metodológica del indicador D.MT.4.N *Formalización de predios en procesos donde hay acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos,* evidenciaron

limitaciones en la interoperabilidad de la información, en la identificación de beneficiarios comunes y en la capacidad institucional para realizar seguimiento conjunto a estos procesos.

En consecuencia, se requiere consolidar mecanismos permanentes de coordinación entre la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y demás entidades responsables de la gestión de tierras. La formalización y adjudicación de predios deben ser entendidas como instrumentos fundamentales para garantizar la permanencia de las economías lícitas, la inversión productiva y la estabilidad territorial en regiones históricamente afectadas por economías ilícitas.

**Articular los Planes de Acción para la Transformación Regional con otros instrumentos de planeación**

Uno de los principales retos en materia de transformación territorial es lograr articular los Planes de Acción para la Transformación Regional con los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los planes de ordenamiento territorial. Esto con el fin de incidir en los planes nacionales y territoriales de desarrollo de los periodos 2026-2030, 2030-2034 y 2034-2038.

Lo anterior debe ir acompañado de un rediseño institucional tanto de la Agencia de Renovación Territorial como de los esquemas de seguimiento y evaluación, con concurrencia financiera de actores nacionales, territoriales, privados, comunitarios y de cooperación internacional.

# 2. Participación política

El punto 2 del Acuerdo Final de Paz parte de reconocer la existencia de factores institucionales que, sumados a las afectaciones generadas por la confrontación armada, limitan la plena participación de la sociedad en los asuntos de discusión pública y en la toma de decisiones, e impiden materializar una democracia participativa y representativa vigorosa, pluralista y en un amplio marco de garantía de derechos.

A continuación se presentan los principales avances en la implementación del punto 2 del Acuerdo, las acciones que desde la Unidad se impulsaron y se formulan una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer su desarrollo en el mediano y largo plazo.

## *2.1. Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general*

La construcción de paz estable y duradera, con garantías de no repetición y no estigmatización, requiere la participación amplia, plural y libre de la sociedad en su conjunto. También implica transformar las condiciones estructurales que han limitado la movilización ciudadana y el ejercicio de una oposición política con plenas garantías. Por ello, el punto 2 del Acuerdo Final de Paz planteó una serie de reformas institucionales y desarrollos normativos necesarios para que nuevos sectores políticos y voces alternativas, y en especial mujeres, jóvenes y pueblos étnicos, tengan una presencia vinculante en el debate público.

En desarrollo del numeral 2.1.1.1 del Acuerdo, en 2018 se logró la aprobación por parte del Congreso de la República del Estatuto de la Oposición, en que se reconoce el ejercicio de la oposición política como un derecho y parte fundamental de una democracia sólida y amplia con especial protección del Estado. Esta norma establece que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se declaren de gobierno, independientes o de oposición, dándole a los que se declaren en oposición garantías diferenciadas como financiación estatal adicional, acceso mayor a medios de comunicación, derecho a réplica, acceso oportuno a información oficial, participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas en todos los niveles, medidas especiales de seguridad a sus dirigentes, entre otros elementos garantistas.

También se incluyó una medida novedosa que garantiza que quien obtenga la segunda votación en las elecciones presidenciales, departamentales y municipales cuente con el derecho a ocupar una curul en la corporación correspondiente: Senado para presidencia, Cámara de Representantes para vicepresidencia, Asamblea Departamental para gobernaciones y Concejo Municipal para el nivel distrital y municipal, procurando el fortalecimiento del pluralismo, el control político por parte de la oposición y la posibilidad de presentar a la sociedad alternativas a las decisiones de gobierno.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

Asimismo, como reconocimiento jurídico y político, se dispuso la asignación de curules al Partido Comunes, integrado por firmantes de paz; se aprobaron las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz[12] con sus respectivos decretos reglamentarios[13]; y la creación de 20 emisoras comunitarias para la convivencia y la reconciliación. Además, durante el mandato del presidente Gustavo Petro se adoptó la Política Pública de Convivencia y Seguridad Humana (Decreto Ley 37 de 2026).

No obstante, es importante precisar que temas como la financiación de la política y lo electoral, las listas cerradas y paritarias, el fortalecimiento del sistema de partidos y de la autoridad electoral, las reformas institucionales para la participación política, entre otros, deben tramitarse en el Congreso de la República y, según voces expertas, es difícil que quienes deben tomar decisiones para la transformación de la política redistribuyendo el poder, sean quienes eventualmente tendrían que salir del escenario del Poder Legislativo.

Esto evidencia que el principal rezago no reside exclusivamente en la falta de desarrollos normativos, sino en la distancia entre los espacios formalmente creados y su capacidad real para incidir en las decisiones públicas, ejercer control ciudadano y participar con garantías de seguridad y sin estigmatización.

Conclusión: no se ha podido avanzar con decisión en las discusiones legislativas pendientes relacionadas con el punto 2 del Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, la Unidad de Implementación, en articulación con sectores de la sociedad civil, viene consolidando espacios de discusión con el fin de darle un nuevo impulso tanto a la reforma política y electoral como a la expedición de normas que garanticen superar los obstáculos a la participación ciudadana y permitan, primero, poner el tema en la agenda de discusión pública y, segundo, traducir dicha discusión en proyectos que sean tramitados por el Legislativo.

12. Acto Legislativo 02 de 2021.
13. Decreto 1207 de 2021, mediante el cual se establecen aspectos operativos para la elección de las curules de paz; y la Resolución 8822 de 2021, que regula anticipos, financiación estatal y aspectos operativos de las campañas.

## 2.2. *Estrategias y mecanismos democráticos de participación ciudadana*

Con el propósito de ampliar y fortalecer la incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas mediante nuevas instancias, reformas normativas, garantías para las organizaciones sociales y procesos de planeación participativa, el punto 2 del Acuerdo Final de Paz incluyó el componente "Mecanismos democráticos de participación ciudadana".

En 2017 la entonces Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior lideró la conformación de una Comisión de Expertos para la Participación Ciudadana, integrada por académicos, representantes de organizaciones sociales y servidores públicos[14], que sesionó durante poco más de un año. Al término de su vigencia, la Comisión entregó al Ministerio del Interior un diagnóstico ampliamente consensuado sobre las limitaciones del sistema colombiano de participación, una hoja de ruta para su transformación y unas recomendaciones, entre estas, una reforma integral del sistema de participación ciudadana, principalmente a la Ley 1757 de 2015 *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, con el fin de hacer efectivos los mecanismos de participación previstos en la Constitución y desarrollar los compromisos del Acuerdo Final de Paz.

Las recomendaciones de la Comisión fueron el principal insumo para el borrador del proyecto de ley que desarrollaba el componente de participación democrática previsto en el punto 2 del Acuerdo Final de Paz. El proyecto no fue aprobado por el Congreso de la República durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos ni fue retomado de manera integral durante el gobierno del presidente Iván Duque, gobierno que mediante el Decreto 1535 del 4 de agosto de 2022 adoptó la Política Pública de Participación Ciudadana, cuyo objetivo se estructuró alrededor de tres dimensiones: la participación ciudadana y la democracia, la participación en la gestión pública y la participación en la planeación del desarrollo.

En esencia, se trató de una política enfocada en la participación de la ciudadanía en la gestión pública, que daba cumplimiento parcial a los compromisos del numeral 2.2 del Acuerdo Final de Paz.

14. Entre los integrantes de esta comisión figuran: Yan Basset, Andrés Hernández Quiñones, Ricardo Chaparro, Fernando Giraldo, Juan Fernando Londoño y Mónica Pachón.

Luego, en la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, se incluyó el artículo 111 “Participación democrática para la reconstrucción del tejido social y la planificación participativa del desarrollo”, con miras a fortalecer la política pública de participación ciudadana y electoral.

El 29 de diciembre de 2025 se expidió el Decreto 1458 que reglamenta el artículo 111 de la Ley 2294 e incorpora una concepción integral de la apertura democrática prevista en el Acuerdo Final de Paz, al involucrar diversas formas y expresiones organizativas e individuales de la ciudadanía, especialmente los sectores históricamente excluidos, en los procesos de toma de decisiones.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Evento zona azul - COP16, Cali - Colombia

Con la adopción de esta política pública, la participación dejó de verse únicamente como un derecho y pasó a concebirse como un instrumento de gobernanza democrática y de construcción de paz. Lo anterior se tradujo en una reactivación de la agenda participativa; la creación o fortalecimiento de espacios territoriales de participación; la promoción de múltiples escenarios nacionales y territoriales que han contribuido en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, la política agraria, la transición energética y las políticas sociales; y el fortalecimiento de espacios de gobernanza para la implementación del Acuerdo Final de Paz, que con el liderazgo de la Unidad de Implementación lograron consolidar importantes procesos de articulación interinstitucional, fortalecer los Consejos Territoriales de Planeación, ampliar los espacios de diálogo social e impulsar la creación de los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria.

En materia de participación ciudadana, el punto 2 del Acuerdo Final de Paz pactó ampliar y fortalecer las garantías para las organizaciones y movimientos sociales; promover una ley de garantías, para su participación e interlocución con las autoridades; reconocer y regular la movilización y la protesta pacífica; facilitar el acceso de las comunidades y organizaciones a los medios de comunicación; fortalecer los Consejos Nacionales y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia; promover la planeación democrática y participativa; y consolidar mecanismos de control social, veeduría ciudadana, transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión pública y la implementación del propio Acuerdo.

Sin embargo, persisten rezagos estructurales: no se ha expedido el nuevo Estatuto de Participación Ciudadana; no se ha consolidado un sistema nacional articulado de participación ni fortalecido los mecanismos de participación ciudadana; tampoco se ha logrado la institucionalización de mecanismos permanentes de seguimiento ciudadano a las políticas públicas, lo que incluye su financiación y acompañamiento; aún no se ha expedido la ley integral de garantías para la protesta social; los Consejos Territoriales de Paz tienen un funcionamiento desigual, pues dependen de gobiernos y autoridades locales; la participación comunitaria en la planeación y ejecución de políticas continúa siendo consultiva y no vinculante; y las veedurías y procesos de control ciudadano carecen de financiación, acompañamiento y acceso oportuno a información de calidad.

## *2.3. Control y veedurías ciudadanas*

Además de alentar la participación ciudadana y proponer una reforma estructural al sistema político y electoral, el Acuerdo Final de Paz resalta la importancia del control social y la veeduría ciudadana como mecanismos legítimos de vigilancia y monitoreo de la gestión pública, especialmente aquella vinculada a la implementación del Acuerdo en territorios golpeados por el conflicto armado.

El Gobierno del Cambio asumió en su más alto nivel el compromiso de rendir cuentas a la ciudadanía respecto al cumplimiento de los compromisos consignados en el Acuerdo. Por ello, impulsó un proceso integral de actualización, seguimiento y fortalecimiento del Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP)15, que tuvo lugar a lo largo de 2025 y estuvo liderado por la Agencia de Renovación del Territorio, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y el Departamento Nacional de Planeación.

El principal hito de este proceso fue la expedición de la Circular Conjunta 100-001 de 2025, mediante la cual se establecieron los lineamientos para la rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz en el periodo 2024-2031, así como la actualización de los modelos de informe nacional y territorial. A lo largo del año, las entidades que lideraron este proceso realizaron acciones permanentes de acompañamiento y asistencia técnica a entidades nacionales y a los 170 municipios PDET16, orientadas a fortalecer la elaboración, publicación y registro de informes en el Sistema de Rendición de Cuentas.

Como resultado, el Sistema alcanzó un 99 % de avance en la actualización de informes, con 214 documentos técnicos recibidos de un total de 215 esperados, lo que representa un 100 % de cumplimiento por parte de las entidades nacionales y un 98,8 % por parte de los municipios PDET —169 de 170—. Este avance evidencia una mejora sostenida en el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas y en la apropiación del Sistema por parte de los sujetos obligados.

15. El Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz es un mecanismo que busca centralizar, organizar y publicar los informes de gestión y rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz por parte de entidades nacionales, gobernaciones y municipios PDET con responsabilidades en el cumplimiento de lo pactado en 2016. Fue diseñado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en 2017 y puesto en marcha a disposición de las entidades en 2018.
16. Aquellos en que se desarrollan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

## 2.4. *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz*

El Acto Legislativo 02 de 2021 creó 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), mecanismo de representación política consignado en el punto 2 del Acuerdo Final de Paz, con el propósito de garantizar que las poblaciones de los territorios más afectados por el conflicto armado tengan representación directa en la Cámara de Representantes en los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030.

Las 16 circunscripciones están distribuidas en 167 municipios de 19 departamentos caracterizados por altos niveles de afectación por el conflicto armado, presencia histórica de violencia, debilidad institucional, pobreza rural y presencia de cultivos de uso ilícito y economías ilegales.
Las CITREP constituyen el desarrollo más importante del punto 2 del Acuerdo en materia de apertura democrática territorial, al estar destinadas exclusivamente a candidatos y candidatas postulados por organizaciones de víctimas, campesinos y campesinas, movimientos sociales y comunitarios, mujeres, consejos comunitarios y pueblos étnicos.

Para el periodo 2026-2030 la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió la Resolución 6865 de 2025, en la cual definió el procedimiento para la organización y dirección de la elección de quienes ocupan estas curules; la verificación de la existencia de las organizaciones; los términos para el registro de grupos significativos de ciudadanos, de organizaciones sociales, de víctimas y de asociaciones campesinas; y estableció la creación y reubicación de puestos de votación en zonas rurales y étnicas con baja cobertura electoral, para garantizar el acceso al voto.

Mientras para las elecciones parlamentarias y de CITREP del periodo 2022-2026 la Registraduría reportó la instalación de 12.513 puestos y 112.009 mesas de votación, para los comicios del periodo 2026-2030 instaló un total de 13.746 puestos y 125.259 mesas de votación, lo que representa un aumento de 1.233 puestos y más de 13.000 mesas de votación, que porcentualmente significan un incremento del 9,85 % y 11,83 %, respectivamente, de la infraestructura electoral. Con ello las elecciones legislativas de 2026 pasarán a la historia como las de mayor cobertura territorial y número de puestos de votación hasta la fecha.

Es importante mencionar que, en diversos escenarios de encuentro entre la Unidad de Implementación y personas de estos territorios, líderes y lideresas, se reportaron obstáculos para la participación como candidatos.

Por un lado, para las elecciones de 2022 la resolución fue expedida con poco tiempo de anticipación, lo que planteó dificultades a las organizaciones de base para organizar las candidaturas, conseguir financiación y, por supuesto, acceder a estas curules. A pesar de que el mecanismo de inscripción se dio en duplas conformadas por un hombre y una mujer, la participación de las mujeres fue obstaculizada por un desarrollo normativo insuficiente que no facilitó el ejercicio electoral de candidatas, terminando en que de las 16 curules solo 3 —18,75 %— fueron ocupadas por mujeres. Esto plantea una subrepresentación peor que en las curules ordinarias, donde la participación de las mujeres ascendió al 30 % — todavía lejos de la paridad—, a pesar de ser territorios con tienen necesidades diferenciadas.

Asimismo, se han presentado dificultades en el ejercicio político de las y los representantes a la Cámara por los diversos sectores sociales que representan las CITREP. A manera de ejemplo basta decir que, según la Defensoría del Pueblo, en los primeros cuatro años quienes ocuparon las curules CITREP no presentaron proyectos de ley dirigidos a garantizar los derechos de mujeres víctimas y que, en general, su acción legislativa ha sido limitada.

## *2.5. Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, y Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia*

Tras un largo período de inactividad, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) fue reactivado el 24 de enero de 2023 por la Consejería Comisionada de Paz, con lo cual recuperó su rol como instancia asesora y consultora del Gobierno nacional. Desde entonces, y hasta el 31 de mayo de 2026, ha cumplido con las sesiones plenarias anuales reglamentarias, incluso, una de ellas contó con la presencia del presidente de la República, un hecho, sin duda, histórico.

El CNPRC formuló un plan de acción propio con presupuesto operativo y desarrolló un micrositio web en el portal de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, donde centraliza convocatorias, memorias de sesiones y comunicados institucionales. Dada la relevancia que tuvo en el cuatrienio 2022-2026, el Consejo consolidó procesos de articulación interinstitucional para fortalecer y dinamizar iniciativas legislativas dirigidas a la construcción de paz, como la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, y la Mesa de Prevención de la Estigmatización.

El fortalecimiento del Consejo tuvo como correlato el impulso a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, instancias a las que brindó asistencia técnica en 32 departamentos mediante 80 espacios de formación; la instalación de 4 nodos y redes territoriales que hoy cuentan con planes de trabajo propio; tres encuentros regionales —Valle del Cauca, Catatumbo y Nariño—; 2 espacios de ComunicaPaz para los consejos territoriales del Catatumbo; y certificación de 1.102 personas en el Diplomado en Paz, Reconciliación y Diálogo.

Como resultado, el país cuenta hoy con un espacio de participación ciudadana con énfasis en la construcción de paz y reconciliación, mucho más robusto gracias a la articulación multinivel que se logró en estos cuatro años al conectar el Consejo Nacional con los municipios, departamentos y regiones a través de los consejos territoriales.

## *2.6. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

El Acuerdo Final de Paz reconoce que, una de las causas de la guerra en Colombia ha sido la exclusión política, por lo que es fundamental promover acciones que propicien procesos para lograr una apertura democrática sostenible y sólida como base fundamental de la paz.

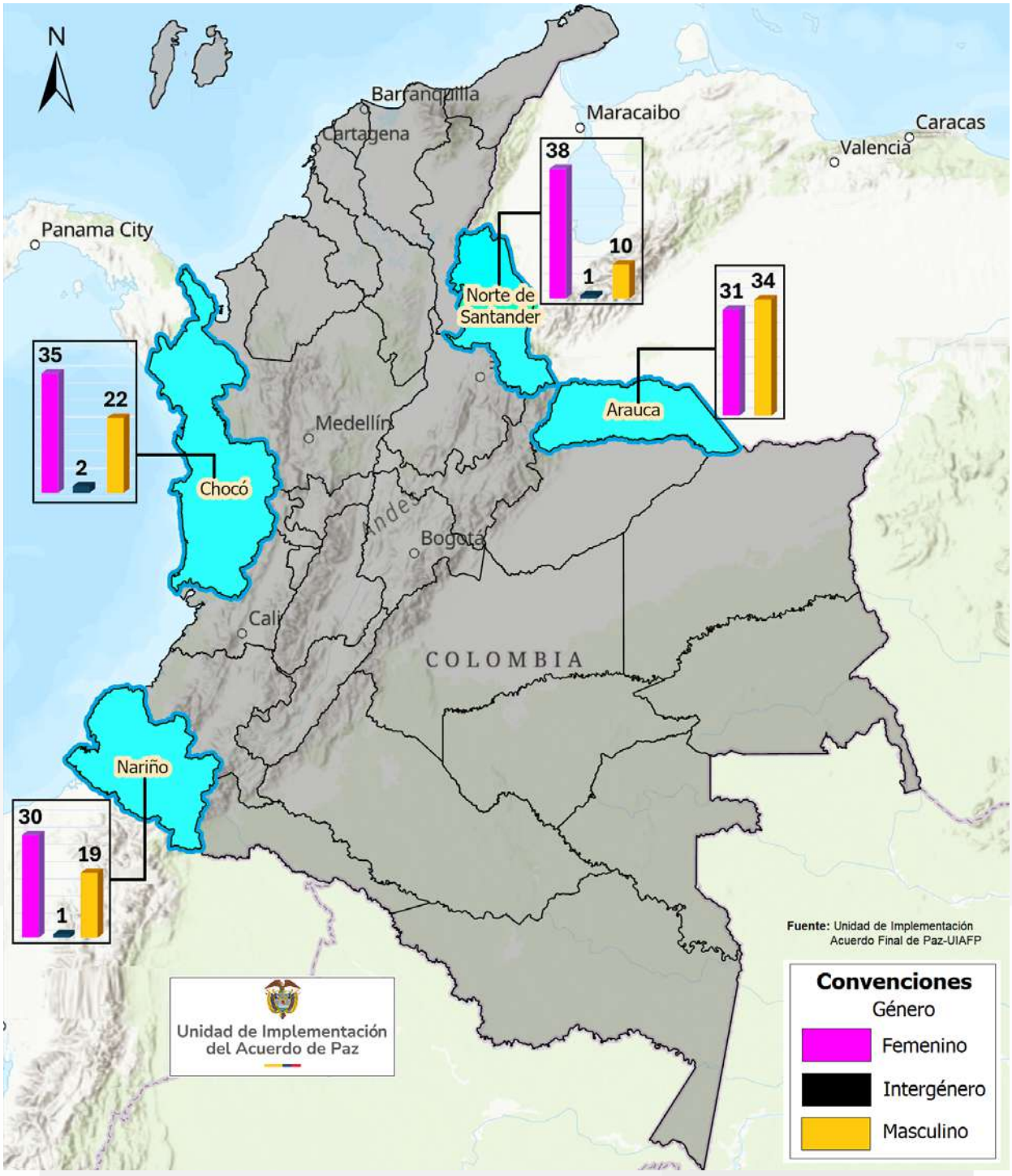
En consecuencia, la Unidad de Implementación, en el cuatrienio 2022-2026, desarrolló varias acciones para impulsar el avance de los principales elementos del punto 2 del acuerdo, entre las que destacan: 1) los diálogos interinstitucionales e intersectoriales; 2) la alianza con la Mesa de Seguimiento al Punto 2 del Acuerdo, integrada por organizaciones representativas de la sociedad civil como Viva la Ciudadanía, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), el Foro Nacional por Colombia, la Fundación Ideas para la Paz y organismos de cooperación internacional como el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, el Centro Carter, la Embajada de Suiza y el Instituto Kroc que hace la secretaría técnica; 3) actividades y reuniones para promover el análisis y la discusión pública de temas vinculados a la participación política y ciudadana; y 4) construcción de metodologías y herramientas para el control y seguimiento de los compromisos.

La primera línea de acción con la Mesa de Seguimiento fue motivar la discusión sobre la necesidad de retomar y aprobar una reforma política que logre la declaración del Acuerdo: la apertura democrática. En ese sentido, en octubre de 2025 se realizó un primer encuentro con partidos políticos, universidades, expertos y expertas, exintegrantes de la Misión Electoral Especial, congresistas y organizaciones sociales, en el que se empezó a plantear una agenda temática que permita actualizar técnica y políticamente las recomendaciones de la Misión Electoral Especial de 2017. El 18 de marzo de 2026 se convocó a un segundo encuentro al que se sumaron algunas universidades y expertos, en el que se empezó a construir el primer borrador de un documento técnico dirigido al Congreso de la República, con recomendaciones para tener en cuenta en un eventual proyecto de reforma política y electoral.

El 13 de mayo de 2026 se realizó el Segundo Diálogo Ideas sobre Democracia para la Paz, en el que se abordaron temas relacionados con la participación ciudadana con un propósito similar al de la reforma política: entregar al Congreso de la República del periodo 2026-2030 un insumo sólido que motive el avance legislativo y normativo en temas clave para la implementación del punto 2 del Acuerdo, como son las garantías para la movilización y la protesta social, la planeación democrática y participativa, las veedurías y el control ciudadano, y la agenda de reconciliación, convivencia y no estigmatización. En las mesas temáticas participaron organizaciones sociales, expertos y expertas, cooperación internacional y líderes y lideresas de Tolima, Cundinamarca y Meta.

Como acción prioritaria para la promoción del control ciudadano, la Unidad ha impulsado la Red Ciudadana Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz, estrategia de fortalecimiento de la acción política colectiva territorial alrededor del cuidado de los recursos de la paz. Con este propósito, en 2024 desarrolló el diplomado *Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz,* proceso de formación presencial en alianza con el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública. Estuvo dirigido a líderes y lideresas de cuatro territorios priorizados: Arauca, Chocó, Costa Pacífica Nariñense y Catatumbo. De las 223 personas inscritas, 50 eran de Nariño, 59 del Chocó, 65 de Arauca y 49 de Catatumbo, provenientes de 31 municipios, 20 de los cuales tienen Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. La mayoría (134) fueron mujeres.

## Mapa 5. Diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz. Distribución según género



Este fue enteramente presencial. La Unidad de Implementación garantizó las condiciones operativas y logísticas, así como los recursos técnicos y formativos que permitieron su sostenibilidad.

En la segunda fase de implementación de esta estrategia, la Unidad ofreció asistencia técnica para la creación y fortalecimiento de los nodos regionales de la Red Ciudadana Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz en Arauca, Chocó, el Triángulo de Telembí y la costa nariñense. Las sesiones de trabajo se centraron en la importancia de activar procesos de acción política colectiva con redes ciudadanas, profundizando contenidos trabajados en el diplomado, como los mecanismos de verificación, la contratación pública, la comunicación política y comunitaria, la organización de acciones colectivas, entre otros.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz - Chocó

La fase tres de la estrategia se inició en noviembre de 2025, en alianza con la Consejería Presidencial para la Reconciliación Nacional y la Consejería Comisionada de Paz. Correspondió al diplomado Construcción de Paz y Reconciliación, realizado por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Tuvo como propósito la cualificación de liderazgos sociales territoriales del diplomado *Construcción de Paz y Reconciliación*, que se centró en temas como paz y reconciliación en Colombia, construcción de paz territorial y participación para la paz, reconciliación como proceso que hace sostenible la paz, culturas de paz en perspectiva de reconciliación, control ciudadano y gestión pública basada en resultados. Estuvo dirigido a líderes y lideresas sociales, firmantes de paz, consejeros y consejeras territoriales de paz, integrantes de instancias de participación, organizaciones sociales y ciudadanía en general. Inició el 4 de noviembre de 2025 y se extendió hasta el 11 y 12 de diciembre, fechas en que se realizaron las certificaciones presenciales en 11 territorios: Antioquia (Medellín), Caquetá (San Vicente del Caguán), Cauca (Popayán), Chocó (Quibdó), Magdalena (Santa Marta), Montes de María (Sincelejo), Nariño (Tumaco), Norte de Santander (Cúcuta), Putumayo (Mocoa), Santander (Barrancabermeja) y Valle del Cauca (Cali). La Unidad de Implementación financió a las y los participantes del Cauca, Montes de María y Putumayo que participaron en el 80 % de las sesiones virtuales y el cierre presencial en el que parte de las y los graduandos de estos tres territorios se vincularon la Red Ciudadana Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz.

Como fase de consolidación de esta estrategia, en el primer semestre de 2026 la Unidad avanzó en la implementación de procesos de verificación prácticos de control ciudadano que permitieron realizar acciones concretas de vigilancia a proyectos ejecutados con recursos de la paz. La primera fase de este ejercicio piloto se llevó a cabo en el departamento del Chocó, donde ciudadanos y ciudadanas que participaron en los ciclos formativos viajaron a diversos puntos de la geografía chocoana para inspeccionar *in situ* la ejecución de obras e iniciativas financiadas con dineros de la paz, realizaron entrevistas a interventores y ejecutores, y elaboraron informes sobre lo observado. Este mismo proceso se realiza en la costa Pacífica Nariñense y se alistan los que se implementarán, en el segundo semestre, en Arauca, Cauca y Putumayo.

Como tercera acción prioritaria y en respuesta a la audiencia pública "¿Tienen garantías las mujeres para participar efectivamente y ser elegidas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz?", realizada el 13 de junio de 2024 en la Comisión V del Senado de la República, en la que

se identificaron las barreras que enfrentaron las mujeres candidatas en las elecciones de las CITREP de 2022, la Unidad de Implementación lideró la conformación de la Mesa Técnica de Mujeres y Curules CITREP, creada para responder a los compromisos adquiridos en dicha audiencia pública, y que sesionó en tres oportunidades entre 2025 y 2026[17]. En ella participan también la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, los ministerios del Interior y de la Igualdad y Equidad, la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección. En la última etapa la Mesa ha contado con el acompañamiento de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, de la OEA.

En este escenario permanente de trabajo conjunto, se concertaron acciones para la promoción de la participación política de las mujeres, en dos sentidos: el primero de incidencia institucional, con el envío de comunicaciones a la autoridad electoral y al Ministerio del Interior para el ajuste de requisitos exigibles a organizaciones de mujeres que presentaron candidaturas; el segundo, con la organización de cursos dirigidos a mujeres candidatas a las CITREP en Antioquia, Córdoba, Chocó, Cauca, Putumayo y Catatumbo, en temas útiles para el desarrollo de sus campañas.

## *2.7. Recomendaciones*

Para la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, la participación ciudadana constituye el eje transversal de los procesos de transformación territorial con garantía de derechos. Por ello, durante el cuatrienio se impulsaron acciones orientadas al fortalecimiento de la acción política colectiva, la apropiación territorial del Acuerdo y la consolidación de redes ciudadanas capaces de hacer seguimiento, ejercer control social e incidir en la gestión pública y el manejo de los recursos asociados a la paz.

El reto para el gobierno entrante será consolidar los espacios e instancias creadas por el Acuerdo Final de Paz para la participación ciudadana y profundizar la apertura democrática mediante estrategias y mecanismos que permitan la participación política de aquellos sectores históricamente excluidos del debate público. En ese sentido, la Unidad de Implementación formula las siguientes recomendaciones.

17. 15 de diciembre de 2025, 29 de enero y 18 de febrero de 2026.

**Impulsar una agenda legislativa y de actualización normativa para superar los rezagos del punto *2 del Acuerdo***

Pese a avances normativos como la promulgación de la Ley 1909 de 2018 *"Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes"*, la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y la puesta en funcionamiento de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, subsisten compromisos normativos pendientes de reglamentar o que tienen un desarrollo parcial.

De manera particular, una Reforma Política y Electoral ambiciosa que tenga como centro el acceso al poder de sectores sociales y políticos que han estado por fuera de las decisiones públicas. Esto incluye la participación real y efectiva de las mujeres de manera paritaria, de los pueblos étnicos, de los territorios que por la división electoral del país difícilmente logran una cantidad de votos que les dé representación, la democratización de los partidos y movimientos políticos y, por supuesto, la transformación institucional de la autoridad electoral.

Asimismo, volver a posicionar en la agenda legislativa los principales elementos pendientes de la participación ciudadana, especialmente la garantía de la protesta social, la protección de liderazgos territoriales y el fortalecimiento real y decidido del control ciudadano, entendiéndolo como parte fundamental del mejoramiento de la gestión pública. Es fundamental que el gobierno entrante lidere alianzas con el Congreso de la República y organizaciones de la sociedad civil, que permitan no solo desentravar los proyectos de ley pendientes, sino que estos respondan a las realidades territoriales.

**Fortalecer el control y las veedurías ciudadanas**

El control ciudadano es parte del derecho a la participación y las veedurías son uno de los instrumentos más importantes para garantizar la participación incidente de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por esta razón, durante el cuatrienio 2022-2026 la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz impulsó el ejercicio del control ciudadano como un derecho, a pesar de no ser esta su función principal, por considerarlo importante para la consolidación de la paz.

Buena parte del éxito de este proceso se sustentó en el permanente acompañamiento institucional brindado por la Unidad de Implementación, suerte que no tuvieron las organizaciones sociales y la ciudadanía en general en una parte significativa del territorio nacional, en que persisten limitaciones relacionadas con las capacidades técnicas, el acceso a información pública, la protección de sus integrantes y la disponibilidad de recursos para ejercer labores de control social.

Por ello, se recomienda diseñar una política pública dirigida al fortalecimiento del ejercicio del control y las veedurías ciudadanas, con énfasis en los municipios PDET y en los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo. Esta política deberá contemplar elementos fundamentales como la asistencia técnica permanente en control social, contratación pública, seguimiento presupuestal y evaluación de políticas públicas, acceso preferente a información gubernamental, medidas de protección para líderes y lideresas que ejercen control social en contextos de riesgo, y contar con fondos concursables para apoyar ejercicios de veeduría relacionados con la implementación del Acuerdo Final de Paz, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y las políticas de paz.

Es imprescindible pasar de la formación al acompañamiento institucional real y decidido, que incluye el trabajo permanente para proteger los liderazgos que ejercen su derecho al control ciudadano.

### Garantizar la participación ciudadana mediante mecanismos de financiación pública y fortalecimiento institucional

Uno de los principales desafíos del punto 2 del Acuerdo consiste en superar la brecha existente entre el reconocimiento formal del derecho a la participación ciudadana y las condiciones reales para ejercerlo. La participación efectiva e incidente exige recursos, capacidades organizativas y condiciones institucionales adecuadas. En numerosos territorios, especialmente rurales, las organizaciones sociales enfrentan dificultades para asistir a espacios de concertación, formular propuestas, realizar seguimiento a las decisiones públicas o participar en escenarios de planeación.

Por ello, se recomienda crear mecanismos de apoyo económico para la participación ciudadana con recursos del Presupuesto General de la Nación a los entes territoriales se articulen. Esto permitiría profundizar la democracia en los territorios, al reducir las barreras económicas y geográficas que limitan la participación de las comunidades rurales y las poblaciones históricamente excluidas.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Veedurías y control social - Cucutá, Colombia

# 3. Fin del conflicto

El punto 3 del Acuerdo Final de Paz consigna los procedimientos concernientes al cese al fuego bilateral y definitivo, la dejación de armas por parte de las extintas FARC-EP, así como la reintegración a la vida civil de los firmantes de paz. Asimismo, define protocolos e instancias para la garantía de seguridad de los firmantes de paz, las comunidades, los liderazgos y las organizaciones sociales en los territorios.

A continuación se presentan los principales avances en la implementación del punto 3 del Acuerdo.

Imagen Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Firmante de paz - Putumayo, Colombia

## *3.1. Reincorporación sociopolítica y económica de excombatientes a la vida civil de acuerdo con sus intereses*

Este compromiso continúa mostrando avances destacables. Sin duda, los más importantes son el fortalecimiento de los procesos de reincorporación y las medidas en materia de garantías de seguridad, los cuales, según los indicadores del Plan Marco de Implementación, a 31 de mayo de 2026 alcanzan un nivel de cumplimiento superior al 66,31 %.

De acuerdo con lo reportado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), para el 31 de mayo de 2026 unos 11.023 firmantes permanecían activos en el Programa de Reincorporación Integral (PRI). De ellos, 10.929 (99,15 %) contaban con planes de reincorporación individual, mientras 94 (0.85 %) figuraban con planes de ciclo inicial; 3.016 (27,36 %) son mujeres, 2.056 personas pertenecen a pueblos étnicos y 41 (0,36 %) se autoidentifican como población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; y 2.218 (20,1 %) presentan algún grado de discapacidad.

Desde 2023 y hasta el 31 de mayo de 2026, se contabilizó la entrega de 19.839 hectáreas para firmantes de paz, a través de las dos rutas contempladas para ello: transferencias desde la Sociedad de Activos Especiales y adjudicaciones desde la Agencia Nacional de Tierras. De ellas, más de 4.500 hectáreas fueron destinadas al fortalecimiento de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). A la fecha, 21 de los 23 ETCR cuentan con tierra propia. De otro lado, unas 15.700 hectáreas se han dispuesto para formas asociativas de firmantes de paz, con el fin de fortalecer su arraigo y consolidar proyectos productivos (tabla 8).

En cuanto al componente étnico y la implementación de los Programas Especiales de Armonización, la ARN suscribió, a través de los Planes Comunitarios de Armonización, seis procesos contractuales —3 convenios y 3 contratos— con autoridades étnicas, por un total de $4.130.653.266.

De igual forma, se comenzó a saldar la deuda que tenía el Estado colombiano con esta población, en lo que respecta a la entrega de viviendas y soluciones habitacionales. La ARN suscribió, durante el cuatrienio 2022-2026, cinco convenios que representan una inversión total de $76.660.840.149, con los cuales se garantizaron 1.371 viviendas entre proyectos entregados y en

desarrollo. Entre 2025 y el primer trimestre de 2026 se entregaron en los ETCR 335 viviendas[18] y en el segundo semestre de 2026 se espera entregar 832 viviendas definitivas y unas 297 soluciones habitacionales temporales.

## Tabla 8. Predios y hectáreas entregadas a firmantes de paz 2022-2026

| | ANT | | SAE | | Total predios | Total área (Ha) | ETCR | | Formas asociativas | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Predios | Área (Ha) | Predios | Área (Ha) | | | Predios | Área (Ha) | Predios | Área (Ha) |
| 2018-2022 | 14 | 676,0131 | 2 | 113,17 | 16 | 7.899,18 | 13 | 626,01 | 3 | 163.17 |
| 2022-2026 | 69 | 18.370,027 | 40 | 1.459,5 | 109 | 19.839,5 | 20 | 4.425.7934 | 89 | 15.593,789 |
| **Total** | **83** | **19.046,015** | **42** | **1.582,7** | **125** | **20.628,7** | **33** | **4.871,8065** | **92** | **15.756,959** |

Fuente: Agencia para la Reincorporación y Normalización. Fecha de corte: 28 de mayo de 2026.

En cuanto a proyectos productivos, la ARN señala que, a mayo 31 de 2026, unos 1.864 firmantes de paz se encontraban vinculados a 57 planes de sostenibilidad económica que representan una inversión de 21.882 millones de pesos. Estos planes se desarrollan en 39 municipios de 15 departamentos. De ellos, 44 corresponden al sector primario —agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca—, 6 al sector secundario —manufactura y transformación de productos— y 7 al sector terciario —servicios y turismo—.

A través del Fondo Emprender se han financiado 110 proyectos productivos del sector primario, por valor de 51 millones de pesos; y mediante las estrategias de fomento de la ARN, consistentes en convocatorias y programas de inversión pública diseñados para entregar apoyos económicos y técnicos a proyectos impulsados por firmantes de paz, se aprobaron 51 proyectos —31 colectivos y 20 individuales— por valor cercano a los $5.000.000.000 para la vigencia 2025 y ya se encuentran inscritas para valoración y aprobación unas 232 iniciativas —88 individuales y 144 colectivas—.

18. Los ETCR beneficiados fueron: Los Monos (Caldono, Cauca) con 140; El Doncello (Doncello, Caquetá), con 106 y Mariana Páez (Acacías, Meta) con 109.

### *3.1.1. Sistema Nacional de Reincorporación*

Fue reglamentado por el Decreto 0846 de 2024. Integra y coordina 38 entidades del orden nacional y territorial responsables de la oferta interinstitucional a firmantes de paz y sus familias. Permite una mayor eficiencia en la implementación de la política pública de reincorporación, la cual redefinió y amplió su alcance en este cuatrienio al incorporar un enfoque integral que articuló dimensiones sociales, económicas y comunitarias.

En su estructura, el Sistema Nacional de Reincorporación cuenta con un Comité Ejecutivo liderado por el presidente de la República, los jefes de gabinete y directores de agencias, y cuatro subcomités técnicos: i) articulación, planificación y seguimiento; ii) sostenibilidad económica; iii) acceso y atención para la garantía integral de derechos; iv) reconciliación y construcción de paz.

Desde el último trimestre de 2025, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, con el acompañamiento de un conjunto de entidades, entre ellas la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, inició el proceso de consolidación de los planes de trabajo de los subcomités, los cuales al 30 de marzo de 2026 estaban formulados en su fase inicial y en proceso de ampliación progresiva. Durante el primer trimestre de 2026 se adelantaron cuatro sesiones ordinarias y veinticuatro reuniones técnicas orientadas a fortalecer el plan de acción y optimizar la interoperabilidad de todo el Sistema.

Imagen Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Entrega incentivo económico firmantes de paz - Arauca, Colombia

## *3.2. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*

Fue dispuesto en el Acuerdo Final de Paz y formalmente reglamentado en el Decreto Ley 895 de 2017, como una apuesta transformadora que materializa un cambio de énfasis desde una concepción tradicional de la seguridad hacia un enfoque de seguridad humana, orientado a garantizar el ejercicio libre y seguro de la política, la participación ciudadana y el liderazgo social. El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) constituye la principal arquitectura institucional del Estado (figura 1) para articular acciones de prevención, protección, coordinación interinstitucional y garantías de no repetición de cualquier forma de estigmatización, persecución o violación de los derechos humanos, y contribuir a la construcción de una paz estable y duradera, con presencia efectiva del Estado en los territorios.

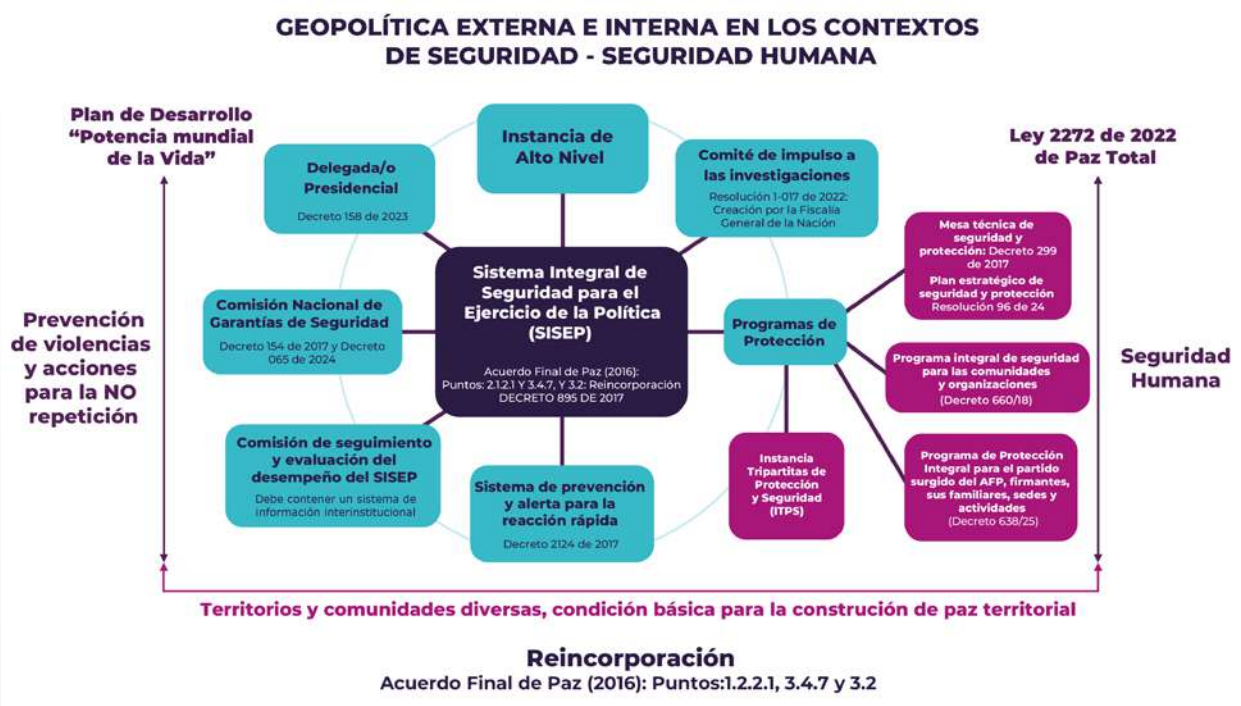
A través de sus siete instancias de coordinación interinstitucional, articula esfuerzos orientados a la prevención de las violencias, la protección de la vida, la promoción de la participación democrática y la generación de condiciones de seguridad para firmantes de paz, líderes y lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos, comunidades étnicas y organizaciones políticas y sociales en los territorios.

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-020 de 2022, declaró un estado de cosas inconstitucional por las graves y persistentes vulneraciones a los derechos de la población firmante del Acuerdo Final de Paz. Desde entonces, ha impartido una serie de órdenes orientadas a fortalecer la coordinación institucional, el seguimiento, la prevención y la protección, así como a acelerar la implementación del punto 3.4 del Acuerdo Final de Paz. Estas decisiones comprometen de manera directa la actuación del SISEP, como principal sistema de articulación de las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo.

Entre el 2023 y 2026, en cumplimiento de la delegación presidencial que le fue conferida, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz logró impulsar, reactivar y fortalecer técnicamente las principales instancias del Sistema, incluidas la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Comisión de Seguimiento y Evaluación, la Comisión Nacional de Garantías, la Instancia de Alto Nivel, las Instancias Territoriales de Coordinación y Seguimiento, lo

que permitió avanzar en la adopción del Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo partido político surgido del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a sus familias; la reglamentación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento; la construcción de indicadores y la articulación territorial.

**Figura 1. Estructura orgánica del SISEP**




Entre las principales acciones desarrolladas por las instancias del SISEP durante el periodo 2022-2026 se destacan:

### *3.2.1. Instancia de Alto Nivel*

La Instancia de Alto Nivel (IAN) tiene como función garantizar la implementación, el funcionamiento y la articulación de las distintas instancias responsables de la seguridad y protección de la población objetivo del Sistema. A lo largo de 2024 mostró un gran dinamismo, en parte gracias

al impulso dado por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Esto le permitió adoptar decisiones clave para el cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto Ley 895 de 2017 (art. 7), así como adelantar un número importante de sesiones que contribuyeron a la activación de los demás espacios de articulación interinstitucional.

La IAN opera a través de una Secretaría Técnica que, por la delegación presidencial mencionada, está a cargo de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Esta Secretaría fue responsable de elaborar los proyectos de reglamento y sus lineamientos, remitirlos para ser estudiados y debatidos en las subcomisiones técnicas transitorias, para posteriormente ser aprobados en la sesión plena de la instancia.

En noviembre de 2024 aprobó su reglamento interno y los lineamientos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP.

Durante 2025 realizó tres sesiones plenarias, dos extraordinarias y una ordinaria. En estas se priorizó la coordinación de las instancias del SISEP frente a la crisis humanitaria en el Catatumbo, lo que permitió evacuar más de 100 firmantes de paz y sus familias. Se logró la firma del Decreto 0638 del 10 de junio de 2025, que reglamenta el Programa de Protección Integral (PPI) dirigido a los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, a los y las exintegrantes en proceso de reincorporación y sus familias, de acuerdo con su nivel de riesgo.

Desde marzo de 2025, la Secretaría Técnica de la IAN participó en las sesiones de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, instancia donde se abordaron temas relacionados con los procesos electorales de 2026. Esta participación materializó el rol articulador del SISEP en los mecanismos de garantías electorales, de conformidad con las observaciones y recomendaciones al Plan Nacional de Garantías Electorales 2026 (Plan Ágora), presentadas desde el SISEP en octubre de 2025. Además, concluyó los *Lineamientos de coordinación y articulación de la Secretaría Técnica de la IAN con los programas e instancias del SISEP*, instrumento que constituye la hoja de ruta institucional para el ejercicio de sus funciones articuladoras frente a los distintos componentes del Sistema.

En respuesta a las órdenes de la Corte Constitucional orientadas a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia SU-020 de 2022, durante 2026 la IAN avanzó en el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento judicial al SISEP, mediante la presentación de la respuesta al Auto 324 de 2026 ante la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño. Igualmente, a través de su Subcomisión Técnica, concluyó la elaboración de los lineamientos institucionales para el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones, instrumento de coordinación cuya adopción formal por la plenaria de la IAN constituye un hito estructural para la articulación del componente investigativo del SISEP con las garantías de no repetición exigidas por la Corte.

### *3.2.2. Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP*

La Unidad de Implementación del Acuerdo Final impulsó la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP, instancia prevista en el artículo 10 del Decreto Ley 895 de 2017 que permanecía sin entrar en funcionamiento. Su instalación formal se realizó en abril de 2025, por parte de la Delegada Presidencial, en cumplimiento de los lineamientos aprobados por la Instancia de Alto Nivel del SISEP.

La activación de esta instancia consolidó un espacio permanente de coordinación interinstitucional para el seguimiento de las estrategias, planes, programas e instancias que integran el Sistema. La Comisión reúne a las entidades que ejercen las secretarías técnicas del SISEP —Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación y Unidad Nacional de Protección—, así como a organismos de seguimiento y control, con el propósito de fortalecer la articulación institucional, promover el intercambio de información y generar análisis conjuntos sobre los avances y desafíos en materia de garantías de seguridad.

Desde su instalación, la Comisión ha realizado tres sesiones ordinarias —1 de abril de 2025, 25 de septiembre de 2025 y 24 de marzo de 2026— en las que se definió su alcance, esquema de funcionamiento y agenda estratégica. Como resultado, se elaboró y aprobó el proyecto de decreto reglamentario que desarrolla sus funciones y mecanismos de operación, actualmente en trámite de publicación por parte del Ministerio del Interior. Asimismo,

se diseñó una metodología para el seguimiento al desempeño del SISEP, estructurada en tres niveles de análisis y alineada con las orientaciones impartidas por la Corte Constitucional en el Auto 1417 de 2025.

Bajo el liderazgo de la Unidad de Implementación, la Comisión formuló y presentó los lineamientos para el seguimiento a las 63 acciones del Plan Estratégico de Seguridad y Protección ante la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, y las 129 acciones del Plan de Acción Permanente de la Política Pública de Desmantelamiento, ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, aprobadas en noviembre de 2024 y octubre de 2025, respectivamente.

De igual forma, se gestionaron los recursos para el desarrollo del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP, concebido como la principal herramienta para el seguimiento y evaluación de su desempeño. Adicionalmente, la Comisión adoptó un plan anual de trabajo y una metodología para la elaboración de los informes periódicos sobre el desempeño del Sistema, orientados a fortalecer la toma de decisiones, identificar avances y brechas, y definir acciones de mejora.

En conjunto, estos resultados permitieron consolidar la transición del SISEP desde una fase de diseño institucional hacia una etapa de operación efectiva de su mecanismo de seguimiento y evaluación, fortaleciendo sus capacidades de articulación, monitoreo y mejora continua.

### *3.2.3. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad*

El liderazgo que ejerció en estos cuatro años la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz revitalizó la instancia de más alto nivel político para la formulación, orientación y seguimiento de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales, adoptada mediante Decreto 0665 de 2024, lo que constituye uno de los principales logros del SISEP, por cuanto se trata de la primera política criminal sectorial directamente vinculada al Acuerdo Final de Paz.

Durante el año 2024, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) adelantó un primer ejercicio de priorización territorial bajo un enfoque regional y progresivo, orientado a intervenir territorios cuyas dinámicas de violencia trascienden los límites político-administrativos. En ello se combinaron criterios cualitativos y cuantitativos; se incorporó

el análisis de la expansión territorial de organizaciones criminales, la consolidación de corredores estratégicos, el Índice de Incidencia del Conflicto Armado elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo y la información proveniente de organizaciones sociales y comunitarias. Como resultado se priorizaron 71 municipios, agrupados en once subregiones. En una primera fase de implementación, la CNGS definió las subregiones de Magdalena Medio y norte del Cauca como piloto o modelo. Posteriormente, como consecuencia de la crisis humanitaria registrada en la subregión del Catatumbo, se dispuso incorporar este territorio como tercera subregión piloto para la implementación de la Política Pública de Desmantelamiento.

El 22 de agosto de 2024, la CNGS aprobó, en sesión plenaria, la creación de un Comité Ad Hoc, integrado por la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, con el propósito de diseñar e impulsar una estrategia orientada a acelerar la implementación territorial de la Política Pública de Desmantelamiento y su correspondiente Plan de Acción. Dicho Comité formuló una estrategia de implementación sustentada en 19 acciones concretas, organizadas en redes de intervención asociadas a la producción de bienes y servicios públicos, orientadas a: (i) afectar las capacidades de los grupos armados organizados y sus economías ilícitas; (ii) fortalecer las capacidades institucionales de las entidades competentes; y (iii) robustecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de los grupos étnicos presentes en los territorios priorizados para la fase piloto.

Para la ejecución de la estrategia se diseñó un esquema de despliegue sincrónico y escalonado de las acciones, estructurado en cuatro tácticas de intervención territorial. Asimismo, se consolidaron dos instrumentos de gestión: el primero, destinado a la programación de la producción de los bienes y servicios requeridos para la implementación de las 19 acciones; el segundo, orientado al seguimiento y verificación de la entrega de los productos previstos en el marco de la estrategia.

Posteriormente, durante la sesión plenaria de la Comisión, realizada el 9 de octubre de 2025, se identificaron limitaciones en los mecanismos de articulación, coordinación y seguimiento de la estrategia de aceleración inicialmente diseñada por el Comité Ad Hoc. En atención a ello, la Comisión dispuso reorientar el modelo de implementación y decidió que la

aceleración de la Política Pública de Desmantelamiento sería liderada de manera conjunta por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la Fiscalía General de la Nación, con el acompañamiento técnico de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, para fortalecer la coordinación interinstitucional y optimizar la implementación territorial de la Política.

Con fundamento en dicha decisión, durante el primer semestre de 2026 la estrategia de territorialización de la Política se focalizó en las subregiones del norte del Cauca, Magdalena Medio y Catatumbo, priorizando intervenciones relacionadas con el reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes; la minería ilegal; el desvío de combustibles; y la persecución de las economías ilícitas y el lavado de activos. Este enfoque busca concentrar la acción estatal en los núcleos estructurales que permiten la reproducción de fenómenos de macrocriminalidad, articulando las acciones de prevención, investigación, judicialización y fortalecimiento institucional.

Como se observa, la estrategia se sustenta en un criterio transversal centrado en la implementación, orientado a superar las limitaciones del diseño y avanzar hacia resultados efectivos en territorio. En esta lógica, la priorización no se enfoca en la formulación de nuevas acciones, sino en la ejecución efectiva de las ya definidas, mediante su organización, segmentación y adaptación a contextos específicos. En conjunto, estos criterios articulan decisiones políticas, condiciones territoriales y capacidades institucionales, con el objetivo de generar impactos verificables y escalables.

#### *3.2.3.1. Implementación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales*

Actualmente, se desarrollan mesas territoriales en las regiones priorizadas —norte del Cauca, Magdalena Medio y Catatumbo—, en las cuales se tratan fenómenos que atentan contra la seguridad, el orden ciudadano y la convivencia.

Como parte de la estrategia de dinamización, en 2026 se realizaron dos mesas territoriales temáticas, así: el 10 de abril en el norte del Cauca, enfocada en el reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes; y el 17 de abril en el Magdalena Medio, donde se abordó la problemática de la minería ilegal. El objetivo principal de estos espacios fue fortalecer la

articulación interinstitucional, mediante la participación de entidades del orden nacional y territorial, y actores de la sociedad civil; identificar acciones concretas que permitan avanzar en la implementación efectiva de la Política Pública en cuestión; y evidenciar dificultades en la implementación, tales como limitaciones operativas, vacíos de coordinación y obstáculos en la ejecución de acciones, con el fin de generar soluciones concretas y mejorar la capacidad de respuesta institucional.

Como parte central de la estrategia, se incluyeron fichas de mesas territoriales que constituyen instrumentos operativos para la articulación interinstitucional en territorio. Estas fichas contienen la descripción de cada mesa, su objetivo, fenómeno priorizado, entidades convocadas, metodología de trabajo y resultados esperados, con miras a la definición de acciones concretas y mecanismos de coordinación.

#### *3.2.3.2. Comité de Impulso a las Investigaciones*

El punto 3.4.7.2 del Acuerdo Final de Paz establece el Comité de Impulso a las Investigaciones (CII) por delitos contra quienes ejercen la política, como componente de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. A ello se suman, por mandato expreso del Acuerdo (punto 2.1.2.2) y de las órdenes de la Corte Constitucional, los actores con funciones específicas en la investigación penal y la protección de las poblaciones objeto del sistema.

Durante el primer trimestre de 2026 se fortaleció la articulación interinstitucional entre la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel (IAN), en respuesta a la manifestación de la Fiscalía General de la Nación respecto a modificar la Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022 de forma autónoma e interna, para garantizar su articulación con el SISEP; en segundo lugar, a la necesidad de clarificar que la competencia del Comité no emana de la voluntad unilateral de la Fiscalía ni de la Unidad de Implementación, sino directamente del Acuerdo Final de Paz y su desarrollo legislativo; y, en tercer lugar, a completar la revisión que inició en 2025, para darle cumplimiento a las órdenes estructurales contenidas en la Sentencia SU-020 de 2022 y los autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional, en particular los autos 826 de 2024, 1417 de 2025 y 324 de 2026.

Lo anterior permitió: 1) establecer, con corte al 18 de marzo, un registro consolidado de 757 casos que conformaron el universo de trabajo del CII: 402 correspondientes a la Fase I —personas en proceso de reincorporación— y 355 a la Fase II —líderes, lideresas y defensores de derechos humanos—. De ellos, 217 cuentan con impulso procesal efectivo, equivalente al 28,66 % del total, y constituyen la línea de base verificable sobre la cual la IAN ejerce seguimiento al componente investigativo del SISEP en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional orientadas a superar el estado de cosas inconstitucional; 2) darle mayor precisión normativa y operativa a los elementos constitutivos del CII, como son: su naturaleza jurídica, su objetivo, las entidades que deben conformarlo, la entidad responsable de su Secretaría Técnica, así como las directrices y lineamientos que la IAN debe impartirle; 3) elaborar un documento que establece: i) que el CII tiene por objetivo impulsar, hacer seguimiento y articular interinstitucionalmente las investigaciones penales por delitos cometidos contra quienes ejercen la política, quienes se declaren en oposición, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, con el fin de combatir la impunidad; ii) contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la identificación y judicialización de los responsables, y a la desarticulación de las estructuras criminales que atentan contra la implementación del Acuerdo Final de Paz y el ejercicio democrático, incorporando transversalmente el enfoque de género y de personas con orientación sexual e identidad de género diversa.

Como resultado se elaboró un documento que establece: i) que el Comité tiene por objetivo impulsar, hacer seguimiento y articular interinstitucionalmente las investigaciones penales por delitos cometidos contra quienes ejercen la política, quienes se declaren en oposición, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, con el fin de combatir la impunidad, contribuir al esclarecimiento de la verdad, a la identificación y judicialización de los responsables, y a la desarticulación de las estructuras criminales que atentan contra la implementación del Acuerdo Final de Paz y el ejercicio democrático, incorporando transversalmente el enfoque de género y de personas con orientación sexual e identidad de género diversa; ii) que la Secretaría Técnica debe ser asumida por el delegado o delegada presidencial ante el SISEP, rol que actualmente recae en la Dirección de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

### *3.2.4. Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida del Estado*

Fue reglamentado por el Decreto 2124 de 2017 y constituye uno de los principales mecanismos de prevención del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Está conformado por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), a cargo de la Defensoría del Pueblo, y por el componente de Respuesta Rápida, coordinado por el Ministerio del Interior, a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Por su capacidad de coordinación y presencia territorial, constituye una de las instancias con mayor actividad dentro del SISEP.

Durante 2025 y el primer semestre de 2026, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida del Estado (SPARR): 1) consolidó su capacidad de coordinación interinstitucional; 2) realizó 817 sesiones: 167 Mesas Técnicas de Alistamiento, 112 Sesiones de Seguimiento CIPRAT y 538 Mesas Técnicas de Monitoreo y Verificación, que permitieron analizar los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo, coordinar la respuesta institucional, verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las alertas tempranas y fortalecer la articulación entre las entidades nacionales y territoriales para la adopción de medidas de prevención y protección; 3) fortaleció las metodologías de análisis de riesgo para la población firmante del Acuerdo Final de Paz; 4) en desarrollo de la Sentencia SU-020 de 2022, a través de la Defensoría del Pueblo reestructuró el Instrumento de Análisis Diferencial incorporando nuevas variables relacionadas con el Programa de Protección Integral, el enfoque derivado de las decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz y una batería de 44 recomendaciones específicas para orientar la mitigación de riesgos que enfrentan las personas en proceso de reincorporación, sus familias y sus formas organizativas; 5) avanzó en la incorporación de herramientas orientadas a evaluar la efectividad de la respuesta estatal frente a las alertas tempranas; 6) implementó una batería de indicadores del Índice de Respuesta Estatal, que permitió evolucionar desde un seguimiento centrado en el cumplimiento formal de actividades hacia una evaluación basada en evidencia sobre la calidad, oportunidad e impacto de las acciones institucionales, y facilitó la identificación de vacíos de coordinación y oportunidades de mejora en la gestión preventiva del riesgo; 7) fortaleció el Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas (SISAT 2.0), plataforma que soporta los procesos de

monitoreo, análisis, advertencia y seguimiento de las alertas tempranas; 8) conjuntamente con el Ministerio del Interior desarrolló los servicios de interoperabilidad entre SISAT 2.0 y el Sistema de Información de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas, lo que fortaleció el intercambio oportuno de información entre los componentes de alerta temprana y respuesta rápida del Sistema de Prevención y sentó las bases para una mayor integración de los sistemas de información del SISEP; 9) robusteció la capacidad institucional para el seguimiento de las alertas tempranas, al consolidar la plataforma SIGOB-CIPRAT, que permitió monitorear el cumplimiento de 15.685 recomendaciones asociadas a 128 alertas tempranas activas, con incidencia en 32 departamentos y 706 municipios; 10) consolidó una Mesa Bilateral entre el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, para avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de información, armonizar metodologías de seguimiento y fortalecer la coordinación institucional frente a los escenarios de riesgo advertidos por el Sistema de Alertas Tempranas.

Los anteriores avances evidencian el fortalecimiento progresivo del SPARR como principal mecanismo de prevención del SISEP, mediante el desarrollo de capacidades institucionales para la identificación y análisis de riesgos, la coordinación de la respuesta estatal, el seguimiento basado en evidencia y la interoperabilidad de los sistemas de información, contribuyendo a una gestión más oportuna e integral de las garantías de seguridad previstas en el Acuerdo Final de Paz.

### *3.2.5. Plan Estratégico de Seguridad y Protección*

Aprobado mediante Resolución 0096 de 2024, es la hoja de ruta para la acción institucional en materia de seguridad y protección para firmantes de paz, líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y, en general, la población objeto de protección por parte del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

El Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) está estructurado en siete líneas estratégicas:

1. Prevención mediante intervención temprana para la seguridad humana.
2. Protección integral para la vida.
3. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

4. Garantías para la reincorporación con enfoque de seguridad humana.
5. Fortalecimiento institucional, coordinación y articulación para la consolidación de la paz total.
6. Ruta de acción interinstitucional ante situaciones de emergencia.
7. Enfoques diferenciales y de género que promueven el reconocimiento y las garantías para la paz.

Estas líneas se desarrollan a través de 11 programas, 20 subprogramas y 63 acciones.

Desde la expedición del Decreto 0638 de 2025, mediante el cual se reglamentó el Programa de Protección Integral, se formalizó la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad (ITPS), lo cual contribuyó significativamente a la operativización del programa y su fortalecimiento.

En 2024 el PESP registró avances significativos en su implementación, entre ellos, la estimación de costos por parte de las entidades responsables, la realización de campañas de socialización presenciales y virtuales dirigidas a entidades territoriales, y la elaboración de lineamientos para el seguimiento de su ejecución.

A lo largo de 2025 y los primeros cuatro meses de 2026, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz acompañó y apoyó técnicamente un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la adopción territorial, el seguimiento y la implementación del PESP para la población en reincorporación, con el fin de consolidarlo como un proceso de gobernanza territorial al articular prevención, protección, coordinación institucional, adopción formal, asistencia técnica y seguimiento verificable, con capacidad de respuesta frente a contextos de riesgo diferenciados.

Para el primer semestre de 2026 (junio 30) se registran 33 adopciones del PESP: 7 a nivel departamental, correspondientes a Caquetá, Bolívar, Nariño, Putumayo, Guaviare, Sucre y Córdoba; y 26 a nivel municipal, distribuidas como sigue: Florencia, San Vicente del Caguán, El Doncello, Solano, San José del Fragua, Cartagena del Chairá y El Paujil (Caquetá); Tumaco, Pasto, Ipiales, Ricaurte y El Charco (Nariño); Patía, Buenos Aires, Miranda, Guapi, Timbiquí, Caloto y Argelia (Cauca); Tibú y El Tarra (Norte de Santander); Tame (Arauca); La Ceja (Antioquia); Puerto Guzmán (Putumayo); Pitalito (Huila) e Icononzo (Tolima). Los departamentos de Cauca, Meta, Arauca, Magdalena,

Tolima, Atlántico y Valle del Cauca avanzan en el proceso de adopción del PESP. En todos, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, junto con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ha brindado acompañamiento a 130 entidades territoriales en 20 departamentos y 110 municipios.

Frente a la necesidad de comprometer a los organismos de control en la adopción de resoluciones vinculantes, la exigibilidad, la articulación interinstitucional y el impulso a las decisiones administrativas requeridas para la efectiva materialización del PESP en los territorios, la Unidad de Implementación solicitó el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, entidad que se comprometió con el acompañamiento preventivo, el seguimiento institucional al proceso y la definición de agendas de trabajo conjuntas que contribuyan a dinamizar la adopción e implementación del PESP en las entidades y territorios priorizados.

#### *3.2.5.1. Fortalecimiento de la articulación interinstitucional y territorial a través del fortalecimiento de las Instancias Tripartitas de Protección y Seguridad*

Las Instancias Tripartitas de Protección y Seguridad (ITPS), formalizadas en el marco del Decreto 0638 de 2025 del Programa de Protección Integral (PPI), son escenarios de articulación territorial creados para la gestión, concertación, monitoreo y seguimiento de las medidas de prevención, protección y seguridad integral dirigidas a la población objeto del PPI.

Desde la promulgación del decreto y hasta mayo de 2026: 1) se consolidaron avances en la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP), a través del fortalecimiento operativo de las ITPS como mecanismo clave de articulación territorial; 2) se impulsó la activación y dinamización de las ITPS en sus distintos niveles, así como su rol en la coordinación interinstitucional para la prevención, protección y seguimiento de riesgos que afectan a la población firmante del Acuerdo Final de Paz; 3) se avanzó en el diseño e implementación de una red de enlaces ITPS integrada por firmantes, como herramienta para fortalecer el monitoreo territorial, canalizar información y la activación oportuna de respuestas institucionales; 4) se adelantaron acciones de estructuración y alistamiento de un proyecto orientado a fortalecer la implementación territorial del PESP,

particularmente en lo relacionado con la formulación de planes integrales de seguridad y la activación de rutas de atención frente a emergencias, cuya ejecución se prevé en los próximos meses.

Estos avances contribuyen a cerrar brechas entre el diseño normativo del PESP y su implementación efectiva en territorio, reforzando el enfoque de seguridad humana y la coordinación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

#### *3.2.5.2. Mesa Técnica de Seguridad y Protección, como espacio de coordinación y direccionamiento estratégico*

Luego de las sesiones que tuvieron lugar en 2025, donde la apuesta estuvo fundamentalmente en el fortalecimiento de esta instancia, así como su gobernanza, en marzo de 2026 la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP o Mesa Técnica) aprobó los lineamientos generales para el seguimiento de los resultados esperados en la implementación de las líneas estratégicas, programas, subprogramas y acciones del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) aportados por la Unidad de Implementación del Acuerdo, los cuales constan de tres insumos: i) la Herramienta de Seguimiento PESP; ii) reportes de avance; y iii) documentos de soporte del avance. Además, un canal para la consolidación de información, la definición de roles en seguimiento y un cronograma que facilita el monitoreo efectivo de la implementación del PESP.

De conformidad con el flujo definido para la consolidación de la información, ya se realizó la primera solicitud formal de información de seguimiento a las entidades con responsabilidades en la implementación del PESP y se espera contar con su respuesta el 1 de junio de 2026.

Además, durante el primer trimestre de 2026 se realizaron 33 subcomisiones de la Mesa Técnica, para tratar la implementación y seguimiento al PESP.

## *3.3. Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios*

Reglamentado mediante Decreto 660 de 2018, hace parte de las instancias del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP) y, por tanto, de la política pública de prevención y protección pactada en el Acuerdo Final de Paz.

Tiene como finalidad definir y adoptar medidas colectivas de prevención, seguridad y protección integral para las comunidades y organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios, así como para sus líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas; prevenir o mitigar la materialización del riesgo; promover la reconciliación y la convivencia pacífica; y fortalecer la actividad de denuncia que adelantan las organizaciones de derechos humanos en los territorios.

La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en calidad de Secretaría Técnica del programa, informó que, en 2025, se registraron en el programa 168 comunidades y organizaciones con presencia territorial en 23 departamentos, entre las que se destacan procesos campesinos; colectivos de derechos humanos, de población firmante, de mujeres, de víctimas, del sector comunal, agroecológicos, mineros y ambientales, entre otros.

En el primer trimestre de 2026 se formularon 66 Planes Integrales de Prevención en 15 departamentos del país y 38 protocolos de protección para territorios rurales con organizaciones priorizadas en 10 departamentos; y se llevó a cabo el diplomado Construcción de Paz, Derechos Humanos y Mecanismos de Protección y Autoprotección, en el cual se formaron 169 personas como promotores comunitarios de paz y convivencia, actualmente en proceso de acreditación. El proceso de formación atendió a criterios de enfoque diferencial, por cuanto 94 de los participantes fueron mujeres y 75 hombres, 33 pertenecían a organizaciones de firmantes del Acuerdo Final de Paz —19 mujeres y 14 hombres—, 133 eran personas líderes sociales y defensores de derechos humanos —75 mujeres y 58 hombres—, y 3 asistieron en calidad de víctimas. Todas ellas hacen parte de 110 organizaciones que hacen parte del programa.

## *3.4. Implementación del Programa Integral de Garantía para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos*

De cara a los procesos electorales de 2026, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz avanzó en la revisión de rutas de protección a las lideresas en el tiempo previo y durante las elecciones, debido a las constantes amenazas y problemas de seguridad que enfrentan las mujeres en su ejercicio político y electoral.

A su vez, el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE), que opera de manera articulada con la Unidad Nacional de Protección, se activó nueve meses antes de las elecciones.

Si las mujeres candidatas que no fueron elegidas presentan nuevos niveles de riesgo y amenaza, los casos serán atendidos a través de la ruta ordinaria del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y revisados con prioridad por parte de la Unidad Nacional de Protección.

El Ministerio del Interior anunció la inauguración de una nueva plataforma para el reporte de casos de violencia contra las mujeres, por cuenta de su ejercicio político, como parte de las medidas establecidas en la Ley 2453 de 2025.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia

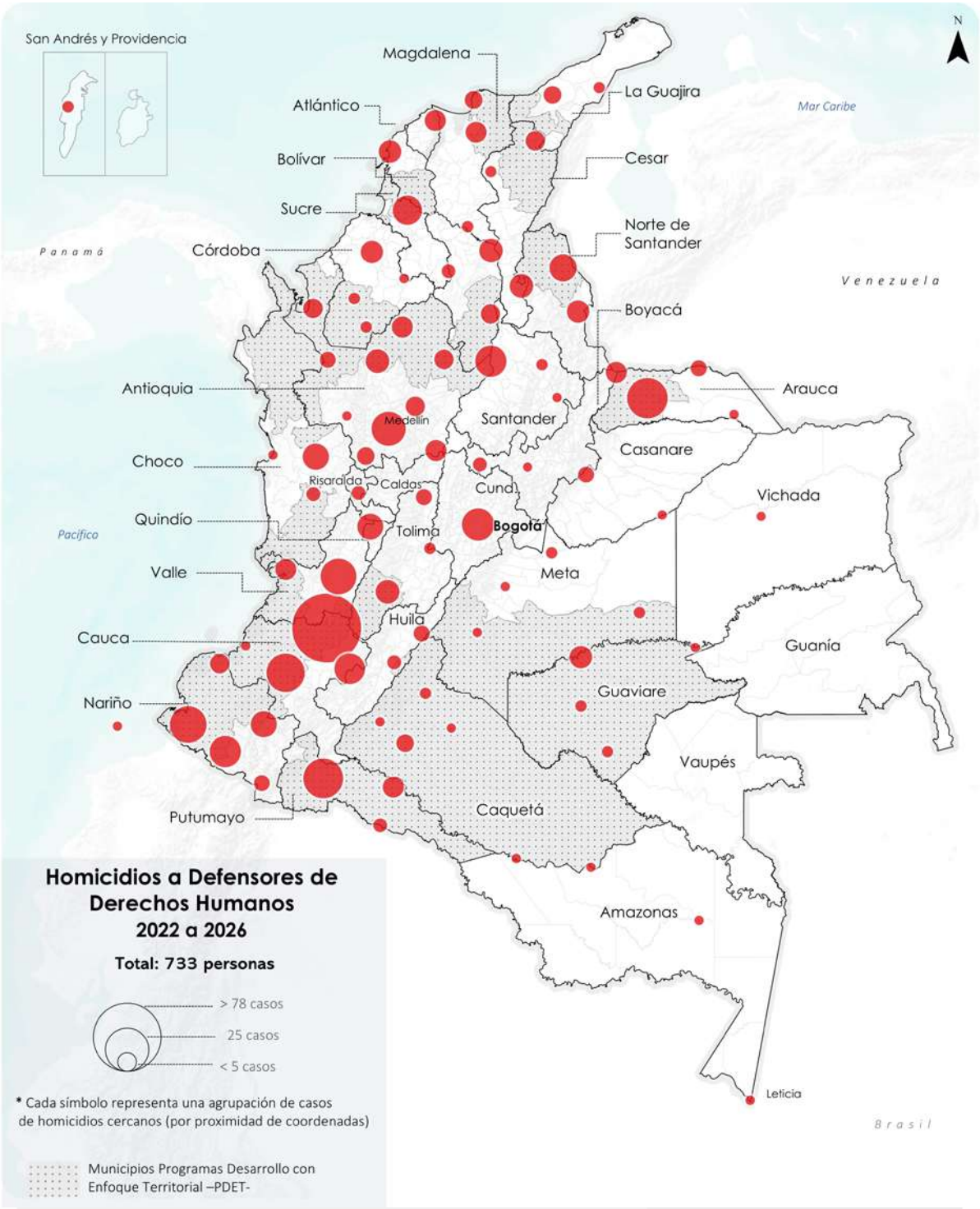
## *3.5. Situación de seguridad de firmantes de paz y líderes sociales*

No cabe duda de que uno de los principales desafíos que afrontó el gobierno del presidente Gustavo Petro en materia de implementación del Acuerdo Final de Paz fue consolidar garantías efectivas de seguridad para líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y firmantes de paz, no obstante, el intenso trabajo de coordinación intersectorial adelantado durante el cuatrienio. La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz reconoce este escenario como un fenómeno de alta complejidad y máxima gravedad, que demanda una atención prioritaria y sostenida por parte de las autoridades competentes.

Los registros del Cuerpo Élite de la Policía Nacional (CELIT) muestran que, entre el 7 de agosto de 2022 y el 22 de mayo de 2026, se cometieron 733 homicidios de líderes y lideresas sociales, y defensores de derechos humanos (mapa 6).

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

## Mapa 6. Situación de seguridad de defensores de derechos humanos 2022-2026



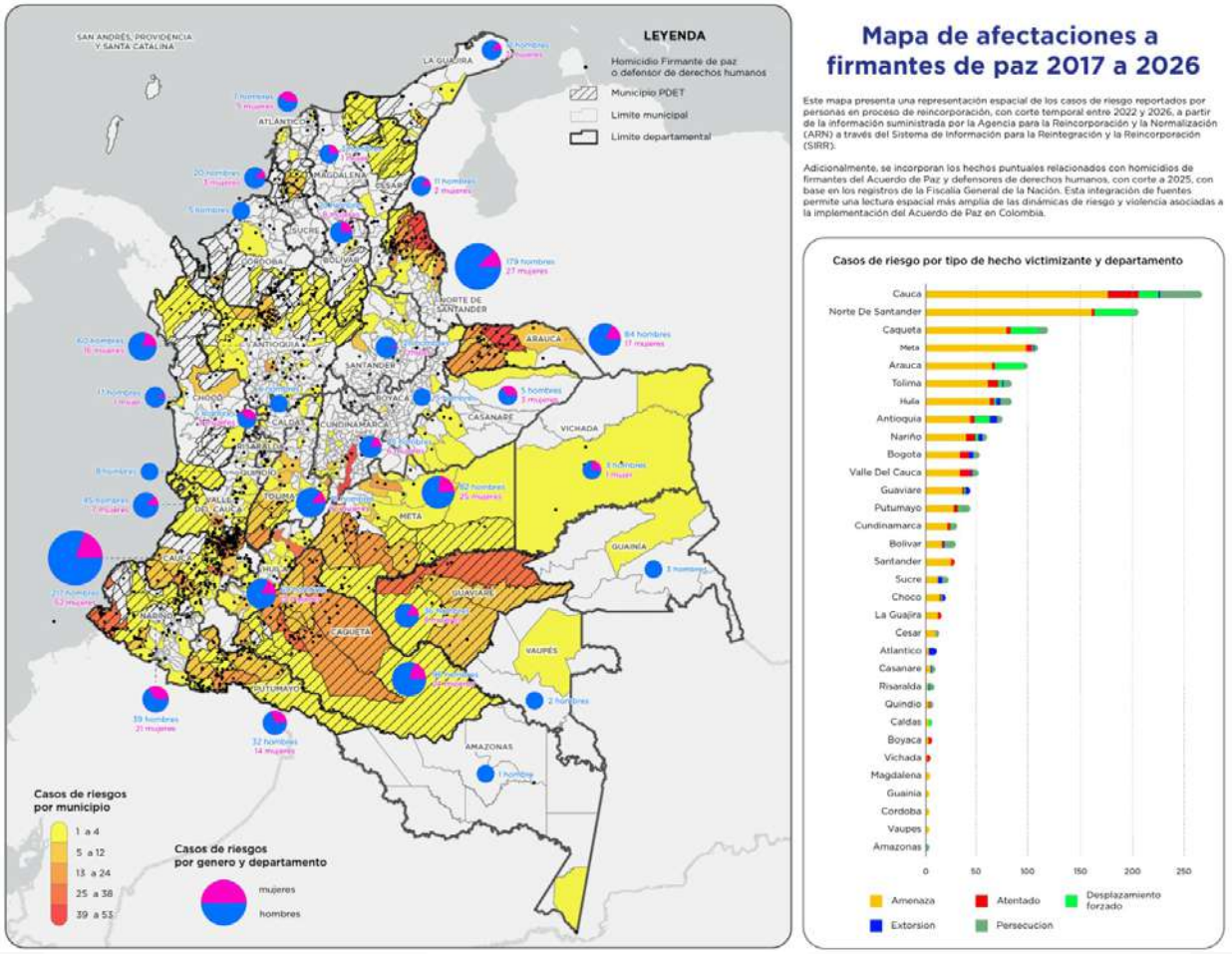

Fuente: Equipo de Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

Los líderes comunales (169), los dirigentes comunitarios (149), los representantes de pueblos indígenas (115), los líderes campesinos (60) y los activistas y defensores de derechos humanos (27) fueron, en su orden, los que registraron mayores afectaciones. Entre los cinco primeros departamentos más afectados por este flagelo durante el cuatrienio aparecen Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Nariño y Arauca.

En el cuatrienio 2022-2026 hubo un incremento del 44,3 % respecto al anterior, cuando se reportaron 508 casos de homicidio, salvo el registro atípico de 2020, año en que el país vivió sucesivos episodios de aislamiento preventivo obligatorio por cuenta de la pandemia de COVID-19. De continuar la tendencia registrada durante los cuatro primeros meses de 2026, podría experimentarse un fuerte descenso en los homicidios de líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y dirigentes étnicos. Mientras entre el 1 de enero y el 22 de mayo de 2025 se registraron 86 homicidios de líderes y lideresas sociales, para el mismo periodo de 2026 se reportaron 68, es decir, hubo una reducción del 20,9 %. La acción de las autoridades judiciales durante 2026 ha generado la expedición de 40 órdenes de captura a perpetradores de homicidios contra líderes y lideresas sociales, y se han efectuado 42 capturas, 34 mediante orden judicial y 8 en flagrancia.

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz y hasta el 22 de mayo de 2026 se registraron 661 afectaciones contra firmantes de paz, siendo el homicidio la más recurrente, con 479 casos, seguido de la tentativa de homicidio (116) y la desaparición forzada (66). Cauca, Nariño, Antioquia, Meta y Norte de Santander figuran como los departamentos donde más se atentó contra los firmantes de paz, mientras que Antioquia, Nariño, Cauca, Caquetá y Huila aparecen como aquellos donde más se atacó a sus familias, pues se documentaron 93 afectaciones: 83 homicidios, 7 tentativas de homicidio y 3 desapariciones forzadas (mapa 7).

## Mapa 7. Afectaciones firmantes de paz 2017-2026




Fuente: Equipo de Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

De las afectaciones totales contra firmantes de paz, 228 se cometieron en el presente cuatrienio, lo que refleja una disminución del 30,3 % respecto al cuatrienio anterior, cuando se perpetraron 327 afectaciones. Según el CELIT, entre el 1 de enero y el 22 de mayo de 2026 se registraron cuatro homicidios contra firmantes de paz, lo que representa una reducción del 86,2 % respecto al mismo periodo de 2025, cuando se reportaron 29 homicidios; otras afectaciones contra esta población —amenazas, atentados, tentativas de homicidio, desaparición, entre otras— tuvieron descenso del 73,2 %, toda vez que en el mismo periodo de 2025 se registraron 41 y en 2026 se reportaron 11 casos; y las familias de los firmantes sufrieron 3 casos en los primeros cuatro meses de 2025 contra 1 en 2026.

## *3.6. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

A través del Decreto 158 del 6 de febrero de 2023, el presidente de la República designó a la directora de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (Unidad de Implementación) como delegada presidencial ante el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). En virtud de dicha delegación la Unidad de Implementación asumió el liderazgo político y técnico del Sistema; impulsó una estrategia orientada a recuperar su capacidad institucional, activar las siete instancias de coordinación, sacar adelante el desarrollo normativo pendiente y establecer mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación; se convirtió en el eje articulador de todas las instancias previstas en el Decreto Ley 895 del 29 de mayo de 2017; y ejercer simultáneamente las funciones de Secretaría Técnica, coordinación interinstitucional y concertación política entre entidades con competencias diversas en materia de seguridad, derechos humanos, reincorporación y construcción de paz.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Comisión SISEP

Adicionalmente, impulsó el reposicionamiento de la Instancia de Alto Nivel (IAN), principal órgano político, técnico y de direccionamiento estratégico de todo el SISEP, de modo que tuviera capacidad para adoptar decisiones frente a situaciones concretas de riesgo y orientar la actuación de las entidades participantes en la prevención y protección. Ejemplo claro de ello se dio en febrero de 2025 frente a la crisis humanitaria en la región del Catatumbo, que exigió articular entidades nacionales, autoridades territoriales, la Fiscalía General, la Defensoría del Pueblo, la CSIVI (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación la implementación) y la Misión de Verificación de Naciones Unidas alrededor de una estrategia común de respuesta institucional frente al incremento de la violencia contra firmantes del Acuerdo y comunidades protegidas por el SISEP.

Además, promovió un conjunto de decisiones orientadas a fortalecer la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección a nivel nacional; impulsó la articulación con la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas y avanzó en la incorporación del Comité de Impulso a las Investigaciones dentro del funcionamiento integral del SISEP. Estos esfuerzos permitieron a la IAN brindar lineamientos para el funcionamiento de la Comisión, del sistema de información y su propio reglamento. Ejemplo de lo anterior lo constituye la reglamentación del Programa de Protección Integral (Decreto 0638 del 10 de junio de 2025), la respuesta institucional al Auto 1417 de 2025 de la Corte Constitucional y la aprobación de los lineamientos del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, acciones que terminaron fortaleciendo la gobernanza de la IAN.

Otro de los ejes centrales de acción lo constituyó el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). En el cuatrienio, la Unidad de Implementación impulsó la formulación y posterior aplicación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales (Decreto 0665 de 2024) y su Plan de Acción Permanente (PAP), concebidos como instrumentos para intervenir las estructuras responsables de la violencia contra líderes sociales, personas defensoras de derechos humanos, firmantes del Acuerdo y comunidades. En articulación con la Fiscalía General de la Nación y la Misión de Verificación de Naciones Unidas, se estructuraron los lineamientos para la territorialización del PAP de la Política Pública de Desmantelamiento en las subregiones priorizadas: norte del Cauca, Magdalena Medio y Catatumbo, donde persisten altos niveles de afectación a los derechos humanos y presencia de dinámicas de violencia, así como condiciones estructurales críticas, tales como brechas sociales,

bajos ingresos y debilidad institucional. Estos territorios fueron concebidos como espacios piloto, con el propósito de generar aprendizajes replicables en otras regiones del país, e impulsar espacios de articulación con las organizaciones sociales y las plataformas de derechos humanos, quienes formularon recomendaciones específicas para fortalecer las acciones estatales.

De otro lado, fortaleció las capacidades permanentes de seguimiento del SISEP, al liderar la instalación formal de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, efectuada el 2 de abril de 2025, y subsanar así una limitación estructural identificada en periodos anteriores, relacionada con la ausencia de un mecanismo formal de seguimiento integral al PAP. Desde este espacio, la Unidad impulsó la construcción de una metodología de seguimiento basada en varios niveles complementarios: i) el monitoreo de los indicadores del Plan Marco de Implementación, ii) el seguimiento al funcionamiento institucional de las instancias del SISEP. Esta arquitectura metodológica permitió desarrollar indicadores, definir flujos de información, establecer responsabilidades institucionales y construir una base técnica de monitoreo del desempeño del Sistema, atendiendo además las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el Auto 1417 de 2025.

Adelantó también gestiones permanentes de articulación con las instituciones e instancias del Comité de Impulso a las Investigaciones, particularmente con la Fiscalía General de la Nación. El proceso dejó avances importantes que fueron incorporados a la arquitectura institucional del SISEP.

Participó de manera permanente en las sesiones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y sus distintas subcomisiones, consolidando su rol de instancia articuladora del Plan Estratégico de Seguridad y Protección. Solo en el primer trimestre de 2026 se realizaron 33 subcomisiones que trataron de su implementación y seguimiento, la revisión y ajuste de la matriz de seguimiento, la definición técnica de indicadores, el impulso a la adopción territorial del Plan y la coordinación interinstitucional para la atención de situaciones de riesgo.

Impulsó la adopción e implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP); **brindó acompañamiento técnico a 1**30 entidades territoriales en 20 departamentos y 110 municipios, con lo cual a mayo 30 de 2026 un total de 7 departamentos y 23 municipios formalizaron

la adopción del PESP; acompañó la construcción de herramientas de seguimiento; y promovió la definición de indicadores, metodologías de monitoreo y subcomisiones técnicas encargadas de evaluar periódicamente su implementación.

Paralelamente, promovió: 1) la expedición del Decreto 0638 del 10 de junio de 2025, que reglamentó el Programa de Protección Integral para "*las y los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal*" previsto en el Acuerdo Final de Paz; 2) la formalización de la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad (ITPS) y 11 ITPS regionales; y 3) avanzó en el diseño y puesta en marcha de una red de enlaces ITPS integrada por firmantes, como herramienta para fortalecer el monitoreo territorial, la canalización de información y la activación oportuna de respuestas institucionales.

Con la Agencia para la Reincorporación y Normalización aunó esfuerzos para consolidar una arquitectura que respondiera con eficiencia y dignidad a las necesidades de la población firmante de paz, esfuerzo que redundó en la aprobación y puesta en marcha el Sistema Nacional de Reincorporación; la elaboración de los planes de acción de los subcomités técnicos del Sistema; y la activación de mecanismos para acercar las instituciones y motivar su participación.

## *3.7. Recomendaciones*

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz formula las siguientes recomendaciones tendientes a fortalecer los pilares fundamentales asociados al punto 3.

**Revisar el alcance institucional, técnico y político de la delegación presidencial de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz ante el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política**

La persistencia de dinámicas de violencia que continúan afectando a firmantes del Acuerdo Final de Paz, líderes y lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos y comunidades en distintos territorios del país muestran la necesidad de fortalecer las garantías de seguridad como condición indispensable para la consolidación de la paz y la profundización de la democracia.

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) debe garantizar el ejercicio libre y seguro de la política, la participación ciudadana y el liderazgo social, así como las garantías de no repetición de conductas lesivas de los derechos y libertades políticas.

A pesar de los avances y necesidades evidenciadas en el punto 3.2 de este informe, persisten desafíos estructurales asociados a la capacidad institucional, la disponibilidad de recursos, la dispersión de competencias y las dificultades para materializar respuestas integrales y oportunas en los territorios más afectados por la violencia. La experiencia acumulada durante estos años demuestra que la garantía efectiva de la seguridad no puede depender exclusivamente de medidas de protección individual, sino que requiere una acción coordinada del conjunto del Estado para intervenir los factores de riesgo, fortalecer la presencia institucional y consolidar las transformaciones territoriales previstas en el Acuerdo Final de Paz.

La ubicación institucional de la Unidad de Implementación, derivada de la reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, si bien permitió mantener la conducción técnica del SISEP, también puso de manifiesto las limitaciones que enfrenta una entidad sin capacidad directa de dirección sectorial para impulsar decisiones vinculantes entre múltiples entidades del orden nacional y territorial.

En consecuencia, se recomienda al próximo gobierno fortalecer la gobernanza del SISEP, dotando a sus instancias de mayores capacidades técnicas, operativas y presupuestales, así como consolidar mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación que permitan medir el impacto de las acciones adoptadas y garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-020 de 2022 y sus autos de seguimiento.

Aunque durante el presente cuatrienio el SISEP alcanzó importantes avances normativos y de gestión institucional, como la expedición de la Política de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, y el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, se recomienda al próximo gobierno incluir estos desarrollos en la política de seguridad del Estado, de tal suerte que se brinden, desde el más alto nivel, directrices para su ejecución.

La consolidación de una política de seguridad para la paz exige que los esfuerzos derivados de los distintos procesos de diálogo confluyan en una visión integral de Estado, capaz de articular las garantías de seguridad, la presencia institucional, la participación ciudadana y las transformaciones territoriales necesarias para avanzar hacia una paz estable, duradera y con garantías de no repetición.

**Continuar fortaleciendo la oferta institucional dirigida a firmantes de paz y, en general, a personas en proceso de reincorporación.**

Durante este cuatrienio se consolidaron avances importantes en materia de reincorporación, como la creación del Programa de Reincorporación Integral y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación, mecanismos que permiten coordinar la acción institucional dirigida a firmantes de paz y sus familias, bajo un enfoque integral y garantista. Pese a ello, persisten rezagos y retos por superar, los cuales demandan un mayor compromiso por parte del Ejecutivo, con el fin de fortalecer la piedra angular de todo proceso de paz: la reincorporación a la vida social y política de los antiguos combatientes.

En ese orden de ideas, como Unidad de Implementación formulamos las siguientes recomendaciones:

- Impulsar e implementar el plan de trabajo del Sistema Nacional de Reincorporación. Si bien el presente gobierno avanzó en la puesta en marcha del Sistema, así como en la construcción, aprobación y reglamentación de su plan de trabajo, persiste la desarticulación institucional y la desfinanciación de acciones que apuntan a atender las demandas y necesidades de la población. En ese sentido, es necesario que se identifiquen fuentes de financiamiento adicionales a las partidas presupuestales de las entidades, para evitar la detención o el retroceso en las acciones concertadas en los planes de acción de los subcomités.

- Estudiar la posibilidad de dejar en firme en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, la ruta de acceso a tierras con la Sociedad de Activos Especiales, por cuanto esto ha permitido agilizar en muchos casos la entrega material de predios con fines de reincorporación económica y comunitaria.

- Construir y consolidar una estrategia que permita la continuidad del proceso de adjudicación definitiva de predios tanto a firmantes de paz como a sus formas organizativas, por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Actualmente, muchos de los predios entregados por la ANT están en condición de provisionalidad, lo que genera inseguridad jurídica para las organizaciones, limita el uso del suelo, retarda la inversión y frena los proyectos productivos.

- Fortalecer la estrategia de empleabilidad de la población en proceso de reincorporación, para que la principal fuente de ingresos de estas familias no siga siendo la renta básica y apuntar, más bien, a la autonomía financiera y la consolidación de mejores condiciones de vida.

# 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

En este punto del Acuerdo Final de Paz el Gobierno del Cambio instituyó una apuesta novedosa sobre la forma de abordarlo. En este sentido promovió una visión alternativa en orden a un tratamiento distinto, integral y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, fundamentada en un enfoque general de derechos humanos y salud pública diferenciada y de género.

Imagen Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

## *4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos*

El Acuerdo Final de Paz planteó la necesidad de "buscar nuevas opciones centradas en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y la implementación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que harán parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución [PNIS] de Cultivos de Uso Ilícito que tendrá una nueva institucionalidad".
El PNIS fue creado oficialmente mediante el Decreto Ley 896 de 2017 con el objetivo de transformar, de manera estructural, las condiciones de vida en los territorios históricamente afectados por las economías ilícitas ligadas a los cultivos de uso ilícito. Su importancia estratégica radica en proponer una alternativa voluntaria, concertada y sostenible frente a las tradicionales políticas de erradicación forzada, reconociendo a las comunidades no como un eslabón del narcotráfico, sino como actores centrales de la construcción de paz.

Entre 2017 y 2018 el PNIS avanzó con la firma de acuerdos colectivos e individuales con decenas de miles de familias cultivadoras en los territorios priorizados. Sin embargo, en el periodo 2018-2022 su implementación enfrentó importantes dificultades relacionadas con el cumplimiento de los compromisos económicos, la financiación de los proyectos productivos de largo plazo, la persistencia de economías ilegales y la inseguridad en los territorios.

Bajo el gobierno del presidente Gustavo Petro se consolidó la superación de rezagos acumulados de vigencias pasadas del PNIS. De acuerdo con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI o Dirección de Sustitución), la ejecución técnica, territorial y administrativa adoptada llevó a que el nivel de cumplimiento global del componente de sustitución pasara del 12 % en diciembre de 2022 al 79 % en el mismo mes de 2025, lo que representa un salto histórico en términos de gestión pública, articulación interinstitucional y confianza comunitaria.

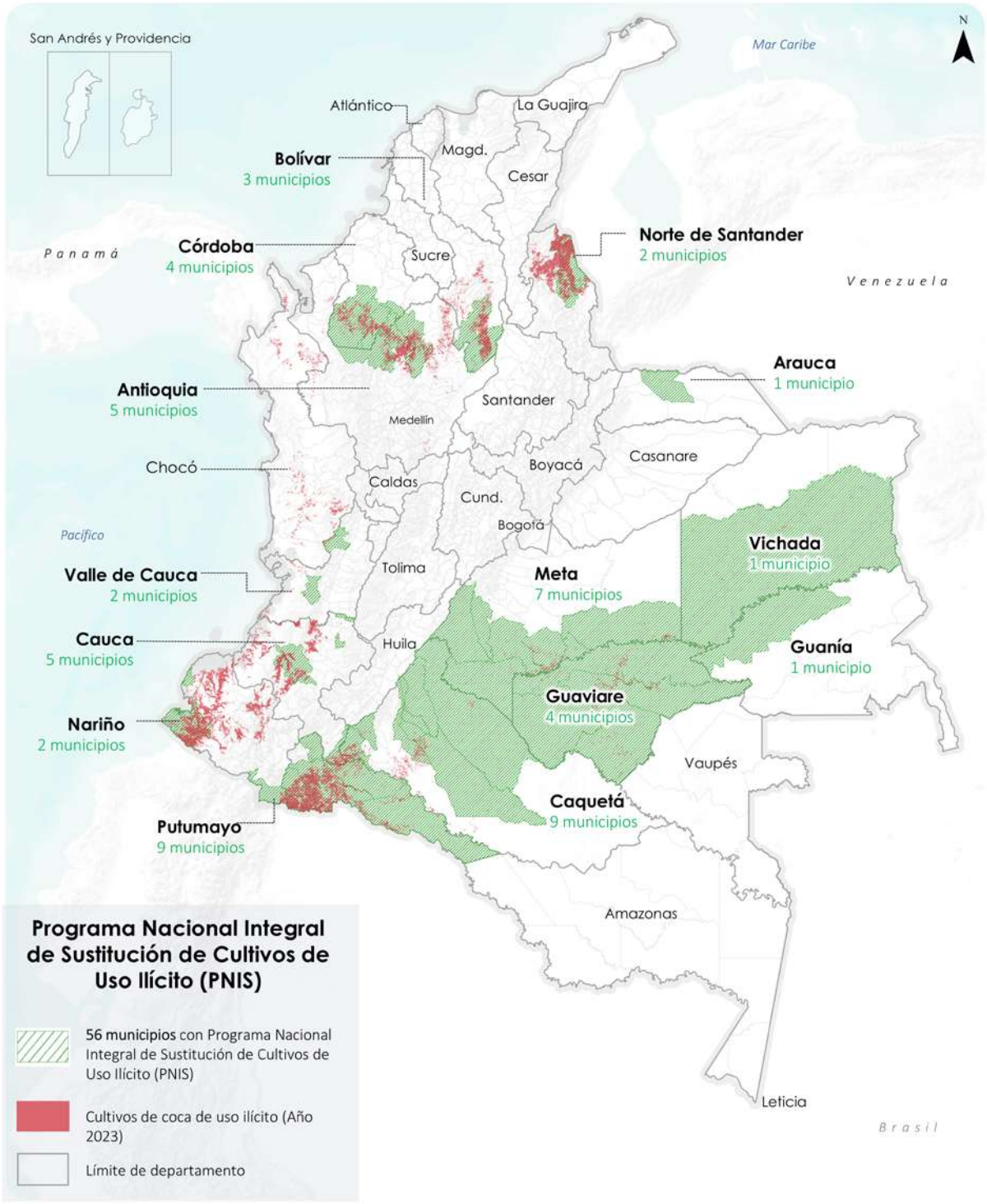
Los logros más significativos se encuentran en los desembolsos, los proyectos de ciclo corto y largo, la organización de ferias y entregas de productos que fortalecen las economías locales, enmarcadas en el Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar. Sin embargo, persisten rezagos en asistencia técnica y en el componente 'recolectores', lo que indica que,

aunque los progresos son relevantes, aún se requiere acelerar la ejecución para cumplir plenamente con los compromisos y garantizar la sostenibilidad del PNIS en el horizonte de cierre previsto para 2026.

De las 99.097 familias que en 2018 suscribieron acuerdos de sustitución en el marco del PNIS, a diciembre de 2025 unas 85.241 se encontraban activas en 56 municipios de 14 departamentos (mapa 8), de las cuales 59.941 corresponden a familias cultivadoras, 11.073 a familias no cultivadoras y 14.227 a población exrecolectora.

Imagen presidencial. Sustitucion cultivos ilícitos

## Mapa 8. Presencia territorial PNIS vs. presencia de cultivos de uso ilícito 2026




Fuente: Equipo de Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

A diciembre 2025, un acumulado de 16.860 núcleos familiares habían hecho su tránsito a economías lícitas, con la ejecución de la totalidad de los componentes del PAI Familiar, así: 4.290 núcleos familiares de exrecolectores, 2.505 núcleos familiares de no cultivadores y 10.065 núcleos familiares de cultivadores. Lo anterior representa un cumplimiento del 19,78 % de familias vinculadas al PNIS con la totalidad de los componentes ejecutados.

### *4.1.1. Avance en los componentes del Plan de Atención Inmediata Familiar*

El Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar es el eje operativo del PNIS. Opera como un proceso gradual, secuencial e integral que guía a las familias desde la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos hasta la consolidación de medios de vida lícitos, sostenibles y dignos. Esta intervención contempla acciones articuladas de corto, mediano y largo plazo, basadas en las capacidades y necesidades de cada hogar y sus componentes:

**Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI):** consiste en la entrega de pagos en efectivo por un total de $12.000.000 por familia, distribuidos en seis pagos bimensuales de $2.000.000 durante un periodo de 12 meses. Esta asistencia se otorga como contraprestación por el cumplimiento de compromisos de sustitución, incluyendo la adecuación de tierras para cultivos lícitos. Tiene como fin garantizar la seguridad alimentaria durante la transición productiva.

**Autosostenimiento y seguridad alimentaria (AySA):** cada titular recibe insumos por un valor de $1.800.000 para el cultivo de huertas con especies de ciclo corto que generen cosechas en aproximadamente 60 días. Este componente contempla también la producción pecuaria menor, la rehabilitación de infraestructura agrícola, y debe adaptarse a las características culturales y agroecológicas del territorio.

**Proyecto productivo.** Se divide en dos líneas, una de ciclo corto ($9.000.000) y una de ciclo largo ($10.000.000). Las iniciativas se estructuran como un único sistema productivo sostenible, orientado a la generación de ingresos y al asentamiento definitivo en la economía legal. La formulación es participativa y se fundamenta en la vocación del territorio, asegurando rentabilidad y sostenibilidad.

**Asistencia técnica integral (ATI):** se orienta a fortalecer las capacidades productivas, organizativas y ambientales de los hogares; y a facilitar la incorporación de tecnologías apropiadas, el encadenamiento productivo y la sostenibilidad de las iniciativas económicas. Esta asistencia es prestada por operadores especializados, con enfoque territorial y participativo, y representa un proceso sistemático de acompañamiento técnico por un valor de $3.200.000 por familia.

La gestión de la DSCI para el cumplimiento de metas de cada uno de los componentes del PAI Familiar se resume en la tabla 9.

### Tabla 9. Avance acumulado componentes PAI Familiar a 31 de diciembre de 2025

| Componente PAI Familiar | Descripción avance |
|---|---|
| Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) | • **76.908 familias** atendidas<br>• **$895.756.500** ejecutados<br>• **Avance: 99 %**<br>• **29.222 familias** con titularidad femenina atendidas en el componente AAI. |
| Asistencia Técnica Integral (ATI) | • **77.464 familias** atendidas<br>• **$13.332.377.760** ejecutados<br>• **Avance: 65 %**<br>• **29.412 familias** con titularidad femenina atendidas en el componente ATI. |
| Proyectos autosostenimiento y seguridad alimentaria (AySA) | • **67.763 familias** atendidas<br>• **$122.960.984.397** ejecutados<br>• **Avance: 93 %**<br>• **26.153 familias** con titularidad femenina atendidas en el componente AySA. |
| Proyectos productivos de ciclo corto (PPCC) | • **55.967 familias** atendidas<br>• **$458.776.601.516** ejecutados<br>• **Avance: 70 %**<br>• **22.060 familias** con titularidad femenina atendidas en el componente. |
| Proyectos productivos de ciclo largo (PPCL) | • **69.215 familias** atendidas<br>• **$486.383.111.734** ejecutados<br>• **Avance: 69 %**<br>• **26.612 familias** con titularidad femenina atendidas. |

| Componente PAI Familiar | Descripción avance |
|---|---|
| **Exrecolectores(as)** | • **12.711 familias** atendidas<br>• **$83.768.303.279** ejecutados<br>• **Avance: 48 %**<br>• **3.367 familias** con titularidad femenina atendidas en el componente. |
| **Total PAI Familiar** | Implementación de todos los componentes del PAI a familias PNIS:<br>• **91.480 familias** atendidas<br>• **$3.187.085.878.686** ejecutados<br>• **Avance: 79 %**<br>• **33.233 familias** con titularidad femenina atendidas en PAI Familiar |

Fuente: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Informe de gestión 2025.

La Dirección de Sustitución dio un fuerte impulso a la implementación del proceso de renegociación por una sola vez, a través de modelos productivos agropecuarios y no agropecuarios enmarcados en el mandato del artículo 10 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, reglamentado mediante la Resolución 0021 de 2024, que introdujo innovaciones operativas fundamentales.

Del mismo modo, se avanzó sustancialmente en la implementación de la Resolución 0027 de 2024, que estableció el tratamiento diferencial excepcional para la población en condiciones de alta vulnerabilidad —personas mayores de 70 años, con discapacidad física o mental, o con saldos disponibles inferiores a 2 millones de pesos— y permitió la entrega de recursos en efectivo en los casos en que la implementación de proyectos productivos resultara inviable.

Como resultado, se aprobaron 66.683 planes de inversión y se realizaron pagos de alistamiento a 56.688 núcleos familiares por un valor total de $170.064 millones. Cada hogar recibió un desembolso de $3.000.000, lo que representó un alivio financiero importante para las familias rurales. Esta medida no solo fortaleció la legitimidad institucional del PNIS, sino que también incentivó la transición hacia economías lícitas en los territorios con mayor afectación.

Adicionalmente, se entregaron insumos y materiales para la implementación del proyecto productivo agropecuario a 22.197 núcleos familiares, por un valor total de $170.717 millones y 4.120 núcleos familiares recibieron insumos destinados a proyectos no agropecuarios, por un valor total de $48.283 millones.

Como parte del tratamiento diferencial excepcional para población en condiciones de alta vulnerabilidad, de acuerdo con la Resolución N° 0027 del 3 de septiembre de 2024 que establece las condiciones y requisitos para garantizar un tratamiento diferencial y preferencial a los núcleos familiares beneficiarios del PNIS, al 31 de diciembre de 2025 se habían aprobado 6.313 núcleos familiares, de los cuales se logró atender a 5.072, que recibieron recursos por un valor total de $52.841 millones.

Durante el primer trimestre de 2026, la Dirección de Sustitución avanzó particularmente en desembolsos, proyectos de ciclo corto y largo, y en la organización de ferias y entregas que fortalecen las economías locales enmarcadas en el PAI Familiar. En materia de nuevos desembolsos alcanzó un nivel de ejecución del 80 % del total comprometido, con pagos por más de $2,2 billones a 91.534 familias atendidas. El componente asistencia alimentaria inmediata logró un cumplimiento del 99 %, mientras que la asistencia y seguridad alimentaria llegó al 93 %. Con relación a los proyectos productivos de ciclo corto y largo se reportaron desembolsos significativos, con un avance del 72 % en ciclo corto y del 71 % en ciclo largo, que beneficiaron a más de 126.000 familias. Estos proyectos abarcan líneas agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, con presencia en 55 municipios de 14 departamentos.

Aunque se evidencian progresos, algunos componentes muestran rezagos relevantes en la ejecución, como la asistencia técnica integral (65 %) y el apoyo a recolectores (49 %). Estos sectores requieren atención prioritaria para garantizar la sostenibilidad del programa.

Además, se realizaron 42 ferias de insumos productivos en 13 departamentos, en las que participaron 42.549 familias; se generaron más de 78.000 órdenes de compra por un valor de $419.342 millones; se concretaron 41.471 entregas de insumos productivos a través de 337 proveedores; y se beneficiaron 29.787 familias por un valor de $251.791 millones.

## *4.2. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

Conjuntamente con el SENA se avanzó en la estructuración de una estrategia para la conformación de la Comisión de Reconversión Productiva y Economías Alternativas, concebida como un espacio institucional orientado al reconocimiento de saberes, fortalecimiento de capacidades y formación complementaria de comunidades vinculadas a procesos de sustitución de economías de uso ilícito. La iniciativa se viene gestando desde 2025, año en el que se dieron pasos importantes que se consolidaron en mayo de 20026 y se proyecta el lanzamiento oficial a finales de junio de 2026.

En articulación con la Cancillería, se trabajó en la conceptualización, el diseño metodológico y la gestión institucional de la Conferencia Internacional de Drogas y los espacios territoriales preparatorios. Para ello, se promovieron alianzas y diálogos con organizaciones sociales, entidades y actores territoriales, que dejaron capacidades instaladas y una ruta de trabajo que permita la realización y continuidad de esta iniciativa en el próximo periodo de gobierno.

La Unidad de Implementación dinamizó el proceso técnico de construcción y validación del indicador D.MT.4. N, relacionado con la formalización de predios en casos donde hay acuerdos de sustitución de cultivos ilícitos, en desarrollo del proceso de actualización del Plan Marco de Implementación. En este ejercicio se elaboró una propuesta metodológica que permitió testear y cruzar distintos niveles de información aportados por las entidades involucradas, y se avanzó en la definición de criterios técnicos y de interoperabilidad para el futuro reporte y seguimiento del indicador.

Gracias a su liderazgo técnico, la Unidad de Implementación participó en diversos espacios y encuentros territoriales que buscaban dinamizar la implementación territorial de la Política Nacional de Drogas 2023-2033, que incorporó algunos elementos del punto 4 del Acuerdo Final de Paz entre sus referentes. En 2026 intervino en el IX Encuentro Territorial de la Política Nacional de Drogas “Territorios que Siembran Vida”; en el espacio territorial de la Política Nacional de Drogas del departamento del Putumayo, priorizado por la persistencia de cultivos de uso ilícito y por los compromisos asociados al punto 4 del Acuerdo Final de Paz, donde se revisaron avances, compromisos institucionales y posibilidades

de implementación territorial de las líneas estratégicas de dicha política; junto con el Ministerio de Justicia y otras entidades del sector trabajó en la construcción y diseño del proyecto de reglamento mediante el cual se propone actualizar la metodología y las reglas de funcionamiento de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento de la Política Nacional de Drogas; y contribuyó en el seguimiento e implementación de las siguientes sentencias de la Corte Constitucional, en cumplimiento de los acuerdos suscritos por las familias en el programa PNIS:

- **Sentencia T 300/2017:** busca garantizar el derecho de las comunidades indígenas del Putumayo a la consulta previa, tras las aspersiones con glifosato que afectaron sus territorios. La Corte ordenó al Gobierno establecer, con participación efectiva de estas comunidades, el grado de afectación y las medidas de reparación. El PNIS es una de las entidades de apoyo llamadas a participar en el proceso de consulta y en la implementación de alternativas al glifosato. Su rol es clave para articular la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con la protección de los derechos de las comunidades y el cumplimiento de la política de drogas.
- **Sentencia SU 545/2023:** ordena suspender la erradicación forzada en territorios campesinos e indígenas donde existan acuerdos colectivos de sustitución voluntaria y reafirma que el PNIS es vinculante y debe cumplirse con participación efectiva de las comunidades. En otras palabras, protege a poblaciones vulnerables y obliga al Estado a privilegiar la sustitución concertada sobre la erradicación impuesta.

- **Sentencia T 146 de 2024:** establece medidas para la protección de los derechos de la población rural beneficiaria del PNIS en el municipio de Miraflores, Guaviare, conforme lo establecido en el numeral décimo del fallo judicial.

## *4.3. Recomendaciones*

### Articular la formalización de tierras y sustitución de cultivos de uso ilícito

La experiencia demuestra que los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito tienen mayores probabilidades de sostenibilidad cuando se van acompañados de estrategias de acceso y formalización de la tierra.

No obstante, la articulación entre ambos componentes continúa siendo insuficiente. Las dificultades identificadas durante la construcción de la ficha metodológica del indicador D.MT.4. evidenciaron limitaciones en la interoperabilidad de la información, en la identificación de beneficiarios comunes y en la capacidad institucional para realizar seguimiento conjunto a estos procesos.

En consecuencia, se requiere consolidar mecanismos permanentes de coordinación entre la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y demás entidades responsables de la gestión de tierras. La formalización y adjudicación de predios deben ser entendidas como instrumentos fundamentales para garantizar la permanencia de las economías lícitas, la inversión productiva y la estabilidad territorial en regiones históricamente afectadas por economías ilícitas.

### Cumplir con los compromisos territoriales del PNIS

La implementación del punto 4 del Acuerdo Final de Paz no puede reducirse al cumplimiento de compromisos individuales de sustitución. El Acuerdo contempló una visión más amplia de transformación territorial materializada en instrumentos como los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo y los Planes de Atención Inmediata comunitarios, concebidos para cerrar brechas históricas en infraestructura, servicios públicos, conectividad, acceso a derechos sociales y oportunidades económicas.

En este sentido, uno de los principales desafíos hacia el futuro consiste en avanzar en el cumplimiento de las apuestas colectivas construidas por las comunidades con base en estos instrumentos. Muchos de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito coinciden con regiones priorizadas por los PDET y por la Reforma Rural Integral, lo que exige una mayor coordinación entre las distintas estrategias de intervención estatal. La legitimidad de la política de sustitución dependerá, en buena medida, de la capacidad institucional para responder a estas demandas históricas de transformación territorial.

Imagen presidencial. Sustitucion cultivos ilícitos

### Realizar la Conferencia Internacional de Drogas

La Conferencia Internacional de Drogas continúa siendo uno de los compromisos pendientes más relevantes del punto 4 del Acuerdo Final de Paz. Más allá de un espacio de discusión internacional, esta iniciativa fue concebida como una oportunidad para promover una reflexión global sobre los resultados, limitaciones y alternativas al actual régimen internacional de control de drogas e incorporar las experiencias de comunidades rurales, gobiernos, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil. La experiencia acumulada por Colombia en materia de sustitución voluntaria, desarrollo alternativo, construcción de paz territorial y transformación de economías ilícitas constituye un insumo valioso para este debate. Su realización permitiría posicionar internacionalmente las lecciones aprendidas durante la implementación del Acuerdo Final de Paz y fortalecer enfoques basados en derechos humanos, desarrollo rural, salud pública, sostenibilidad ambiental y participación comunitaria, como alternativas a las estrategias exclusivamente represivas que han predominado durante décadas.

# 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluida la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre Derechos Humanos

El punto 5 del Acuerdo Final de Paz ubicó el resarcimiento de las víctimas en el centro de lo pactado y creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) como el mecanismo a través del cual garantizar su derecho a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, mediante el fortalecimiento de políticas públicas orientadas a la atención, asistencia y reparación. Durante el presente cuatrienio 2022-2026, bajo el liderazgo de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, se consolidó una arquitectura sólida de articulación interinstitucional que ha permitido hacer efectiva no solo la centralidad de las víctimas, sino una respuesta coordinada entre entidades del orden nacional para traducir el enfoque de derechos en acciones concretas de planificación, ejecución y seguimiento de medidas restaurativas.

## *5.1. Seguimiento a las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*

El Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV o Comisión de la Verdad) es un órgano autónomo e independiente, creado por mandato de la propia Comisión de la Verdad, para asegurar que las 67 recomendaciones contenidas en su informe final no quedaran únicamente como una referencia histórica, sino que fueran objeto de seguimiento, monitoreo e impulso por parte de las instituciones del Estado y la sociedad misma.

Su fundamento reposa en el Decreto Ley 588 de 2017 y entre sus funciones figura publicar informes periódicos sobre los avances y rezagos en la implementación de las recomendaciones hechas por la CEV. En julio de 2023, justo un año después de conocerse públicamente el informe final de la CEV, publicó el primero, donde exhorta a las instituciones estatales a atender las recomendaciones y trabajar articuladamente en su implementación, por cuanto constituyen un potente instrumento para la transformación cultural y política del país. En el sexto informe, publicado en junio del año en curso, evalúa el avance en la implementación de las recomendaciones durante el mandato del presidente Gustavo Petro, alrededor de tres ejes inseparables: la reparación integral, la participación efectiva y las garantías de no repetición, a través de los cuales analiza diez grandes temas:

- Reglamentación de la Ley 2421 de 2024 y el punto 5 del Acuerdo Final de Paz.
- Reparación individual y colectiva.
- Restitución de tierras, vivienda, retornos y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Participación de las víctimas.
- Reconocimiento de responsabilidades.
- Memoria y reparación simbólica.
- Búsqueda de personas dadas por desaparecidas.
- Justicia transicional.
- Víctimas en el exilio.
- Enfoques diferenciales: étnico, mujeres, población LGBTIQ+, campesinado, niñez y juventud.

La conclusión general del sexto informe es que, durante el cuatrienio, se registraron avances normativos importantes como la Ley 2421 de 2024, que modifica el alcance de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; la Ley 2364 de 2024 (Ley de Mujeres Buscadoras); y el Documento CONPES 4180 de 2025 “Política de Soluciones Duraderas para Víctimas de Desplazamiento Forzado”, entre otros.

No obstante, resalta el informe, esto no ha logrado traducirse en una garantía efectiva de los derechos de las víctimas, en buena medida porque el país cuenta con una “arquitectura desbordada”: el universo de víctimas y las nuevas dinámicas de violencia han crecido mucho más rápido que la capacidad institucional, presupuestal y operativa del Estado para responder. Entre los desafíos a superar, identificados por el Comité de Seguimiento, figuran las dificultades para lograr una coordinación efectiva y armoniosa

entre las entidades del orden nacional y territorial, la poca disponibilidad de recursos humanos y presupuestales, y una convergencia sectorial e intersectorial en torno al diseño de acciones que fortalezcan la paz y la convivencia; consolidar las condiciones de seguridad en varios territorios de la geografía nacional; y asegurar que los sistemas de información y los instrumentos de seguimiento sean periódicamente alimentados y actualizados, de modo que permitan la toma de decisiones informadas.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Comunidad Paz

## *5.2. Búsqueda de personas dadas por desaparecidas*

En los cuatro años del Gobierno del Cambio, los procesos de identificación, búsqueda, disposición y entrega de restos óseos de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado experimentaron un fortalecimiento técnico de las capacidades forenses y un importante desarrollo normativo que le han permitido tanto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD o Unidad de Búsqueda) como al Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses: incrementar sus capacidades y pasar a una fase masiva de ejecución técnica; avanzar en la descentralización operativa y llegar a regiones históricamente afectadas por el conflicto armado; fortalecer espacios para la participación activa de las víctimas; e incrementar sustancialmente la toma de muestras biológicas, esenciales para los procesos de búsqueda.

De otro lado, se creó el Sistema Nacional de Búsqueda, que articula actores públicos, privados y sociales; facilita coordinar esfuerzos; y evita la fragmentación institucional.

Adicionalmente, se expidieron la Ley 2364 de 2024 “Por medio de la cual se protege y se reconoce de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada” y el Decreto Reglamentario 063 de 2026, que “reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras”.

Lo anterior constituye un hito, toda vez que reconoce la activa participación de las mujeres buscadoras —64 % del total de personas vinculadas— en las acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda de víctimas de desaparición forzada, transversaliza el enfoque diferencial y de género en las labores de búsqueda, y reconoce el liderazgo histórico que han tenido las mujeres en la exigibilidad de derechos y la reconstrucción del tejido social.

Como correlato, ha habido un mejor desempeño institucional que se traduce en respuestas concretas a las familias de las víctimas de desaparición forzada. Los datos de la UBPD (tabla 10) muestran que, entre 2023-2025, la entidad superó exponencialmente los resultados acumulados del quinquenio 2018-2022: el 93,7 % de las personas halladas con vida corresponden al mandato del presidente Gustavo Petro. Solo en 2025, el hallazgo de personas con vida aumentó un 124 % frente al año anterior, marcando un cambio de escala en la efectividad de la búsqueda.

La efectiva articulación interinstitucional entre la Unidad de Búsqueda y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ha permitido superar el estancamiento histórico en la identificación de cuerpos: de 15 restos identificados en el periodo 2018-2022 se pasó a 441 entre 2023-2025, un crecimiento de casi 30 veces que valida la efectividad de las nuevas rutas de abordaje.

De igual forma, la entrega digna de cuerpos a sus familiares se duplicó: pasó de 183 en el quinquenio anterior a 462 en el mandato actual.

### Tabla 10. Balance acciones humanitarias procesos de búsqueda humanitaria y extrajudicial

| Acción humanitaria | 2018-2022 | 2023-2025 | 2025 |
|---|---|---|---|
| Toma de muestras biológicas a familiares procesadas e incluidas en el Banco Genético | 9.200 | 13.395 | 5.075 |
| Lugares de interés forense incluidos en el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas | 5.374 | 7.883 | 2.670 |
| Sitios de interés forense intervenidos por la entidad. | 707 | 1.443 | 647 |
| Prospecciones | 319 | 6.888 | 2.822 |
| Cuerpos recuperados por la Unidad | 746 | 3.557 | 1.813 |
| Cuerpos recuperados y entregados al Instituto Nacional de Medicina Legal | 746 | 2.597 | 1.238 |

| Acción humanitaria | 2018-2022 | 2023-2025 | 2025 |
|---|---|---|---|
| Cuerpos recuperados por la Unidad identificados | 15 | 441 | 230 |
| Cuerpos entregados dignamente | 183 | 462 | 218 |
| Personas encontradas con vida | 27 | 443 | 300 |

Fuente: Informe de gestión UBPD, 2025.

## *5.3. Justicia transicional*

El trabajo de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) materializa el derecho de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación. Sus investigaciones, hallazgos y decisiones constituyen punto de referencia en la reconstrucción de los hechos más oscuros del conflicto armado; permiten develar patrones, prácticas y dinámicas que alimentaron las atrocidades cometidas a lo largo de cinco décadas; y superan con creces las limitaciones de la justicia penal ordinaria para investigar crímenes masivos y esclarecer fenómenos macrocriminales: la apertura de 11 macrocasos en los siete años de funcionamiento lo demuestra.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Juridicción Especial para la Paz (JEP)

La técnica de investigación criminal en contexto es otra novedad introducida por la JEP, por cuanto no solo introduce el análisis de patrones estructurales, redes criminales y entonos socioculturales, sino que logra asociar miles de casos individuales y reconstruir patrones de macro-criminalidad. Esta metodología le ha permitido elaborar sólidas imputaciones contra máximos responsables, en 18 Autos de Determinación de Hechos y Conductas.

El 16 de septiembre de 2025 la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP emitió la primera sentencia restaurativa del Caso 01: toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP. En ella impuso a siete exintegrantes del último Secretariado de las FARC-EP una sanción propia de ocho años, la máxima en el sistema de la JEP, luego de que reconocieran ante esa jurisdicción, las víctimas y el país su responsabilidad en la comisión de más de 21.000 tomas de rehenes y otros crímenes internacionales.

En la reconstrucción de este patrón macrocriminal, la JEP concluyó que la extinta guerrilla de las FARC-EP implementó el secuestro como fuente de financiación de la organización armada, mecanismo de presión al Estado colombiano para lograr un intercambio de prisioneros y ejercer control social y territorial. El secuestro causó 28 formas distintas de daño, agrupadas en nueve tipologías que reflejan su impacto físico, psicológico, económico, comunitario y espiritual; en conjunto, un daño sistémico que transformó miles de vidas. Como parte de la sanción, que será monitoreada de manera permanente, los comparecientes deberán realizar acciones orientadas a la búsqueda de personas desaparecidas, la recuperación ambiental, la acción contra minas y la construcción de memoria histórica.

Esta misma Sección de la JEP, en desarrollo del Caso 03: *asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado,* impuso la máxima sanción propia de ocho años a 12 exintegrantes del Batallón de Artillería N.º 2 'La Popa', de Valledupar, por los asesinatos y desapariciones forzadas de 135 civiles en los departamentos de Cesar y La Guajira, presentados ilegítimamente como bajas en combate. A los exmilitares se les atribuyó responsabilidad individual en conductas que posibilitaron el desarrollo de un patrón macrocriminal sistemático y con lógica institucional, y se les aplicaron descuentos a quienes ya habían estado privados de la libertad en la justicia ordinaria. La sanción será monitoreada permanentemente y los comparecientes deberán trabajar en seis proyectos restaurativos construidos con la participación de las víctimas, orientados

a reactivar los proyectos de vida interrumpidos por los crímenes. Estas iniciativas están dirigidas a los pueblos Kankuamo y Wiwa, a los consejos comunitarios afrodescendientes Kusuto Ma Gende y José Prudencio Padilla que sufrieron graves afectaciones colectivas y a comunidades no étnicas víctimas de estos hechos.

A esto se suman 264 imputaciones de crímenes de guerra y de lesa humanidad contra máximos responsables de los hechos más graves ocurridos durante el conflicto armado. Ello incluye 85 imputaciones contra comparecientes de las extintas FARC-EP, entre ellos el último Secretariado de esa guerrilla, así como varios mandos medios de la organización.

Destacan las 15 imputaciones formuladas a lo largo de 2025 por el Tribunal de Paz contra 15 exintegrantes de las FARC-EP, por exterminio y persecución, crímenes de lesa humanidad perpetrados por motivos de género contra mujeres, niñas y personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, en el Caso 02: afectaciones territoriales Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, Nariño. En este proceso, la JEP documentó 168 hechos de violencia sexual y de género contra mujeres y niñas, y violencia por prejuicio contra personas con orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas, en los que se identificaron 254 víctimas directas.

En un hecho sin precedentes y en desarrollo del Caso 02, la Sala de Reconocimiento de la JEP consideró, por primera vez, la naturaleza y el territorio como víctimas del conflicto. En consecuencia, imputó al Frente 29, la Columna Móvil Mariscal Sucre y la Columna Móvil Daniel Aldana de las antiguas FARC-EP el crimen de guerra por más de 71 hechos cometidos entre 1990 y 2016, que destruyeron la naturaleza y los sitios sagrados Katsa Su, Gran Territorio Awá; Eperara Euja, Territorio Eperara Siapidaara; el Territorio ancestral y colectivo del Pueblo Negro Afrocolombiano, así como en las tierras de comunidades campesinas y de la población urbana. Entre los hechos por los que fueron sancionados está el vertimiento de más de 70.000 barriles de crudo en ataques contra la infraestructura del Oleoducto Trasandino, así como el control y desarrollo de actividades de minería ilegal de oro.

La JEP imputó como máximos responsables y llamó a reconocer responsabilidad, a seis exintegrantes del Secretariado de las extintas FARC-EP, por el reclutamiento y la utilización de 18.677 niñas y niños, y otros crímenes de guerra cometidos en su contra en el contexto de la vida

intrafilas. El proceso previo a la imputación contó con la participación de 9.854 víctimas. De ellas, 8.903 pertenecen a cinco pueblos indígenas afectados y 951 a víctimas individuales, incluídas sobrevivientes directos y familias que continúan la búsqueda de niños y niñas reclutados y desaparecidos.

Por asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate, la JEP ha formulado 173 imputaciones contra comparecientes de la fuerza pública, entre ellos 17 generales retirados; 5 imputaciones contra civiles y 1 contra un exagente del extinto DAS (Departamento Administrativo de Seguridad).

La Unidad de Investigación y Acusación, que actúa como fiscalía de la JEP, investiga 21 máximos responsables que no han aceptado su responsabilidad y adelanta los juicios adversariales transicionales contra cinco de ellos. En el caso del coronel (r) Publio Hernán Mejía, está próxima a conocerse la sentencia.

A la fecha, 32 comparecientes de las extintas FARC-EP, imputados por la JEP como máximos responsables, reconocieron públicamente sus responsabilidades por crímenes de guerra y de lesa humanidad. Asimismo, 80 comparecientes de la fuerza pública imputados —soldados, suboficiales, comandantes de pelotón y compañía, hasta integrantes de planas mayores y de batallón— admitieron públicamente cargos por la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Quizás uno de los avances más importantes de la justicia transicional lo constituye el elevado número de víctimas que hoy accede a la JEP, tribunal donde hay 12.504 víctimas acreditadas de forma individual en los macrocasos y 412 sujetos colectivos que representan a más de 340 000 personas pertenecientes a resguardos indígenas, consejos comunitarios y comunidades campesinas. Su intervención se ha materializado desde la presentación de informes, pasando por la participación en audiencias de observación y reconocimiento de responsabilidad, y los juicios adversariales, hasta la contribución al diseño de las sanciones que deberán cumplir los responsables que han aportado verdad y reconocido su responsabilidad.

## *5.4. Reparación integral a víctimas*

Colombia cuenta con un sólido marco normativo que le ha permitido posicionarse ante la comunidad internacional como un Estado comprometido con el reconocimiento, la protección y la dignificación de las víctimas del conflicto armado. A las sentencias y autos proferidos por la Corte Constitucional se suma la expedición de normas como la Ley 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras, la Ley 2078 de 2021 que amplió la vigencia de la Ley 2078 por 10 años más y la Ley 2421 de 2024 que incorporó una definición mucho más robusta del enfoque diferencial e interseccional; y la aprobación, en 2025, del Documento CONPES 4180 "Política de Soluciones Duraderas para Víctimas de Desplazamiento Forzado en Colombia", que traza la hoja de ruta del Estado para superar las barreras institucionales, socioeconómicas y culturales que enfrentan las víctimas del desplazamiento forzado. Está planteado para implementarse hasta 2035 y tiene como objetivo garantizar soluciones duraderas que permitan la reconstrucción de proyectos de vida dignos, la integración sostenible en las comunidades de acogida y la superación de la vulnerabilidad de cerca de 8,9 millones de personas desplazadas internas. Su diseño y formulación estuvo liderado por el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas y el Departamento para la Prosperidad Social, proceso que contó, además, con la participación activa de más de 2.000 personas entre liderazgos de organizaciones de víctimas, representantes de organizaciones sociales y personas defensoras de derechos humanos.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Excusas públicas gobierno

La Política de Soluciones Duraderas se fundamenta en cinco elementos catalizadores que abordan de manera integral los factores estructurales y multidimensionales del desplazamiento forzado: 1) generación de ingresos, 2) vivienda y hábitat, 3) tierras y desarrollo rural, 4) educación y salud, y 5) cohesión social. Tiene como principio rector la articulación intersistémica, territorial y comunitaria, y un enfoque de intervención integral y diferencial, con especial énfasis en los enfoques de género y étnico; reconoce las particularidades de los territorios y promueve respuestas integradas que fortalecen la corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno; constituye uno de los mayores avances normativos en favor de las víctimas del conflicto; permite optimizar los mecanismos de coordinación y articulación entre instrumentos y actores de los niveles nacional y territorial al ampliar el acceso efectivo de la población desplazada a la oferta institucional de servicios sociales, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, con énfasis en los sectores con mayores rezagos, y fortalecer las capacidades sociales y comunitarias para reconstruir el tejido social, facilitar la integración y promover la confianza entre la población desplazada y las comunidades de acogida.

En este punto particular, la Unidad para las Víctimas tiene bajo su responsabilidad 17 indicadores del Plan Marco de Implementación, los cuales se concentran en tres ejes de reparación integral: atención psicosocial, retornos y reubicaciones, y Planes de Reparación Colectiva.

Con corte al 30 de mayo de 2026, reporta que, en el Registro Único de Víctimas, se encuentran inscritas 10.278.191 víctimas, de las cuales 7.870.350 (76.51 %) son sujetos de atención por parte de la entidad.

En atención psicosocial informa que, de los 35 centros regionales de atención a víctimas previstos en el Acuerdo, 33 (95 %) están en pleno funcionamiento. Respecto a la reparación por vía administrativa, señala que durante la vigencia 2025 entregó 236.514 indemnizaciones a 220.533 víctimas, con una inversión superior a los 2.45 billones de pesos. Del total de personas indemnizadas, el 70 % (155.021) corresponde a víctimas con pertenencia étnica y 49 % (108.390) a comunidades negras, afro, raizales, palenqueras; y el 55 % (121.194) a mujeres. Por hechos victimizantes relacionados con la libertad e integridad sexual entregó 8.895 indemnizaciones a 8.574 personas, cifra que representa el 41.96 % del acumulado de 21.199 indemnizaciones entregadas por estos delitos desde 2011.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y hasta el 31 de diciembre de 2025, había indemnizado 1.954.822 víctimas mediante 2.092.472 pagos que alcanzaron un valor de 15 billones 886.356 millones 018.462 pesos, cifra sin duda histórica, toda vez que ningún Estado con programas masivos de este tipo ha indemnizado a un porcentaje tan alto de población.

Con corte al 31 de mayo, realizó 3.943 giros de indemnización en beneficio de 2.744 personas, por valor de 117.758 millones 212.135,96 pesos, para un total en el cuatrienio 2022-2026, de 2.162.443 giros en favor de 1.994.130 personas, por un valor de 17.203 billones de pesos. Si se tiene en cuenta la línea base trazada en el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026", de 1.930.349 víctimas indemnizadas administrativamente, el Gobierno del Cambio cumplió con creces la meta, al alcanzar un 110,63 %. Territorialmente, los pagos indemnizatorios por vía administrativa corresponden a víctimas de regiones y departamentos con condiciones críticas de seguridad y baja presencia estatal, como son el Alto Patía, el norte del Cauca, las subregiones antioqueñas del Bajo Cauca y Nordeste, el Catatumbo y los departamentos de Arauca y Chocó.

Los logros anteriores contrastan con el poco avance que han tenido en el cuatrienio las medidas de retorno y reubicación. De acuerdo con la información consignada en el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto, el indicador E.324 —Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación—, al 31 de diciembre de 2025 mostraba un porcentaje de avance del 28.67 %. Entre las razones que explican este bajo desempeño figuran: 1) la persistencia de confrontaciones armadas en varias regiones del país, que dificultan consolidar procesos de retorno; 2) las limitaciones de presupuesto y personal, que le impiden hacer un seguimiento adecuado y oportuno de las víctimas, especialmente en áreas afectadas por la violencia continua; 3) el alto grado de concurrencia y articulación Gobierno nacional-gobiernos regionales que demandan los planes de retorno y reubicación, por la complejidad de los casos y la multiplicidad de actores involucrados; y 4) la falta de voluntad política a la hora del acompañamiento.

Pese a todo ello, durante la vigencia 2025 la Unidad de Víctimas gestionó 2.873 solicitudes de retorno y reubicación en la ruta individual, de las cuales se aprobaron 1.080 que representan 1.367 hogares; entregó 3.428 apoyos de sostenibilidad; e implementó 117 procesos de retorno y 963 de integración local y 8 planes de retorno y reubicación aprobados en siete municipios de cinco departamentos: Fuente de Oro (Meta); Colón (Putumayo); Apía, (Risaralda); Alejandría, Jericó y La Unión (Antioquia); y

Hacarí (Norte de Santander). Cabe señalar que el seguimiento a los planes de retorno y reubicación aprobados es responsabilidad de la Unidad, pero la implementación de las acciones está a cargo de las entidades locales, departamentales o nacionales, lo que implica un alto nivel de compromiso en la ejecución y cumplimiento de las acciones aprobadas.

Adicionalmente, brindó asistencia técnica en materia de planeación, formulación, concertación, presentación y aprobación de planes comunitarios a las entidades territoriales, a las comunidades y a los Comités Territoriales de Justicia Transicional que solicitaron acompañamiento al retorno o la reubicación. Resultado de este proceso, se logró la formulación y aprobación de 37 planes comunitarios de retorno o reubicación a comunidades étnicas y no étnicas en diferentes regiones del país; y 11 comunidades culminaron el proceso de acompañamiento y lograron la aprobación e implementación del 100 % de su plan de retorno o reubicación. A mayo de 2026 no se registraron avances en la implementación de planes de retorno y reubicación de comunidades no étnicas, pero se adelantó la contratación de los profesionales que brindarán acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación y se inició la focalización de posibles planes a implementar en su totalidad con enfoque territorial y de género.

En cuanto a los Planes de Reparación Colectiva, los indicadores del Plan Marco de Implementación evidencian un enfoque diferencial robusto, con énfasis étnico, de género y territorial. Se destacan avances relevantes en las etapas de formulación, concertación y participación, particularmente en lo relacionado con la garantía del 100 % de los espacios de participación con inclusión de mujeres y el cumplimiento total de los planes nacionales de reparación colectiva étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación.

Al 31 de diciembre de 2025 había 1.272 sujetos con acceso al programa de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), así: 293 sujetos por oferta, 978 por demanda y 1 por vía judicial. De los sujetos de reparación colectiva inscritos en el RUV, 646 se encuentran en municipios PDET, 501 fueron reconocidos entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de enero de 2026 mientras que los 125 restantes fueron inscritos en el RUV en cuatrienio anterior. Allí figuran pueblos étnicos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades campesinas (tabla 11). El estado, según la fase de la ruta, se muestra en tabla 12.

## Tabla 11. Sujetos de reparación colectiva

| Sujetos de reparación colectiva | 1.272 |
|---|---|
| Pueblos indígenas<br>NAPR<br>ROOM | 546<br>393<br>1 |
| TOTAL ÉTNICOS | 940 |
| Organizaciones campesinas | 255 |
| Organizaciones y grupos de la sociedad civil | 77 |

Fuente: Unidad para las Víctimas. Informe de Rendición de Cuentas vigencia 2025.

## Tabla 12. Estado según fase de la ruta de reparación colectiva

| Fase ruta | Étnicos | | | Organizaciones campesinas | Organizaciones de la sociedad civil | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Indígena | NARP | Room | | | |
| Identificación | 133 | 133 | | 21 | 6 | 293 |
| Alistamiento | 90 | 88 | | 10 | 10 | 198 |
| Caracterización del daño | 112 | 38 | | | | 150 |
| Diagnóstico del daño | | | | 21 | 13 | 34 |
| Diseño y formulación | 62 | 34 | | 45 | 8 | 149 |
| Implementación | 147 | 98 | 1 | 104 | 37 | 387 |
| Implementado | 2 | 2 | | 54 | 3 | 61 |
| **TOTAL** | **546** | **393** | **1** | **255** | **77** | **1272** |

Fuente: Unidad para las Víctimas. Informe de Rendición de Cuentas vigencia 2025.

En 2025, la Unidad para las Víctimas avanzó con el cierre de las jornadas de la fase de alistamiento, con 108 sujetos de reparación colectiva: 87 étnicos, 14 comunidades campesinas y 7 organizaciones y grupos; el cierre de la fase de caracterización y diagnóstico del daño con, 93 sujetos de reparación colectiva así: 79 étnicos, 12 comunidades campesinas y 2 organizaciones y grupos; la protocolización y aprobación de Planes Integrales de Reparación

Colectiva (PIRC) en 92 sujetos —85 étnicos, 6 comunidades campesinas y 1 organización—; la concertación del PIRC de 448 sujetos, de los cuales 61 —4 étnicos, 54 no étnicos y 3 organizaciones— alcanzaron el cierre al implementar el 100 % de las acciones de reparación y 20 se encuentran ubicados en municipios PDET de los 206 cubiertos en total.

En esta misma vigencia, avanzó con el cierre total de un PIRC, al lograr la implementación de las medidas de reparación como restitución, garantías de no repetición, satisfacción, rehabilitación e indemnización del pueblo Emberá Chamí del resguardo Honduras, ubicado en el departamento de Caquetá y durante el primer trimestre de 2026 avanzó en la implementación del PIRC del resguardo Inga de Aponte, en el departamento de Nariño, que superó el 50 % de progreso en la ejecución.

Durante los cinco primeros meses de 2026 no se registraron cierres definitivos de PIRC y se reportaron avances significativos en la implementación de medidas en los sujetos de reparación:

- Comunidad de Buenos Aires - San Pedro.
- Comunidad Afro del municipio de Montelíbano.
- Consejo Comunitario de los Ríos de La Larga y Tumaradó.
- Consejo Comunitario del Río Yurumanguí.
- Vereda La Inmaculada.
- Comunidad Indígena del Resguardo Piskwe Tha Fxiw.
- Movimiento de Negritudes del Municipio de San Miguel.
- Comunidad de la Finca La Europa.

Estos avances demuestran la continuidad de las gestiones institucionales orientadas al cumplimiento y cierre progresivo de los PIRC dentro de las dinámicas y el desarrollo del programa. Con estos resultados, y de acuerdo con los registros de la Unidad para las Víctimas, unos 276 PIRC entre étnicos, campesinos y organizaciones, registran un avance promedio del 49 %, mientras que 173 presentan más del 50 % de avance en la implementación de sus respectivos PIRC.

## *5.5. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

### *5.5.1. Seguimiento a las recomendaciones de la CEV*

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (Unidad de Implementación o Unidad) promovió en estos cuatro años la concertación intersectorial para la revisión y formulación de indicadores de seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV o Comisión de la Verdad), que dio como resultado la construcción de una matriz validada por el Departamento Nacional de Planeación, que recoge 182 indicadores asociados a 69 recomendaciones.

Sobre el nivel de avance en la implementación de las recomendaciones de la CEV, la Unidad de Implementación ha presentado dos informes correspondientes a las vigencias 2024 y 2025, los cuales se encuentran disponibles para consulta pública en el Portal para la Paz. En el primero de ellos, al igual que el Comité de Seguimiento, destaca la voluntad política del Gobierno nacional al situar en la agenda de discusión pública y política las recomendaciones de la CEV y materializar este compromiso en la incorporación de indicadores de seguimiento en los instrumentos de planeación nacional.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)

En el primer informe articula las recomendaciones de la Comisión de la Verdad con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el Plan Marco de Implementación, documentos CONPES[19] y otros instrumentos de planeación, al construir la línea base que permite convertir las recomendaciones de la CEV en una política pública medible; destaca el alistamiento normativo para la implementación de las recomendaciones; señala la dificultad de articulación entre entidades, así como las limitaciones de recursos técnicos, humanos y presupuestales; y el avance diferenciado y heterogéneo en la incorporación de los enfoques diferenciales.

En el segundo informe enfatiza que las recomendaciones de la Comisión de la Verdad constituyen una hoja de ruta para fortalecer la no repetición, superar las violencias persistentes y enfrentar las causas estructurales del conflicto armado y, por tanto, su implementación debe entenderse como una política pública de largo plazo y no como una iniciativa circunscrita a un periodo presidencial ni a un gobierno. En este sentido, busca responder al interrogante: ¿qué tanto avanzó el Gobierno nacional en implementar las recomendaciones durante la vigencia 2025?

Para ello, estructuró un sistema compuesto por 172 indicadores asociados a 69 recomendaciones, cuya implementación corresponde al Gobierno nacional e involucra a 26 entidades nacionales. Los indicadores están organizados en nueve ejes temáticos y articulados a instrumentos oficiales de planeación como el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el Plan Marco de Implementación, documentos CONPES[20] y los planes estratégicos de cada entidad.

En términos generales, en el segundo informe la Unidad de Implementación: a) afirma que la aplicación de las recomendaciones ha dejado de ser una aspiración simbólica para consolidarse como un proceso concreto y medible, gracias al fortalecimiento de los mecanismos de articulación, seguimiento y reporte, y como ejemplo cita la actualización del Plan Marco de Implementación, proceso que contó con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación; la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación; y otras instancias creadas

19. Documento Conpes 3932 de 2018; documento Conpes 4063 de 2021, documento Conpes 4080 de 2022, documento Conpes 3931 de 2018, documento Conpes 4031 de 2021.
20. Fundamentalmente el documento Conpes 3932 de 2018.

por el Acuerdo de Paz; b) destaca el fortalecimiento de los espacios de articulación liderados por la Unidad para mejorar el reporte y seguimiento de indicadores como los avances que ha tenido la implementación de las recomendaciones de la CEV en materia de reparación integral a víctimas, en especial los relacionados con los procesos de restitución de tierras, el fortalecimiento de mecanismos de atención a víctimas y la consolidación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; c) resalta los resultados de la implementación de las recomendaciones de la CEV en el eje de reforma rural integral, la actualización del Catastro Multipropósito, los proyectos PDET, el fortalecimiento productivo y la educación rural; d) señala las bondades de la implementación progresiva de un nuevo modelo de seguridad humana centrado en las personas y los territorios, el fortalecimiento de capacidades institucionales y las acciones dirigidas a la protección de comunidades vulnerables, aunque reconoce que persisten importantes desafíos para consolidar estos cambios; y e) concluye que los avances han sido heterogéneos, que existe una diferencia importante entre la capacidad institucional para producir normas, lineamientos y acciones administrativas, y la posibilidad de traducir esos desarrollos en transformaciones estructurales sobre los territorios.

### *5.5.2. Justicia transicional: articulación JEP-Gobierno nacional*

El Acto Legislativo 01 de 2017 creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como componente de justicia del Sistema Integral para la Paz, dotado de autonomía administrativa, presupuestal y técnica.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1957 de 2019 determinó que el régimen penal aplicable en esta jurisdicción comprende las sanciones propias, las cuales tienen un componente preferentemente restaurativo y reparador, y se materializan mediante la ejecución de trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (TOAR).

La implementación de las sanciones propias previstas en el Sistema Integral para la Paz representa uno de los desafíos institucionales más complejos derivados del Acuerdo Final de Paz. A diferencia de otros modelos de justicia transicional, estas sanciones incorporan un componente restaurativo que exige la concurrencia de múltiples entidades del Estado para poder garantizar las condiciones materiales, técnicas, jurídicas y territoriales que

permitan su ejecución efectiva, en armonía con los derechos de las víctimas y los compromisos asumidos por las personas comparecientes ante la JEP, y demandan una estrecha concurrencia entre la oferta institucional del orden nacional y las decisiones de la magistratura judicial.

Esta característica supone un reto institucional de especial magnitud, pues la implementación de las sanciones propias no depende exclusivamente de las decisiones judiciales adoptadas por la JEP, sino de la capacidad del Estado para articular su oferta institucional, orientar instrumentos de planeación e inversión pública, promover mecanismos de coordinación entre entidades nacionales y territoriales, y generar condiciones que permitan materializar los componentes restaurativos definidos por la Jurisdicción.

Con el fin de subsanar los vacíos de coordinación, el artículo 205 de la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026"*, creó la Instancia de Articulación entre el Gobierno nacional y la Jurisdicción Especial para la Paz (INSART), "para facilitar el cumplimiento y seguimiento de las medidas de contribución a la reparación, en cabeza de los comparecientes de la JEP y las sanciones propias".

En los Acuerdos 001 y 002 de 2025 la JEP formalizó la ruta de coordinación y estableció las herramientas para la participación de las entidades del Estado durante el proceso de implementación de las sanciones propias.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Juridicción Especial para la Paz (JEP)

A través de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y el Ministerio de Justicia, la INSART promovió un esquema de trabajo coordinado entre entidades del Gobierno Nacional, la Secretaría Ejecutiva, los despachos y salas de la Jurisdicción Especial para la Paz, las entidades territoriales, organismos del Sistema Integral para la Paz y la cooperación internacional, que permitió consolidar espacios de diálogo orientados a identificar oportunidades de articulación, superar barreras de coordinación y estructurar respuestas integrales frente a los distintos proyectos restaurativos.

Uno de los principales aportes de este proceso consistió en reconocer que la implementación de las sanciones propias constituye un ejercicio transversal de acción pública que involucra competencias relacionadas con infraestructura, desarrollo rural, cultura, memoria, vivienda, transporte, búsqueda de personas dadas por desaparecidas, fortalecimiento comunitario, planeación, inversión pública, proyectos productivos y desarrollo territorial en lógica de las líneas restaurativas definidas por la JEP como garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

La coordinación de estos esfuerzos exigió construir mecanismos que permitieran integrar agendas institucionales bajo el objetivo de contribuir al cumplimiento de las decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz, mediante la implementación de acciones restaurativas con impacto real en los territorios y en las comunidades afectadas por el conflicto armado, entendiendo desde allí la implementación integral del Acuerdo Final de Paz como garantía de no repetición.

Como resultado de este proceso, la Instancia de Articulación evolucionó desde un espacio de coordinación institucional hacia un escenario de gestión para la implementación de las primeras sanciones propias. Durante el periodo de gobierno 2022-2026 se consolidó una metodología de articulación basada en mesas técnicas temáticas, mecanismos permanentes de seguimiento, construcción de rutas, identificación y alineación de oferta institucional y fortalecimiento de los procesos de diálogo entre las entidades del Gobierno Nacional y la Jurisdicción Especial para la Paz.

Estos avances permitieron acompañar la preparación de distintos procesos asociados a los primeros proyectos restaurativos priorizados por la Jurisdicción, particularmente aquellos relacionados con el Macro Caso Conjunto 03 y 04 Cementerio “Las Mercedes” de Dabeiba y el Macro Caso 03 – Subcaso Norte de Santander. En cada uno de estos escenarios

se promovieron ejercicios diferenciados de coordinación institucional que respondieron a las características propias de cada proyecto, sus necesidades territoriales y los requerimientos formulados por la Jurisdicción Especial para la Paz.

Paralelamente, se avanzó en la construcción de instrumentos normativos y metodológicos, orientados a consolidar una arquitectura institucional que permite, a futuro, dar continuidad a la implementación de las sanciones propias. Uno de los principales avances es la expedición del Decreto 0652 del 26 de junio de 2026, mediante el cual se reglamentó el artículo 38 de la Ley 1957 de 2019 y se establecieron las condiciones transversales para la ejecución de las sanciones propias y de las medidas impuestas por la JEP. Esta reglamentación constituye un hito para la implementación de las sanciones propias, al definir las condiciones institucionales mínimas que deben garantizar las entidades competentes para el desarrollo de los proyectos restaurativos; y establecer lineamientos relacionados con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la cobertura frente a riesgos derivados de la ejecución de las actividades restaurativas, las condiciones de habitabilidad, alimentación, transporte y seguridad de los comparecientes, así como los mecanismos de financiación, coordinación y seguimiento requeridos para garantizar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la JEP. Con ello, el Gobierno Nacional avanzó en la definición de reglas claras para la concurrencia institucional y redujo incertidumbres jurídicas y administrativas identificadas como uno de los principales desafíos para la implementación de las primeras sanciones propias.

Paralelamente, continuó el proceso de formulación del proyecto de decreto reglamentario de los servicios restaurativos, liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el acompañamiento de las entidades que integran la Instancia de Articulación. Este instrumento busca establecer el marco normativo aplicable a la ejecución de los servicios restaurativos realizados por los comparecientes en cumplimiento del régimen de condicionalidad y de las sanciones propias; definir los criterios para su desarrollo, los mecanismos de articulación entre las entidades responsables, los procedimientos de seguimiento y las condiciones para la participación de entidades públicas y organizaciones privadas.

El principal legado de este proceso está en la instalación de una capacidad institucional que trasciende el periodo de gobierno, la consolidación de mecanismos de coordinación, la generación de confianza entre las entidades involucradas, la construcción de metodologías comunes de trabajo y la

incorporación progresiva del enfoque restaurativo en la acción estatal, como bases para contribuir a que la implementación de las sanciones propias se consolide como una política de Estado, sostenida sobre principios de corresponsabilidad institucional, coordinación intergubernamental y compromiso con los derechos de las víctimas, la seguridad jurídica de los comparecientes y la construcción de una paz estable y duradera.

### *5.5.3. Víctimas*

Durante los cuatro años del Gobierno del Cambio, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz logró consolidar una arquitectura sólida de articulación interinstitucional, que ha permitido hacer efectiva no solo la centralidad de las víctimas dispuesta en el punto 5 del Acuerdo Final de Paz, sino tener una respuesta coordinada entre entidades del orden nacional, para traducir el enfoque de derechos en acciones concretas de planificación, ejecución y seguimiento de medidas restaurativas.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Mujeres buscadoras

Además de la concertación intersectorial para la formulación de indicadores de seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y de liderar el proceso de articulación entre el Gobierno, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, con el fin de garantizar las condiciones para el desarrollo de los TOAR (Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Restaurador y Reparador) y la implementación de las sanciones propias a través de la Instancia de Articulación Gobierno-JEP, generó con la Unidad para las Víctimas otro escenario de articulación en el que también participan la Agencia de Renovación del Territorio, la Unidad de Restitución de Tierras y el Departamento para la Prosperidad Social, cuyo fin es el cruce de metas y la coordinación de acciones entre los sujetos de reparación colectiva y los planes de retorno y reubicación en zonas PDET, con el fin de avanzar en una focalización estratégica para evitar duplicidad de esfuerzos, dispersión de tareas y recursos, así como facilitar el seguimiento a los compromisos institucionales y buscar que las iniciativas a desarrollar tengan un impacto transformador y sostenible.

En cumplimiento de lo dispuesto en el punto 5.1.3.4 del Acuerdo, acompañó, en articulación con la Unidad para las Víctimas y con la asistencia técnica del Fondo Global de Sobrevivientes, el desarrollo de RENACE, primera estrategia de atención psicosocial grupal dirigida a mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, cuyo propósito es fortalecer los procesos de recuperación emocional de las mujeres víctimas y contribuir a su reparación integral desde un enfoque diferencial, reparador y sensible a las afectaciones específicas derivadas de la violencia sexual. Durante 2025, RENACE avanzó en una implementación temprana en Apartadó, Cali, Tumaco, Bogotá, Santander de Quilichao, Florida y La Dorada, y dejó instalada una ruta para la rehabilitación de 100 mujeres víctimas de violencia sexual. Este proceso continúa en 2026.

De manera complementaria, participó en un proceso de gestión del conocimiento desarrollado en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, junto con el Fondo Global de Sobrevivientes, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad para la Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. El proceso se orientó a identificar y visibilizar iniciativas comunitarias de rehabilitación, especialmente aquellas relacionadas con violencias sexuales y reproductivas, y permitió

reconocer prácticas territoriales de cuidado, expresiones culturales, redes comunitarias y experiencias de acompañamiento con potencial para fortalecer la pertinencia territorial de las acciones de rehabilitación.

### *5.5.4. Búsqueda de personas dadas por desaparecidas*

Una de las principales apuestas de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en el cuatrienio 200-2026, fue fortalecer el componente de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, mediante metodologías participativas en escenarios territoriales; generación de espacios de articulación con base en principios de responsabilidad compartida y cooperación armónica; y como integrante del Sistema Nacional de Búsqueda, apoyando la articulación interinstitucional y promoviendo el cumplimiento de los compromisos de paz relacionados con la búsqueda humanitaria de víctimas.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Taller FAFG

Gracias a este esfuerzo, las labores humanitarias de búsqueda, identificación y entrega de restos óseos mostraron importantes avances tanto en su desarrollo normativo como en sus aspectos técnicos: los resultados superan con creces los obtenidos en cuatrienios anteriores; se logró la promulgación de la Ley 2364 de 2024 “Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada” y el Decreto reglamentario 0063 de enero de 2026, disposiciones que representan una conquista histórica para las mujeres que participan en labores humanitarias de búsqueda de víctimas de desaparición forzada, y que constituyen el 64 % de las personas que participan en procesos extrajudiciales de búsqueda.

La coordinación efectiva entre la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas se ha traducido en el desarrollo de espacios formativos dirigidos tanto a personas interesadas en participar de estos procesos como a servidores públicos vinculados directa o indirectamente con el tema. En el primer trimestre de 2026, la Unidad de Implementación lideró talleres formativos, varios de ellos realizados en los departamentos de Meta y Guaviare, en los que participaron funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y organizaciones que agrupan a personas buscadoras. En estos ciclos formativos se fortalecieron capacidades humanas y técnicas y se brindaron herramientas para la búsqueda de personas desaparecidas. Estos espacios contaron con el acompañamiento de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala.

## *5.6. Recomendaciones*

A continuación, se consignan una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer la centralidad de las víctimas en la implementación del Acuerdo Final de Paz y a consolidar políticas públicas orientadas a la reparación integral de quienes más padecieron los efectos del conflicto armado, toda vez que constituye la piedra angular para la construcción de medidas de no repetición y no estigmatización que permitan avanzar hacia la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

### *Consolidar escenarios de coordinación técnica y estratégica*

Garantizar que las víctimas sean el eje central del Acuerdo Final de Paz requiere que los mecanismos de articulación y coordinación entre las entidades responsables del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) a nivel nacional y territorial sean efectivos, operativos, expeditos y estén orientados a resultados. Esto con el fin de garantizar una implementación armónica y con sentido realmente reparador, de las medidas derivadas de las decisiones judiciales, las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, los procesos de búsqueda humanitaria y las acciones de reparación integral.

Por ello, se recomienda consolidar instancias permanentes y efectivas para la coordinación técnica, sectorial y estratégica, que vinculen a los entes territoriales y que integren los enfoques diferenciales, étnico y de género, de suerte que permitan avanzar en los planes y proyectos institucionales dirigidos a las víctimas, en un amplio marco de garantía de derechos. Para ello, resulta fundamental profundizar la incorporación de los compromisos del SNARIV en los instrumentos de planeación y gestión territorial, especialmente en los municipios más afectados por el conflicto armado, asegurando que las respuestas institucionales se adapten a las realidades y necesidades específicas de cada territorio.

### *Asegurar la sustentabilidad financiera de las políticas públicas dirigidas a la reparación de las víctimas*

Para garantizar el cumplimiento de la indemnización administrativa y avanzar en la implementación de los planes de reparación colectiva en el universo de víctimas con derecho a estas medidas, se requiere un esfuerzo presupuestal sin precedentes en la asignación de recursos a la Unidad para las Víctimas.

Si bien en el cuatrienio 2022-2026 se tomaron medidas al respecto, como fue disponer en el artículo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida” un Plan de Acción para la Aceleración del Pago de Indemnizaciones Administrativas, y ordenar a la Unidad para las Víctimas, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público generar las

herramientas técnicas, operativas y presupuestales correspondientes, el próximo Gobierno deberá asegurar la sostenibilidad financiera, institucional y operativa de la política de reparación integral a las víctimas, con especial énfasis en el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva.

Asegurar las asignaciones presupuestales para la atención a las víctimas debe tener como correlato la profundización del enfoque territorial, con miras a incrementar los beneficiarios de la indemnización administrativa en las regiones y territorios en dónde el conflicto armado ha tenido mayor acento e incluso aún persiste.

Dichas regiones son coincidentes con los municipios PDET en buena medida, por lo que se recomienda diseñar estrategias de priorización de las medidas de reparación administrativa en estos territorios.

### *Mejorar los procesos de articulación territorial e interinstitucional en la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva*

La reparación colectiva ha enfrentado múltiples retos que van desde limitadas capacidades administrativas y financieras de las entidades territoriales, especialmente de sexta categoría, que afectan proyectos de infraestructura, productivos y certificación de predios, pasando por una oferta institucional limitada, poco flexible y en algunos casos sin enfoque reparador, hasta la persistencia de actores armados y afectaciones al orden público que limitan la movilidad institucional y la participación comunitaria. Con relación a esto último se recomienda: asegurar las condiciones mínimas de seguridad para la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PICR); fortalecer la articulación con las entidades territoriales, mediante acompañamiento técnico y seguimiento, para lo cual se requiere adecuar herramientas de seguimiento para entidades nacionales y territoriales; así como priorizar y robustecer la respuesta institucional técnica, administrativa y presupuestal, para superar el rezago en la implementación de los PIRC.

Lo anterior implica avanzar en un proceso de armonización institucional entre el Subcomité Técnico de Reparación Colectiva y las demás entidades con responsabilidad en la implementación de los PIRC, superar los cuellos de botella asociados a la ejecución de medidas interinstitucionales y fortalecer la participación efectiva de los sujetos colectivos en todas las

etapas del proceso. Asimismo, resulta necesario avanzar hacia esquemas de reparación que articulen de manera más robusta las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización y garantías de no repetición, preservando el carácter transformador que orienta esta política.

### *Fortalecer la participación de las víctimas e integrantes de la sociedad civil en los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas*

Persiste la necesidad de robustecer los espacios y canales de participación efectiva de las víctimas, las organizaciones sociales y la sociedad civil alrededor de los procesos de búsqueda. La experiencia acumulada por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Justicia, ha demostrado que la participación de las personas buscadoras constituye un componente esencial para el avance de las investigaciones humanitarias y para la legitimidad social de las acciones institucionales. No obstante, continúan existiendo barreras territoriales, tecnológicas, culturales y de seguridad que limitan la participación de diversos sectores sociales, especialmente en territorios rurales y apartados.

Consolidar una participación incidente y sostenida permitirá no solo fortalecer las capacidades institucionales de búsqueda, sino también construir procesos colectivos de memoria, verdad, dignificación y reconstrucción del tejido social en los territorios afectados por el conflicto armado.

Se recomienda, además, humanizar los procesos de búsqueda y entregas dignas, mediante un acompañamiento psicosocial integral y continuo que garantice contención emocional, autocuidado y trato digno a las familias en todas las fases, como medidas para reducir la revictimización y fortalecer la confianza institucional; presentar, unificar y armonizar metodologías de acompañamiento psicosocial en el Sistema Nacional de Búsqueda; y fortalecer la articulación interinstitucional y la participación de los familiares, para asegurar intervenciones coherentes, complementarias y con enfoque diferencial y territorial.

### *Robustecer la articulación Jurisdicción Especial para la Paz-Gobierno nacional*

La consolidación de una paz duradera depende de la capacidad del Estado para transformar las causas estructurales que originaron y mantienen el conflicto, y garantizar el desarrollo pleno de los derechos de las víctimas a la reparación, la verdad y la justicia, a través del funcionamiento armónico de los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

De manera particular, la reparación integral representa un acto de reconocimiento y dignificación para las víctimas del conflicto, que contribuye a la reconstrucción del país. En este sentido, la implementación de las sanciones a imponer por parte de la JEP debe leerse de manera integral y articulada con la implementación de los demás puntos del Acuerdo Final de Paz.

Por ello, se recomienda continuar los procesos de articulación entre el Gobierno nacional y la JEP, como vía para garantizar las condiciones necesarias para la implementación de las sanciones propias emitidas por este órgano judicial. En este proceso es necesario generar los canales de articulación y coordinación con la implementación de los demás puntos del Acuerdo. Además, se recomienda fortalecer las políticas formuladas para la protección de los derechos humanos, la prevención de la repetición de la violencia y la articulación entre las instancias creadas para estos fines, teniendo siempre como base la obligación del Estado colombiano de garantizar la reparación integral de las víctimas.

# 6. Implementación, verificación y refrendación

El punto 6 del Acuerdo Final de Paz establece la arquitectura institucional encargada de garantizar que los compromisos pactados entre el Estado colombiano y las extintas FARC-EP se ejecuten de manera coordinada, verificable y con mecanismos para resolver las controversias que surjan durante la implementación.

Su estructura parte de una premisa central: la firma del Acuerdo no pone fin a las obligaciones de las partes, sino que inaugura una etapa de implementación de largo plazo que requiere instituciones, instancias y espacios de participación específicos para impulsar el cumplimiento de los compromisos, hacer seguimiento permanente, resolver diferencias, ajustar los instrumentos de implementación cuando sea necesario y articular el acompañamiento y la verificación internacional.

En el contexto de esta arquitectura, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI o la Comisión), creada mediante el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016, constituye la máxima instancia normativa, política y técnica del Acuerdo. Sin embargo, su objetivo, composición, funciones, tipos de sesiones, instancias asesoras y duración inicial fueron definidos hasta enero de 2019. Posteriormente, el Decreto 1417 de 2018 actualizó su estructura y funcionamiento, amplió sus funciones de 26 a 36, introdujo la clasificación de sesiones entre exclusivas, ampliadas y técnicas, y la posibilidad de realizar sesiones ampliadas en territorios que requieran atención prioritaria, con la participación de autoridades nacionales, regionales y municipales; liderazgos sociales, comunitarios y otros actores invitados.

En el cuatrienio 2022-2026, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en virtud de las funciones que le fueron atribuidas mediante Decreto 2647 de 2022, lideró un intenso trabajo de coordinación, impulso y fortalecimiento técnico-político de la CSIVI, que le permitió recuperar su papel protagónico de gobernanza, manteniendo la bilateralidad el Acuerdo mediante la representación de las dos altas partes contratantes.

Producto de este reposicionamiento, la CSIVI se consolidó como el espacio idóneo de diálogo entre todos los actores involucrados en la implementación del Acuerdo Final de Paz, gracias al dinamismo que adquirieron las sesiones. Muestra de ello lo constituye la realización de las tres únicas sesiones territoriales celebradas desde su creación: la primera en Villagarzón (Putumayo), el 24 de abril de 2024, que contó con una amplia participación de sectores de la sociedad civil —víctimas, mujeres, indígenas, líderes sociales—y firmantes del Acuerdo, quienes manifestaron sus intereses e inquietudes frente a la implementación del Acuerdo. Como resultado, las entidades participantes, entre ellas el Departamento Nacional de Planeación, la Agencia de Reincorporación y Normalización, la Agencia de Renovación del Territorio, integrantes de la CSIVI, países garantes, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y países acompañantes, suscribieron un compromiso de impulso a asuntos puntuales que la comunidad destacó como de alto interés y necesidad.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Comisión de seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz (CSIVI)

La segunda sesión tuvo lugar en Cúcuta (Norte de Santander), los días 1 y 2 de julio de 2025, con presencia de más de 50 líderes comunitarios de diversos sectores sociales, quienes abordaron temas relacionados con la implementación del Acuerdo en la región de Catatumbo, así como el seguimiento a las medidas dispuestas para este territorio en el marco de la crisis humanitaria del primer trimestre. De este espacio surgieron compromisos institucionales concretos alrededor de las principales preocupaciones de la población con relación a la garantía de sus derechos y el desarrollo de acciones de implementación en los municipios que integran la región.

La tercera sesión se realizó los días 20 y 21 de abril de 2026 en la ciudad de Villavicencio (Meta). Allí se dieron cita más de 60 líderes sociales de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Guaviare. Como en las versiones anteriores, se trató de un espacio de deliberación cuyo principal objetivo fue escuchar a las comunidades respecto a los asuntos del Acuerdo de Paz que les preocupaban y generar mayor interés en la implementación de lo pactado. La jornada cerró con una declaración conjunta que establece compromisos en materia de implementación entre las comunidades, las instituciones, la CSIVI y las organizaciones regionales e internacionales participantes.

Hasta el 31 de mayo de 2026, se realizaron 31 sesiones de alto nivel, entre exclusivas, ampliadas y técnicas, y se programaron dos más a realizarse el 2 de junio y el 1 de julio, como cierre de acciones en el marco del gobierno del presidente Petro.

Mantener vigentes las sesiones de la CSIVI constituye la mayor muestra del compromiso, constancia y determinación con que asumió el Gobierno del Cambio la implementación del Acuerdo Final de Paz, pues permitieron abordar asuntos relevantes y diseñar acciones de mejora, articulación y concurrencia. En este sentido, la Comisión celebró la apertura del proceso de elección de la Instancia Especial de Mujeres, mediante la aprobación del reglamento eleccionario en sesión ampliada del 24 de marzo de 2026 y se discutió y aprobó la ruta de enfoque étnico en los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral así como su informe de cierre. También sentó posición frente al desempeño del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito; se definieron las acciones que la Comisión tendría a su cargo respecto al cumplimiento de la Sentencia SU-020 de 2022 y sus autos derivados; se dio trámite a las constataciones

normativas a que ha habido lugar durante el período del actual Gobierno, los asuntos relacionados con el componente internacional, la financiación del componente Comunes de la instancia y asuntos técnicos específicos relacionados con los puntos del Acuerdo que han demandado la participación de diferentes entidades, agencias y ministerios, entre ellas el Ministerio de Vivienda, la Unidad Nacional de Protección, el Departamento Nacional de Planeación, Inravisión y la Sociedad de Activos Especiales.

El principal logro fue la expedición del Decreto 0582 de 2026, por medio del cual se modificó el artículo 9 del Decreto 1995 de 2016, que amplía la vigencia de la CSIVI hasta el 7 de diciembre de 2031, por cuanto garantiza la continuidad del seguimiento, impulso y verificación de los compromisos e instrumentos derivados del Acuerdo Final de Paz, y la resolución de las diferencias que puedan surgir entre las partes firmantes de dicho Acuerdo.

A ello se suma la actualización del Plan Marco de Implementación, instrumento de planeación que guía la implementación del Acuerdo. Mediante Adenda 1 al documento Conpes 3932, en 2024 se agregaron 77 nuevos compromisos y se ajustaron 123 de los existentes, con el propósito de darle una visión más integral de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y fortalecer la capacidad del Estado para realizar seguimiento a su implementación. Las discusiones, revisiones y ajustes técnicos que permitieron la implementación del PMI tuvieron lugar en las sesiones de la Comisión de los días 15 de marzo y 19 de noviembre de 2024.

Igualmente, la consolidación del ejercicio técnico y político de la Comisión le permitió asumir en su más alto nivel el compromiso con la justicia transicional y con las víctimas, tras la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de retirar la supervisión de las sanciones propias de la JEP y del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz. Luego de varias sesiones se logró definir tanto los parámetros esenciales para consolidar este nuevo componente internacional de apoyo al monitoreo como la puesta en marcha de la ruta aprobada con este fin.

## *6.1. Recomendaciones*

A continuación, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz formula algunas recomendaciones con el propósito de mantener vigente la CSIVI, dada su importancia técnica y política en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

### *Consolidar una representación de alto nivel por parte del Gobierno nacional ante la CSIVI*

La CSIVI enfrenta una serie de retos en materia de articulación y coordinación, producto de los cambios normativos efectuados en el cuatrienio.

Mediante Decreto 156 de 2023 se designó al Departamento Administrativo de Presidencia, el Ministerio del Interior y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz como representantes del Gobierno nacional ante la CSIVI. Si bien hubo coordinación y concurrencia técnica por parte de estas entidades para cumplir su rol, la experiencia acumulada en estos cuatros años señala la importancia de contar con una representación sólida de alto nivel, con compromiso decidido y amplio. Esto implica una delegación no solo con alta capacidad de agencia y decisión, sino con la posibilidad de definir equipos técnicos con dedicación suficiente y conocimiento técnico-jurídico del Acuerdo, que puedan operar en coordinación con las otras entidades de manera permanente y con funciones específicas en sus asignaciones contractuales que permitan su participación en todos los espacios que se requieren.

### *Asegurar el sostenimiento físico de la CSIVI*

Uno de los cuellos de botella que enfrentó la Comisión en estos cuatro años estuvo relacionado con la limitación de personal técnico y la falta de recursos económicos para su funcionamiento. Esto ralentizó procesos, por cuanto las acciones de ambos componentes —Gobierno nacional y Partido Comune— no solo deben coordinarse de manera conjunta, sino que exigen disponer de asesores con capacidad de responder las demandas de la función que la Comisión cumple en el marco de la implementación.

Por ello, se recomienda establecer una bolsa financiera que asegure los recursos suficientes para el sostenimiento de la CSIVI en sus dos componentes; disponer un equipo asesor y técnico suficiente; garantizar el compromiso político de las entidades que ejercen la representación del Gobierno nacional en este espacio; y facilitar el desarrollo de actividades de pedagogía y comunicación que permitan amplificar su alcance.

### *Respaldar institucionalmente la CSIVI, así como su rol, en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz*

Diez años después de la firma del Acuerdo Final de Paz persisten entidades del orden nacional y territorial que muestran un profundo desconocimiento del rol y alcance de la CSIVI, lo que por momentos ha dificultado su relacionamiento con las agencias e instituciones implementadoras, al igual que la definición de tareas y responsables del seguimiento, impulso y verificación permanente.

Por ello, se recomienda que desde el Gobierno nacional se respalde y reconozca el rol de la CSIVI, así como la relevancia de sus acciones, mediante desarrollos normativos que fortalezcan su arquitectura, su mandato misional y la articulación interinstitucional que demanda la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Comisión de seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz (CSIVI)

# 7. Enfoques diferenciales

Si bien en su concepción original el Acuerdo Final de Paz incluyó los enfoques de género y étnico, en el cuatrienio 2022-2026 desde la Unidad de Implementación se promovió una acción más inclusiva mediante la incorporación transversal de enfoques diferenciales, territoriales, de derechos humanos, de discapacidad, niñez y juventud.

Imagen presidencial. Entrega de la Institución Etnoeducativa Integral Rural de Villa Fatima. La Guajira, Colombia

A continuación, se presenta un balance de implementación de los enfoques diferenciales en estos cuatro años.

## *7.1. Enfoque de género*

En su concepción general, el Acuerdo Final de Paz reconoció que las mujeres, las niñas y las personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) padecieron formas particulares de violencia que, además, se dieron en contextos de profundas brechas estructurales y desigualdades sistemáticas basadas en el género. Por ello incluyó el enfoque de género como una apuesta para eliminar barreras históricas para el acceso a derechos de las niñas y las mujeres, y garantizarles una participación paritaria y en condiciones de igualdad en la construcción de paz.

### *7.1.1. Alta Instancia de Género de Gobierno*

En el presente cuatrienio se avanzó en la implementación del enfoque de género, trabajando de manera articulada con las entidades implementadoras a través de la Alta Instancia de Género de Gobierno, espacio creado mediante el Decreto 1418 de 2018, que volvió a tener operatividad: entre junio de 2023 y el 30 de mayo de 2026 realizó ocho sesiones temáticas, siete mesas de trabajo y constantes mesas bilaterales de seguimiento a los compromisos asumidos.

Las sesiones temáticas abordaron, de manera diferencial, la implementación del enfoque de género en la Reforma Rural Integral, la participación de las mujeres víctimas del conflicto armado, la reincorporación de las firmantes de paz y las medidas de seguridad humana para mujeres y personas OSIEGD. El trabajo articulado permitió impulsar compromisos institucionales; diseñar y desarrollar planes, programas y proyectos relacionados con Reforma Rural Integral, participación, víctimas y seguridad humana con enfoque de género; y ratificar el compromiso de implementar la Resolución 1325 de 2000 y de trabajar por la sostenibilidad de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

La firma de la Juntanza para la Implementación del Acuerdo de Paz para las Mujeres abrió la posibilidad de que organizaciones de mujeres participen en procesos de contratación directa con el Fondo Colombia en Paz. Gracias a

este nuevo mecanismo, se ejecutó el Programa Experiencias Demostrativas para la Implementación del Acuerdo Final de Paz, orientado a fortalecer la participación de las organizaciones de mujeres en la ruralidad y aportar a la consolidación de sus proyectos productivos y su autonomía económica. El programa tuvo una inversión de $26.972.270.350 aportados por la Agencia de Renovación del Territorio y el Fondo Colombia en Paz y logró impactar a mujeres en Nariño, Antioquia, Cauca, Arauca, Chocó y Tolima.

Lo anterior representa un logro histórico, por cuanto constituye una medida afirmativa para garantizar la participación efectiva de las organizaciones de mujeres y la ejecución de sus proyectos territoriales.

### *7.1.2. Instancia Especial de Mujeres*

Otro de los avances significativos en la implementación del enfoque de género lo constituye el fortalecimiento de la Instancia Especial de Mujeres (IEM), institución técnica-política desde la cual se impulsan cambios estructurales en la aplicación de las medidas de género del Plan Marco de Implementación y se realizan labores de incidencia ante las instituciones del Estado y los movimientos de mujeres en los departamentos y municipios.

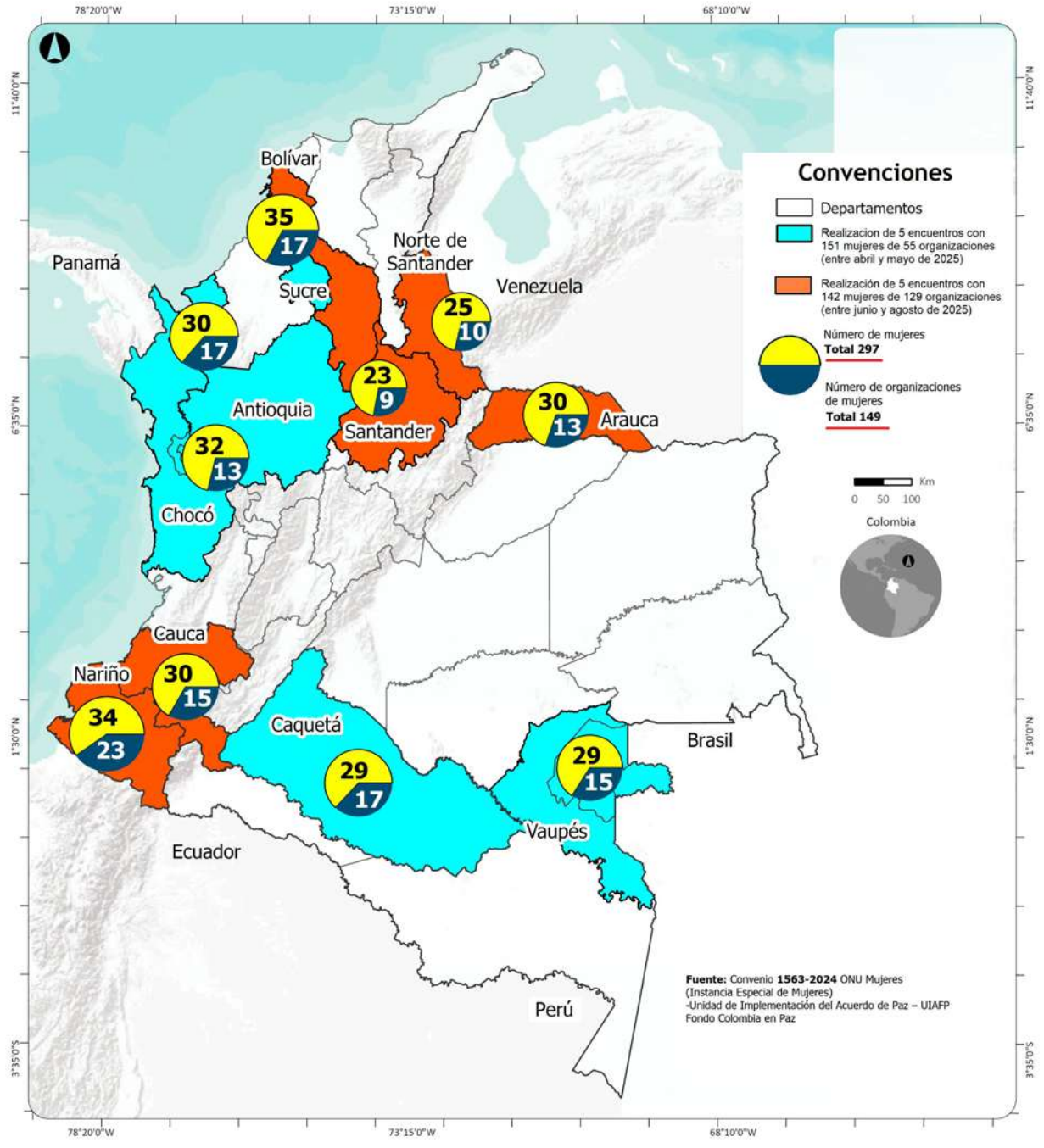
Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Alta instancia de Género de Gobierno

A lo largo del cuatrienio, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz realizó un intenso trabajo de articulación interinstitucional con el propósito de consolidar su funcionamiento y facilitar el seguimiento y monitoreo a las medidas de género del Acuerdo Final de Paz. Gracias a ello se logró la asignación de recursos para su funcionamiento, a través de dos convenios con ONU Mujeres: el Convenio 1563 de 2024, por $1.830.610.200, para el periodo 2024-2026 y el Convenio 788 de 2026, por $2.225.801.930, para la vigencia 2026-2027, destinado a garantizar la ejecución del plan de trabajo 2026, que incluye los procesos de elecciones internas, empalme e inclusión de la ruta de género en los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral.

Con esta asignación presupuestal, la IEM consolidó avances significativos y amplió su capacidad comunicativa y de incidencia política. Como parte de su ejercicio de diálogo social, entre enero y agosto de 2025 se impulsaron diez encuentros en zonas PDET y departamentos priorizados —Caquetá, Vaupés, Antioquia, Sucre, Chocó, Arauca, Nariño, Norte de Santander, Magdalena Medio y Cauca—, que contaron con la participación de entidades y actores clave; se revisó la aplicación territorial de los compromisos de género; y se benefició a 297 mujeres y 149 organizaciones diversas que compartieron sus experiencias y demandas sobre reparación de víctimas, reforma rural integral y participación política (mapa 9).

Imagen presidencial. Pacto Territorial - Cauca

## Mapa 9. Proyecto de fortalecimiento Instancia Especial de Mujeres 2025




Fuente: Equipo Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

Este despliegue fortaleció la legitimidad territorial de la IEM y aportó insumos fundamentales para su informe anual 2025; resaltó su rol técnico, político y territorial para incidir en las agendas nacionales y locales mediante el trabajo articulado con la Alta Instancia de Género del Gobierno y otros espacios de monitoreo, seguimiento y verificación del Acuerdo; visibilizó el estado del enfoque de género entre las organizaciones de mujeres, las entidades con competencia nacional y actores territoriales; robusteció la rendición de cuentas y la formulación de recomendaciones estratégicas; y promovió la inclusión de las voces de las mujeres en las decisiones de política pública para la paz.

### *7.1.3. Implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz*

El enfoque de género es un punto de vista transversal en la implementación de los seis puntos del Acuerdo, que en el cuatrienio 2022-2026 se evidenció en los aspectos y actividades que se presentan a continuación.

#### *7.1.3.1. Reforma Rural Integral*

Durante el presente gobierno se avanzó en el cierre de brechas en el acceso a la tierra, con la entrega de 6.045,45 hectáreas a 858 mujeres y la formalización de 142.508,35 hectáreas que benefician a 19.788 mujeres como propietarias o copropietarias, consolidando su seguridad jurídica sobre la tierra.

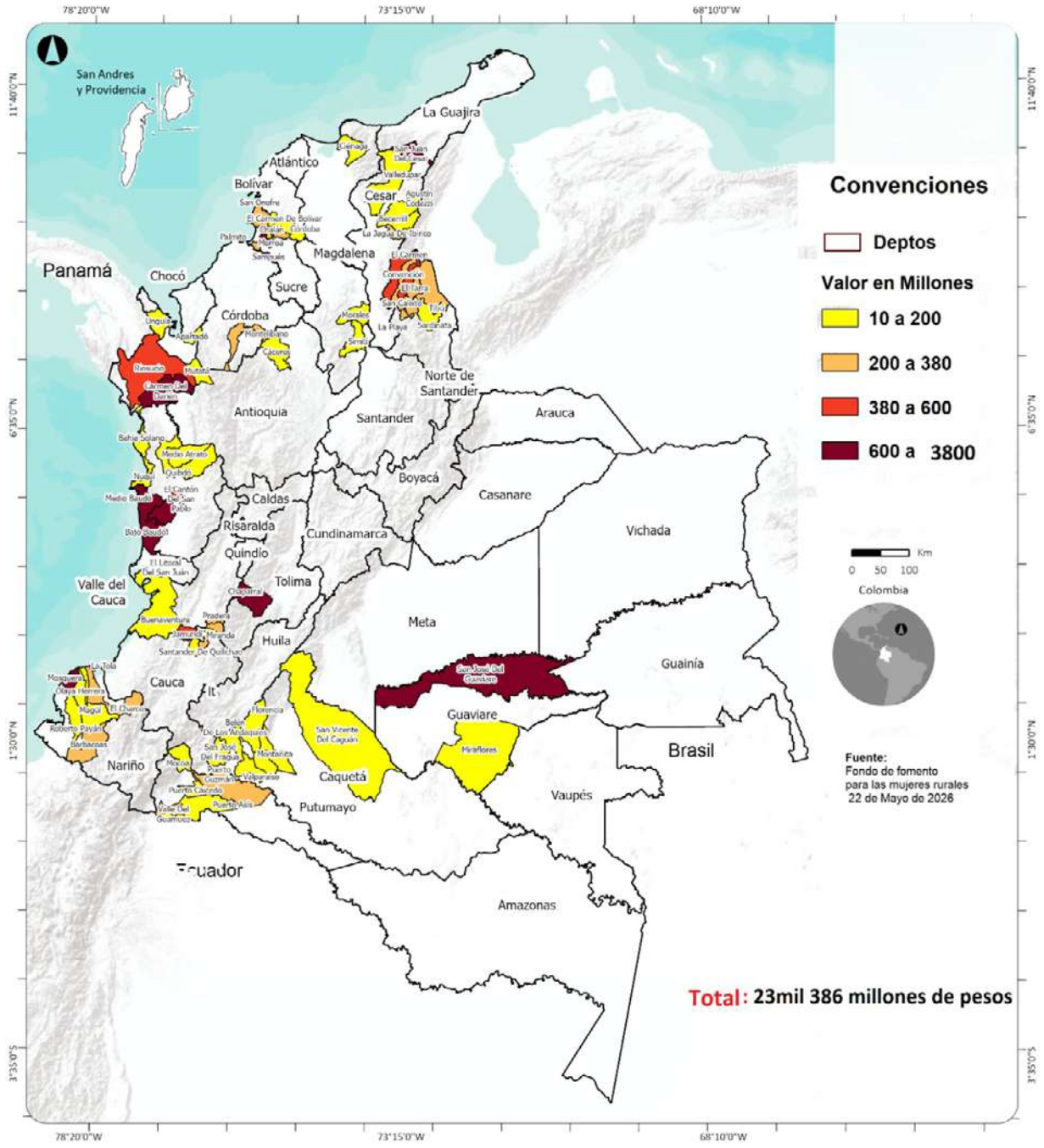
Por otra parte, 950,73 hectáreas se encuentran en proceso de registro para adjudicación, que beneficiarán a 177 mujeres y 58.444,87 hectáreas que están en proceso de inscripción favorecerán a 5.652 mujeres, lo que evidencia un avance progresivo en la democratización del acceso a la tierra y a los derechos económicos y productivos de las mujeres en el sector rural. Se destaca también la implementación del Programa Especial de Tierras para Mujeres Rurales (Decreto 1396 de 2024) de la Agencia Nacional de Tierras, mediante el cual se han fortalecido procesos de acceso y formalización de la propiedad para mujeres en distintos territorios del país:

- 1.162 hectáreas a 100 mujeres en los municipios de Sahagún y Planeta Rica (Córdoba).

- 3.042 hectáreas a 256 mujeres en los municipios de Málaga, Cimitarra, Cepita, Aguada, Sabana de Torres y Bolívar (Santander).
- 1.522,6254 hectáreas adjudicadas a 132 mujeres de cinco organizaciones de la sociedad civil en los municipios de San Onofre y San Pedro (Sucre), San Juan de Nepomuceno (Bolívar) y El Zulia (Norte de Santander).
- En 70 % de los predios entregados en el marco del Plan Catatumbo, fueron adjudicados a mujeres, 81 a título individual, 30 a título de pareja y un predio de 724,9781 hectáreas fue entregado a la organización de mujeres de la Asociación de Campesinos y Campesinas del Catatumbo (ASCAMCAT), en el municipio de Zulia (Norte de Santander).

De otro lado, la Dirección de Mujer Rural, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementó el Fondo de Fomento para Mujeres Rurales (FOMMUR), que busca fortalecer la autonomía económica y financiera de las mujeres rurales, campesinas y pescadoras, la inclusión social y el desarrollo territorial sostenible. De acuerdo con el informe de gestión del FOMMUR, entre agosto de 2022 y septiembre de 2025 benefició 69.504 mujeres a nivel nacional. Durante el primer semestre de 2026, las acciones del FOMMUR se concentraron preferentemente en los municipios PDET, donde se fortalecieron procesos organizativos y productivos de mujeres rurales, organizaciones mixtas y comunidades étnicas, por medio de la financiación de proyectos orientados al fortalecimiento de capacidades territoriales y a la mejora de las condiciones de producción y comercialización comunitaria. Entre agosto de 2022 y mayo de 2026, el FOMMUR destinó $23.386 millones de pesos al empoderamiento de las mujeres rurales, campesinas y de la pesca. La distribución de estos fondos priorizó las regiones más vulnerables y apartadas del territorio nacional afectadas por la violencia, la pobreza y la marginalidad (mapa 10).

## Mapa 10. Distribución de recursos del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, mayo 2026




Fuente: Equipo Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

### *7.3.1.3.1.* Programa de Experiencias Demostrativas Rurales para la implementación del Acuerdo de Paz

Fue ejecutado entre 2025 y 2026 por las entidades comprometidas con el enfoque de género del Plan Marco de Implementación; logró el fortalecimiento y la participación de las organizaciones de mujeres en la ruralidad; y aportó a la consolidación de sus proyectos productivos y a su autonomía económica, como parte del impulso de las medidas de género más rezagadas del Acuerdo Final de Paz. Tuvo una inversión de $26.972.270.350 provenientes de la Agencia de Renovación del Territorio y el Fondo Colombia en Paz y un impacto significativo en mujeres de Nariño, Antioquia, Cauca, Arauca, Chocó y Tolima.

Adicionalmente, se adelantan gestiones ante la Agencia Nacional de Tierras y la Sociedad de Activos Especiales, para el fortalecimiento de las organizaciones participantes en el programa a través de la entrega y administración de predios o de bienes que sirvan para la producción o comercialización de sus proyectos productivos.

### *7.1.3.2. Participación política*

El enfoque de género en este punto del Acuerdo Final de Paz parte de la base de que las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para la participación política. En ese sentido, el Gobierno nacional avanzó durante el cuatrienio en los siguientes aspectos:

Mecanismos de participación y medidas de reconciliación: 96.89 % en el indicador “B.G.8 Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer”; realización de 71 programas de formación virtual y presencial sobre derechos políticos y participación política y ciudadana, que beneficiaron a 1.487 personas, de las cuales 1.165 (78,34 %) fueron mujeres.

Diseño y ejecución, por parte del Ministerio del Interior, de los planes territoriales de acción de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, en cuya ejecución 1.051 mujeres participaron en los talleres de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más

vulnerables como la campesina, las mujeres, las minorías religiosas, los pueblos y comunidades étnicas y la población LGBTQ+. Los talleres se realizaron en Bogotá D.C., Valle del Cauca, Cundinamarca, San Andrés, Antioquia, Casanare, Cauca, Tolima, Cesar, Córdoba, Putumayo y Boyacá.

Diplomado “Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz”, organizado por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en alianza con la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de fortalecer la participación ciudadana y los mecanismos de control, incluídas las veedurías ciudadanas. Cubrió cuatro regiones priorizadas por el sector paz: Nariño, Chocó, Arauca y Catatumbo. Dato relevante: 134 lideresas culminaron este diplomado.

Consolidación de una Ruta de Participación para mujeres víctimas, con el fin de fortalecer su representación política en las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz efectuadas en marzo de 2026. Esta estrategia, ejecutada por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, dejó entre otros logros, la creación de una mesa técnica interinstitucional en que participaron siete entidades del Gobierno, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el acompañamiento de la MAPP-OEA y la Misión de Verificación de la ONU; y el diseño de distintas estrategias técnicas y pedagógicas para la garantía de los derechos políticos de las mujeres víctimas.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Diplomado Cuidar lo Público para Alcanzar la Paz - Chocó

Eliminación de barreras para la participación de organizaciones de mujeres en la elección de representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en el periodo 2026-2030, mediante la Resolución 6865 de 2025 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que disminuyó los requisitos para la postulación.

Revisión de rutas de protección a las lideresas previo y durante las elecciones, a través del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral y posterior a las elecciones través del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, en caso de ser necesario.

Estrategia pedagógica virtual y presencial para las mujeres víctimas del conflicto armado, en la que participaron alrededor de 200 personas de todo el territorio nacional en los talleres virtuales y en las capacitaciones presenciales 207 lideresas y víctimas de los departamentos de Chocó, Córdoba, Cauca, Putumayo, Antioquia y Norte de Santander.

#### *7.1.3.3. Fin del conflicto*

El punto 3 del Acuerdo Final de Paz: cese al fuego y de hostilidades, contempla tanto las acciones de seguridad humana como las medidas para la reincorporación política, económica y social de las personas firmantes de paz, procesos que deben garantizar, adicionalmente, el enfoque de género.

Respecto a los logros en la implementación del enfoque de género en este punto del Acuerdo se destaca el cumplimiento del indicador C.G.1 “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género”. En ese marco, el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos consolidó la territorialización del Programa Integral de Seguridad en 16 departamentos del país; implementó 16 Mesas Amplias de Participación; y desarrolló reuniones bilaterales con entidades del orden nacional, para concertar acciones e indicadores del Plan de Acción 2024-2026. En este proceso se han atendido 1.066 mujeres en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Arauca, Putumayo, La Guajira, Córdoba, Norte de Santander, Caquetá, Chocó, Nariño, Meta, Sucre, Cauca, Valle del Cauca, Magdalena, Atlántico.

Se resalta también la participación de 822 lideresas de diferentes sectores, incluyendo comunales, firmantes y mujeres de guardias étnicas, en las mesas amplias de participación y en los espacios de validación y construcción territorial.

Además, se avanzó en proceso de ajuste del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, tras recibir varios comentarios ciudadanos. La versión final será entregada a 16 entidades del orden nacional para avales jurídicos previos a la firma de un nuevo decreto que adopte los conceptos de seguridad humana y feminista para la prevención de violencias, la protección de derechos y las garantías de No Repetición, e incorpore de manera expresa a las mujeres en todas sus diversidades, con enfoque interseccional.

Se resalta la sanción de la Ley 2487 de 2025 “Por medio de la cual se crea la ruta de atención diferencial para la estabilización económica de las mujeres desmovilizadas y reincorporadas y se dictan otras disposiciones”, y la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, que en su línea estratégica 7 dispone tres subprogramas que benefician a las defensoras y lideresas en proceso de reincorporación o firmantes de paz, dado que este punto en particular busca desarrollar, entre otras, la estrategia de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales, de acuerdo con la acción 4.26 del CONPES 3931.En paralelo con esta acción y en el marco del Convenio 1370 de 2024, se desarrolló la Escuela para el Fortalecimiento del Liderazgo Político de las Mujeres Firmantes de Paz, en seis territorios: Cumbal y Telembí (Nariño), Cali (Valle del Cauca), Puerto Asís (Putumayo), La Montañita (Caquetá), Soacha (Cundinamarca) y Manaure (Cesar).

A su vez, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización realizó acciones de promoción de los derechos sexuales y reproductivos, así como de prevención de violencias basadas en género, dirigidas a mujeres y hombres firmantes del Acuerdo de Paz, y miembros de la comunidad vinculados al proceso de reincorporación, de preferencia niños, niñas y adolescentes. La inversión de $1.976.694.900 permitió realizar talleres en Antioquia (Mutatá e Ituango), Arauca (Arauquita, AETCR Filipinas), Casanare (Hato y Corozal), Cauca (Silvia), Cesar (Manaure, AETCR San José de Oriente-Tierra Grata), Cundinamarca (Bogotá), Guaviare (San José del Guaviare, AETCR Colinas), Huila (Suaza), Meta (Acacías, AETCR Mariana Páez; Villavicencio y San Juan de Arama, AETCR Hato Rondón), Norte de Santander (Cúcuta), Quindío (Armenia) y Santander (Bucaramanga).

En cumplimiento del Auto SAR IA 067 de 2021 y la Resolución 0275 de 2025, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización realizó acompañamiento psicosocial, jurídico y de fortalecimiento de redes de apoyo comunitarias para mujeres, familiares, hijos e hijas menores de 18 años de firmantes víctimas de homicidio y víctimas de desaparición forzada, armonizado con el eje temático de programas especiales del Programa de Reincorporación Integral, en Nariño, Putumayo, Chocó, Bogotá, Huila y Tolima.

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz participa en el Comité de Valoración de Casos de Violencias Basadas en Género, de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN). Durante cada sesión se tratan los casos priorizados por la ARN de firmantes de paz que ejercieron violencias basadas en género cuyos hechos se encuentran en investigación por la Fiscalía General de la Nación. Allí se decide si, debido a la gravedad de los hechos, se limita o suspende la operatividad de la ARN o del Sistema Nacional de Reincorporación de manera temporal a los firmantes de paz investigados.

#### *7.1.3.4. Solución al problema de drogas ilícitas*

A lo largo del cuatrienio 2022-2026, la implementación del enfoque de género en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), se centró en la territorialización del protocolo de género y la implementación de la estrategia “Mujeres seguras, paz asegurada”, en cabeza de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Una de las acciones con mayor impacto real fue la instalación de Mesas Violeta en 11 departamentos, que funcionaron como ventanillas de atención preferente durante las jornadas masivas de firma de planes de inversión y ferias de proveedores. En estos espacios se utilizó un mecanismo de reporte mediante códigos QR, para que las beneficiarias pudieran identificar de forma segura situaciones de riesgo o amenazas de violencia de género, económica o patrimonial, que pudieran afectar su tránsito a la legalidad.

Para garantizar que las labores de cuidado no fueran un obstáculo para la autonomía económica, la Dirección gestionó la creación de 12 Espacios de Cuidado Itinerantes, donde cuidadores y cuidadoras comunitarias atendieron a los hijos e hijas de las titulares, mientras ellas participaban en las ferias de insumos. Esta medida afirmativa, sumada al fortalecimiento de vocerías, permitió la participación de mujeres en el 100 % de las instancias

de coordinación del PNIS —Consejos Municipales y Regionales— y alcanzar mayorías paritarias en departamentos como Caquetá, Córdoba y Meta. Al 31 de diciembre de 2025 se reportó la atención de 33.233 familias con titularidad femenina dentro del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar. En términos de asistencia técnica, la Dirección integró el enfoque de género en las visitas prediales de asistencia técnica integral e incluyó variables específicas para capturar información que permita ajustar las líneas productivas a las necesidades reales de las mujeres rurales. Complementariamente, se ejecutaron 33 capacitaciones territoriales enfocadas en las "ganancias colectivas" de la equidad, utilizando la caja de herramientas Ecos de la Tierra, desarrollada con la cooperación alemana GIZ. Estas acciones aseguraron que el 97 % de los proyectos productivos de ciclo largo, estructurados en 2025, contarán con una participación activa de las mujeres, lo que fortaleció su liderazgo en la transformación de las economías territoriales.

Imagen presidencial. Sustitucion cultivos ilícitos

### *7.1.3.5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluida la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos*

El avance más importante de este punto corrió por cuenta de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) al abrir el macrocaso 11, centrado en la investigación de hechos de violencia sexual, reproductiva y crímenes cometidos por prejuicio o discriminación de género y orientación sexual diversa durante el conflicto armado.

La apertura de este caso representa un paso decisivo hacia la justicia y el reconocimiento de estas graves conductas que, históricamente, han sido invisibilizadas y cuentan con los mayores niveles de impunidad en el país. A la fecha, el macrocaso 11 ha acreditado a 635 víctimas interesadas en participar en el proceso desarrollado por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la cual ha convocado a 62 comparecientes distribuidos así:

- **Fuerza pública (27 miembros):** diez de ellos ya rindieron versión por violencias basadas en género contra mujeres civiles en Putumayo, con lo cual concluyó la primera ronda del subcaso 2. Como resultado parcial, se obtuvo el reconocimiento de algunos de estos hechos, los cuales serán objeto de valoración judicial. Asimismo, 17 comparecientes más deberán declarar antes de finalizar 2026, por hechos ocurridos en Meta, La Guajira, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Cundinamarca.

- **Exintegrantes de las FARC-EP (35 miembros):** pertenecientes a los antiguos Comando Conjunto Central, Bloque Occidental, Bloque Noroccidental, Bloque Magdalena Medio y Bloque Caribe. Deberán responder por crímenes contra la población civil cometidos por sus respectivas estructuras, sobre los cuales la Magistratura ya ha indagado con base en 693 hechos documentados en los informes presentados por las víctimas y organizaciones sociales.

La JEP ha incorporado de forma transversal el enfoque de género y diferencial en la totalidad de los macrocasos y ha reconocido la participación y afectación específica de las mujeres, particularmente en calidad de víctimas. Este componente ha sido relevante en las primeras sentencias emitidas en los

macrocasos 01 —toma de rehenes y graves privaciones a la libertad— y 03 —asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado—, subcaso Costa Caribe, así como en los casos que actualmente avanzan hacia la emisión de nuevas sanciones propias. Allí, las mujeres han tenido un papel central en los procesos de verdad, memoria, búsqueda y reparación no solo como víctimas directas del conflicto armado, sino como lideresas comunitarias, cuidadoras y constructoras de paz en los territorios.

Otro de los desarrollos significativos en este punto se encuentra en el fortalecimiento del componente de búsqueda y el reconocimiento de las mujeres buscadoras como sujetas políticas y constructoras de memoria. En este marco, se destacan los avances en el Caso No. 03, Subcaso Norte de Santander, particularmente a partir de la Resolución de Conclusiones No. 01 de 2022 y del Auto TP-SeRVR-RC-AI-No.001-2026 del 16 de enero de 2026, mediante el cual la Sección de Reconocimiento de Verdad (SRV) evaluó la correspondencia entre los hechos, responsabilidades y proyectos de sanción propia propuestos.

En el marco de este juicio de correspondencia, la mencionada Sección decidió evaluar específicamente el proyecto restaurativo “Parque Memorial un monumento posible: 6402 razones para no olvidar”, incorporado desde la Resolución de Conclusiones y promovido de manera expresa por organizaciones de víctimas. Este proyecto restaurativo consiste en la construcción de un Parque Memorial en el predio donde operó la estación central del ferrocarril, conocida como Estación de la Sabana, en Bogotá. Está concebido como un espacio público de memoria, dignificación y reparación simbólica para las víctimas de asesinatos y desapariciones forzadas, presentadas como bajas en combate por miembros de la fuerza pública, y busca consolidar un escenario permanente de reconocimiento de las víctimas, memoria colectiva y garantías de no repetición, articulando componentes restaurativos, pedagógicos y territoriales en el marco del cumplimiento de las sanciones propias de la JEP. Este proceso ha contado con un liderazgo fundamental de las madres de falsos positivos y se orienta a fortalecer el papel de las mujeres buscadoras y organizaciones de familiares como actoras centrales en la construcción de verdad, memoria y justicia restaurativa.

A los anteriores avances se suma la reciente aprobación del proyecto “Apoyo a la Implementación del Componente Restaurativo en las Sanciones Propias favoreciendo la operatividad del Sistema Restaurativo para la

reparación de víctimas y construcción de paz territorial en Colombia", impulsado por la JEP, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que incorpora de manera central y transversal los enfoques de género e interseccionalidad. El proyecto reconoce expresamente las barreras específicas que enfrentan las mujeres víctimas, las mujeres comparecientes y las personas con orientación sexual e identidades de género diversas dentro del Sistema Integral para la Paz, y señala cómo las desigualdades estructurales, los estereotipos de género, las barreras económicas y las limitaciones institucionales afectan su participación efectiva en los procesos restaurativos. Asimismo, plantea medidas orientadas a promover la igualdad material, fortalecer la participación de mujeres y comunidades en la implementación de sanciones propias y desarrollar acciones restaurativas que contribuyan a cuestionar y transformar relaciones históricas de discriminación y exclusión.

En materia de recuperación emocional, el Gobierno nacional amplió la atención psicosocial diferenciada para víctimas de violencia sexual, mediante el desarrollo de RENACE, estrategia liderada por la Unidad para las Víctimas en articulación con la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, con acompañamiento y asistencia técnica del Fondo Global de Sobrevivientes. Esta estrategia orientó la atención psicosocial grupal a mujeres víctimas, con el propósito de fortalecer sus procesos de recuperación emocional y contribuir a su reparación integral. Durante 2025, RENACE avanzó en su implementación temprana en siete municipios: Apartadó, Cali, Tumaco, Bogotá, Santander de Quilichao, Florida (Valle del Cauca) y La Dorada (Caldas) y llegó a 95 mujeres. Para 2026, la Unidad para las Víctimas proyectó su expansión a escala nacional, con una meta de atención de 500 mujeres.

Adicionalmente, en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, el Fondo Global de Sobrevivientes, el Ministerio de Salud, la Unidad para las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz se articularon para adelantar un proceso de gestión del conocimiento orientado a identificar y visibilizar iniciativas comunitarias de rehabilitación, con énfasis en aquellas enfocadas en violencia sexual y reproductiva. Este ejercicio permitió reconocer prácticas no institucionales de cuidado, incluidas expresiones culturales, redes comunitarias y acompañamientos territoriales, con el fin de dignificar saberes locales y fortalecer acciones de rehabilitación con pertinencia territorial.

Sumado a lo anterior, la Unidad para las Víctimas avanzó, desde finales de 2025 y los primeros cinco meses de 2026, en la implementación de la reparación colectiva con enfoque de género y orientaciones sexuales e identidades de género diversas en cuatro sujetos de reparación colectiva LGBTI: Mujeres Trans del Río Tuluní en Chaparral (Tolima), Mesa LGBTI Comuna 8 de Medellín (Antioquia), Colectivo LGBTI de San Rafael (Antioquia) y Colectivo LGBTI del Carmen de Bolívar (Bolívar).

El Colectivo LGBTI del Carmen de Bolívar ya completó las fases de identificación, alistamiento y diagnóstico del daño; la formulación y validación del Plan Integral de Reparación Colectiva, y pronto será protocolizado ante el Comité de Justicia Transicional.

La Mesa LGTBI de la Comuna 8 de Medellín presenta un nivel de avance del 17 % y cuenta con dos resoluciones de fortalecimiento organizativo.

Mujeres Trans del río Tuluní logró la aprobación de la resolución por la cual se incluye como el primer sujeto de reparación colectiva de mujeres transgénero en Colombia, un hito histórico para el movimiento social que reconoce a este sujeto colectivo y sus afectaciones especificas por violencias de género en medio del conflicto armado.

#### *7.1.3.6. Implementación y verificación*

El avance más significativo en la implementación del enfoque de género en el punto 6 del Acuerdo Final de Paz lo constituye la revisión de indicadores del Plan Marco de Implementación, proceso que contó con la participación de la Instancia Especial de Mujeres y la Instancia Especial de Alto Nivel para los Pueblos Étnicos. Este ejercicio permitió la revisión de 12 de 51 indicadores de género contenidos en el Acuerdo y se propusieron otros nuevos para cubrir aspectos que no cuentan con parámetros de medición sobre los avances en la implementación del enfoque de género.

### *7.1.4. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz logró consolidar en estos cuatro años una ruta de participación para mujeres víctimas, con el fin de fortalecer su representación política en las elecciones para las

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) del 2026. Cabe recordar que los y las representantes a la Cámara por las CITREP en dos periodos transitorios se eligieron en este cuatrienio, lo que significó un intenso trabajo de articulación, coordinación e incidencia que dejó logros en materia política, técnica y pedagógica, y permitió garantizar la participación política de las mujeres en las elecciones del 2026. Entre los principales hitos se destacan:

- La creación de una Mesa Técnica interinstitucional que incluye al Ministerio del Interior, al Ministerio de Igualdad y Equidad, el Viceministerio de las Mujeres, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República —a través de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, quien cumple las funciones de Secretaría Técnica de dicho espacio—, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el acompañamiento de la MAPP-OEA. La mesa ha sesionado 12 veces y ha generado estrategias para la garantía de los derechos políticos de las mujeres víctimas.

- La elaboración de un documento con recomendaciones dirigidas a la Sala Plena de magistradas y magistrados del Consejo Nacional Electoral, relacionadas con la garantía de los derechos políticos de las mujeres víctimas y la disposición de acciones afirmativas en la conformación de listas, la financiación de campañas políticas y la prevención y atención de violencias basadas en género.

- La expedición de la Resolución 6865 de 2025 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que elimina barreras para la participación electoral de las organizaciones de mujeres en las elecciones de las CITREP, al eliminar algunos requisitos. Para las elecciones de 2026 las organizaciones de mujeres solo tuvieron que presentar el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio, en que constate que han sido constituidas al menos cinco años antes de la elección.

- La revisión de rutas de protección a las lideresas previo y durante las elecciones, a través del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral, y posterior a las elecciones a través del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, en caso de ser necesario. Estas medidas son importantes debido a las constantes amenazas y problemas de seguridad que presentan las mujeres víctimas por su ejercicio político.

- La estrategia pedagógica de talleres virtuales y presenciales para mujeres víctimas. En los talleres virtuales participaron alrededor de 200 personas víctimas del conflicto armado y en los cinco presenciales, realizados en los departamentos de Chocó, Córdoba, Cauca, Putumayo y Antioquia participaron aproximadamente 172 mujeres lideresas, posibles candidatas a las CITREP e integrantes de los equipos de campaña.

- La publicación de un boletín sobre factores de riesgo para la seguridad de las candidatas a las CITREP en el 2026, que incluyó alertas en el proceso electoral como: a) la grave situación de inseguridad y violencia, puntualmente en regiones como el Catatumbo, Montes de María, Cauca y Urabá; b) la vinculación de partidos políticos tradicionales y funcionariado público a campañas electorales; c) las amenazas para que las lideresas renuncien a sus candidaturas, para perturbar el certamen democrático y para constreñir a los sufragantes; d) dificultades de las candidatas para acceder a la ruta del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral; e) la situación de seguridad de 103 de los 168 municipios que conforman las CITREP, debido a la identificación de factores de riesgo como el fraude, la violencia y el desplazamiento forzado.

- La elaboración de un informe sobre el proceso de las CITREP y el trabajo de la mesa técnica 2024-2026. El informe se construyó con nueve entidades y el acompañamiento internacional de la Misión de Verificación de la ONU y Mapp OEA. En el se abordaron temas como: la superación de barreras para la participación política de las mujeres, la estrategia pedagógica, los resultados territoriales, los retos en materia de seguridad humana y la financiación de campañas en el proceso electoral de marzo de 2026.

De otro lado, desde la Unidad de Implementación se diseñó una ruta de incidencia que busca articular acciones transversales y de género para las siete instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, a partir de un diagnóstico que incluye revisión documental, mesas de trabajo con las entidades competentes y las organizaciones de la sociedad civil, y la ejecución de un plan de acción.

Producto de este esfuerzo se realizó el informe *Seguridad con miradas diferenciales*, que orienta la ruta para la incorporación del enfoque de género desde una perspectiva interseccional en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. El documento guía incluye los aportes de los enfoques diferenciales y las recomendaciones de las personas de la Unidad de Implementación encargadas de cada instancia, quienes se han capacitado en enfoque diferencial y de género.

La articulación de la Unidad de Implementación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha enriquecido no solo los espacios de discusión, sino los aspectos metodológicos y la perspectiva diferencial para la implementación de la estrategia de aceleramiento en las subregiones del norte del Cauca, Magdalena Medio y Catatumbo de la Política Pública de Desmantelamiento. Allí se destaca la inclusión de un enfoque feminista e interseccional, avance fundamental para responder de manera efectiva a las realidades diversas de las poblaciones más afectadas por la violencia.

A finales de 2025 se realizó una sesión de la Subcomisión de la Instancia de Alto Nivel, en la que se socializaron las recomendaciones de seguridad humana desde un enfoque diferencial, feminista e interseccional, con el propósito de que las entidades adopten el enfoque en su oferta institucional, para lo cual la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz diseñó una matriz de seguimiento en la cual se incluye información respecto a los compromisos, entidades encargadas y cuellos de botella.

Durante el primer trimestre de 2026 se elaboró un plan de trabajo para coordinar las acciones de seguridad humana con enfoque de género en las siete instancias del SISEP. Las acciones incluyen medidas de prevención, protección y atención de violencias basadas en género y violencias por prejuicio, para mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

También se acompañaron las subcomisiones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en las que se realizaron aportes a los enfoques diferenciales para la estrategia de aceleramiento de la política de desmantelamiento. En el enfoque de género: a) el acompañamiento a los talleres realizados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, sobre violencias basadas en género a lideresas del Magdalena Medio; b) La inclusión de indicadores con enfoque de género y diferencial en la estrategia de aceleramiento de la política de desmantelamiento; c) la planeación de los talleres sobre seguridad humana y acceso a la justicia, para funcionarios y funcionarias en tres regiones priorizadas: Cauca, Magdalena Medio y Catatumbo; d) la elaboración de un documento sobre los factores de riesgo que viven las mujeres en el marco del reclutamiento forzado, la minería ilegal y las economías ilícitas.

Adicionalmente, se avanza en las acciones con enfoque de género del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, específicamente en la línea 7, a través de reuniones de articulación con las entidades, para revisar la situación de las mujeres firmantes de paz, su proceso de reincorporación y su situación de seguridad.

La Unidad también ha asistido a la Mesa de Casos Urgentes LGBTIQ+, que revisa y decide acciones rápidas para los casos graves de seguridad de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el país.

### *7.1.5. Recomendaciones*

El balance de la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz evidencia importantes avances, pero es claro que persisten fallas en la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, lo que impide su debida aplicación, puesto que limita la capacidad institucional para detectar a tiempo cuellos de botella; evaluar el impacto real de lo dispuesto por el Acuerdo en la vida de las mujeres y sus organizaciones; compromete la sostenibilidad de las medidas adoptadas y los recursos comprometidos; así como la posibilidad de aplicar acciones concretas y sostenibles en el tiempo.

En consecuencia, también persisten retos relacionados con la articulación interinstitucional y la complementariedad e integralidad de la oferta pública. Como lo han advertido la Instancia Especial de Mujeres, el grupo G-PAZ, la Misión de Verificación de Naciones Unidas y la Contraloría General de la República en sus informes de seguimiento, la implementación de medidas de género continúa estando desarticulada entre los diferentes sectores, lo cual genera duplicidades en la oferta; dispersión de programas, recursos y estrategias; y limita el acceso efectivo de derechos a mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Por ello, con el fin de fortalecer y profundizar la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz, a continuación se formula un conjunto de recomendaciones.

**Relación de la Alta instancia de Género con la Instancia Especial de Mujeres:** se debe fortalecer el trabajo conjunto para potencializar la inversión y la alianza técnica y política en diferentes instancias. Es fundamental mantener el diálogo y la participación de las instancias de seguimiento y monitoreo del Acuerdo Final de Paz, tales como la Instancia Especial de Mujeres y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, dentro de la Alta Instancia de Género de Gobierno y demás instancias que conforman la arquitectura del Acuerdo, pues sus aportes constituyen diagnósticos y ofrecen luces esenciales para corregir acciones y definir el rumbo de las medidas urgentes a corto y mediano plazo.

**Articulación estratégica con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación:** es imperativo mantener un diálogo permanente en esta instancia de alto nivel, con el propósito de prevenir riesgos y potenciar el impacto de la redistribución de recursos en la transformación de la vida de las mujeres.

**Mejorar la articulación institucional para garantizar la seguridad humana de las mujeres y el derecho a una vida libre de violencias:** Es urgente avanzar en mapear y georreferenciar los riesgos, para poder focalizar acciones en los territorios más vulnerables; continuar impulsando el funcionamiento y la articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, integrando las capacidades del Estado con estrategias y herramientas como el CERREM Mujeres y la Resolución 1325; y revisar las

recomendaciones de transversalización, atendiendo de manera prioritaria las alertas por amenazas y el desmejoramiento de esquemas de protección para lideresas y firmantes de paz.

**Redistribución económica del presupuesto:** Es urgente que el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación institucionalicen mecanismos y dependencias especializadas en presupuestos de género, para que se garantice la redistribución económica para las mujeres en el ciclo presupuestal, con el fin de asegurar transformaciones estructurales; que, desde la fase de planeación, se definan criterios claros y condicionados de redistribución de recursos para la implementación de las medidas de género, abarcando todas las fuentes de financiamiento, incluidas las regalías, los criterios del Fondo Multidonante, el Fondo Colombia en Paz y demás fuentes de recursos para la paz; y que el próximo Gobierno consolide los avances en la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz, mediante la asignación de recursos específicos para su implementación, especialmente ante las limitaciones actuales de financiamiento y las dificultades para identificar proyectos que respondan a las necesidades de las mujeres. Para ello, se recomienda definir rubros presupuestales, criterios de focalización y mecanismos de seguimiento con enfoque de género diferencial, así como fortalecer y articular las distintas herramientas de trazadores de género y paz.

**Participación en escenarios de decisión:** La participación de las mujeres y de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en los espacios de toma de decisiones, así como en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas con enfoque de género, continúa siendo un desafío para la institucionalidad. Aunque existen escenarios formales de participación, persisten barreras relacionadas con la representatividad y con la capacidad de posicionar sus agendas como prioridades dentro de los espacios institucionales, especialmente frente a las necesidades territoriales vinculadas a la implementación del Acuerdo Final de Paz.

A esto se suma la necesidad de fortalecer los mecanismos de reporte de las entidades responsables e implementar sistemas de información interoperables que mejoren el acceso, el seguimiento y la apropiación de la información.

**Recomendaciones para la participación de las víctimas y la justicia transicional:** Es fundamental salvaguardar la misionalidad de la Unidad para las Víctimas y la gestión eficiente de sus recursos. El reto actual, más que fortalecer su asignación presupuestal, reside en la eficacia de los resultados alcanzados, mediante la implementación de medidas de reparación tanto a nivel individual como colectivo para las mujeres víctimas. Por ello, se requiere gestionar cada recurso con el rigor técnico que esta política exige, garantizando siempre la centralidad de las víctimas, tal como lo dispone el Acuerdo Final de Paz. Solo bajo este principio será posible asegurar un proceso de reparación integral, justo y verdaderamente transformador que responda a sus necesidades.

Para ello, urge concebir la justicia transicional no solo como un mecanismo de sanción a los máximos responsables, sino como una práctica transformadora en los territorios. Esto implica implementar en los sistemas educativos acciones decididas de prevención sobre la desaparición forzada, los feminicidios y las violencias de género, al tiempo que se promueva una reconfiguración de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y se fortalezca el liderazgo, la autonomía económica y la incidencia política de las mujeres.

**Robustecer los espacios y canales de participación efectiva de las víctimas, las organizaciones sociales y la sociedad civil alrededor de los procesos de búsqueda:** La experiencia acumulada por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Justicia ha demostrado que, la participación de las personas buscadoras, constituye un componente esencial para el avance de las investigaciones humanitarias y para la legitimidad social de las acciones institucionales. No obstante, continúan existiendo barreras territoriales, tecnológicas, culturales y de seguridad, que limitan la participación de diversos sectores sociales, especialmente en territorios rurales y apartados. Consolidar una participación incidente y sostenida permitirá no solo fortalecer las capacidades institucionales de búsqueda, sino también construir procesos colectivos de memoria, verdad, dignificación y reconstrucción del tejido social en los territorios afectados por el conflicto armado.

***Recomendación sobre los Planes Nacionales Sectoriales y la implementación de la Reforma Rural Integral:***

- Avanzar en la transversalización del enfoque de género en el desarrollo rural, mediante acciones afirmativas con presupuestos específicos destinados a disminuir las brechas entre campo y ciudad, y avanzar hacia la equidad de las mujeres y de la población rural con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Esto incluye su priorización en los procesos de acceso y formalización de tierras, acceso a créditos y bancarización, asistencia técnica para proyectos productivos, programas de educación rural para el trabajo, y acceso a la oferta institucional del Sistema Nacional de Cuidado.

- Consolidar la articulación interinstitucional a través del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, para garantizar una oferta pública integral y territorializada en vivienda, infraestructura, proyectos productivos, agua potable y educación, con enfoque territorial, progresivo e interseccional que responda a las barreras históricas que afectan a mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en el campo colombiano.

## *7.2. Enfoque étnico*

El Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz incluye consideraciones, principios, salvaguardas y garantías respecto a garantizar los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, a la vez que reconoce las afectaciones diferenciadas que estos pueblos han sufrido a causa del conflicto armado, propone mecanismos para promover su participación efectiva en la construcción de una paz estable y duradera y establece compromisos concretos en materia de participación política, derechos territoriales, protección cultural, armonización normativa, desarrollo rural, reparación colectiva y sustitución de economías ilícitas con enfoque diferencial.

La implementación de este capítulo del Acuerdo ha enfrentado complejos retos y desafíos que han ralentizado su avance. A 30 de junio de 2026, el avance registrado en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto alcanzó el 49,05 %, ubicándose aproximadamente ocho puntos porcentuales por debajo del avance general del Acuerdo Final de Paz. Si

bien durante el cuatrienio 2022-2026 se consolidaron avances importantes en áreas como acceso a tierra, salud, participación, reincorporación, sustitución de cultivos y fortalecimiento institucional, estos no han sido homogéneos ni sostenibles en todos los territorios, lo que evidencia una implementación parcial, sin enfoque integral.

Para determinar el avance en la implementación del Capítulo Étnico, el Plan Marco de Implementación incluyó un total de 104 indicadores distribuidos en los seis puntos del Acuerdo[21]. Su desarrollo y cumplimiento está a cargo de 25 entidades. Del total de indicadores étnicos, solo 12 reportan estar cumplidos en el SIIPO.

Esta situación mantiene al Capítulo Étnico como uno de los componentes con mayores rezagos. Al respecto, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz viene desarrollando diversas estrategias, entre estas, la realización de mesas interinstitucionales de seguimiento e impulso lideradas por la Vicepresidencia de la República y apoyadas por el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de identificar cuellos de botella y diseñar acciones que permitan dinamizar los procesos y avanzar en la ejecución.

Imagen presidencial. Día de trabajo

21. Punto 1: Reforma Rural Integral, 30; punto 2: participación política, 24; punto 3: fin del conflicto, 9; punto 4: solución al problema de drogas ilícitas, 17; punto 5: víctimas, 13; punto 6: implementación, 11indicadores.

### *7.2.1. Instancia Especial de Alto Nivel para los Pueblos Étnicos*

Tras la suspensión en 2025 del mandato específico de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, relacionado con el seguimiento al Capítulo Étnico, la Instancia Especial de Alto Nivel para los Pueblos Étnicos (IEANPE o Instancia) adquirió una mayor relevancia política e institucional como principal mecanismo de seguimiento, incidencia y articulación con los pueblos étnicos, en el marco del Acuerdo Final de Paz.

Durante 2023, 2024, 2025 y los primeros cinco meses de 2026, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz desarrolló una agenda permanente de articulación con la IEANPE, orientada al fortalecimiento institucional, el seguimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación, el cumplimiento del Pacto Político por el Capítulo Étnico, la construcción de la ruta metodológica de los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (PNRRI), el fortalecimiento de los mecanismos de participación y la gestión de recursos para garantizar el funcionamiento de la Instancia.

Vale la pena señalar que entre 2024 y 2026 se lograron avances normativos históricos relacionados con el acceso a tierra por parte de los pueblos indígenas, las comunidades negras y pueblo Rrom; el catastro multipropósito con enfoque étnico, los Programas Especiales de Armonización para pueblos indígenas y comunidades negras; la implementación del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural y el Sistema Educativo Indígena Propio, el fortalecimiento de competencias ambientales de las autoridades indígenas y la aprobación e implementación de la Ruta Metodológica para la incorporación del enfoque étnico en los PNRRI.

Además, entre 2024 y 2025 la Instancia contó con recursos provenientes del Convenio No. 665 de 2024, suscrito entre el Fondo Colombia en Paz y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), por un valor de $1.984.101.000, que permitió desarrollar seis macro encuentros regionales, un encuentro temático de salvaguarda de género, la elaboración del Cuarto Informe de Seguimiento a la Implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación, así como diferentes acciones de incidencia y comunicación.

El Contrato No. 634 de 2026, mediante el cual se financia el plan de trabajo definido por la IEANPE para la vigencia 2026, inició el 12 de febrero de 2026 y termina el 11 de febrero de 2027. Durante los primeros meses de

ejecución se avanzó en la elaboración de los términos de referencia y del cronograma del plan de trabajo que busca fortalecer la estrategia de acercamiento directo a las comunidades étnicas, promoviendo espacios de diálogo, escucha y seguimiento territorial al cumplimiento del Acuerdo.

En el marco de este contrato se tiene prevista la realización de 16 encuentros territoriales y cuatro encuentros específicos, orientados al seguimiento de la Salvaguarda de Género, Mujer, Familia y Generación. Estos espacios contribuirán a la consolidación del Quinto Informe de Seguimiento al Capítulo Étnico y permitirán fortalecer el seguimiento territorial al cumplimiento de los compromisos establecidos, mediante un trabajo articulado y participativo con las comunidades étnicas en los territorios.

### *7.2.2. Implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz*

A continuación se reporta el estado de la implementación del Capítulo Étnico en los demás puntos del Acuerdo Final de Paz.

#### *7.2.2.1. Reforma Rural Integral*

Desde 2022 y hasta el pasado 31 de mayo, la Agencia Nacional de Tierras reportó la constitución de 141 nuevos resguardos indígenas que abarcan un área total de 353.691 hectáreas y la ampliación de 104 más, que representan unas 1.035.284 hectáreas. En este mismo periodo se reconocieron derechos territoriales para 98 nuevos consejos comunitarios, sobre un área de 67.763 hectáreas, y se consolidaron cuatro procesos de ampliación de por 655 hectáreas. En total, en el cuatrienio 2022-2026, la creación y reconocimiento de nuevas territorialidades étnicas dio un paso adelante con la disposición final, entre creación y ampliación, de 1.457.393 hectáreas. En la vigencia 2026, con corte al 30 de mayo, la Agencia Nacional de Tierras avanzó en la formalización sobre derechos territoriales de 27 comunidades indígenas y negras, por un total de 48.566,1607 hectáreas.

En cuanto al pueblo Rroom o Gitano, el principal avance en la garantía de sus derechos durante el cuatrienio lo constituye la expedición del Decreto 869 de 2025, “Por el cual se adiciona el Título 28 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Programa

Especial de Acceso a Tierras Integral para el pueblo étnico Rrom o Gitano". Con corte al 31 de diciembre de 2025, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) registró un avance acumulado de 79.56 % en el indicador A.E.22 "Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el marco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación", correspondiente a 4.458 (tabla 13) iniciativas propias étnicas con ruta de gestión activada, de las cuales 836 fueron gestionadas durante 2025.

## Tabla 13. Desagregación de iniciativas por subregiones PDET

| Subregión PDET | Número de iniciativas |
|---|---|
| Putumayo | 130 |
| Chocó | 110 |
| Caguán y Piedemonte Caqueteño | 105 |
| Macarena – Guaviare | 94 |
| Arauca | 82 |
| Alto Patía y Norte del Cauca | 69 |
| Pacífico y Frontera Nariñense | 42 |
| Sur de Córdoba | 40 |
| Urabá Antioqueño | 38 |
| Catatumbo | 30 |
| Sur del Tolima | 28 |
| Sierra Nevada y Perijá | 25 |
| Montes de María | 24 |
| Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño | 10 |
| Pacífico Medio | 9 |

Fuente: IX informe de avance de implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2025.

En el 2025, según los registros del Sistema Integral de Información para el Postconflicto, la ART gestionó 77 iniciativas propias étnicas con enfoque de género y ruta de implementación activa en las siguientes subregiones PDET: Alto Patía y Norte del Cauca (30), Catatumbo (12), Chocó (11), Arauca (9), Pacífico y Frontera Nariñense (6), Macarena-Guaviare (3), Putumayo (2), Montes de María (1), Sierra Nevada (1), Sur de Córdoba (1) y Urabá Antioqueño (1), alcanzando así un avance del 77,52 % en el indicador A.E.25 "Porcentaje de medidas específicas, programas y proyectos diseñados, formulados, en implementación y seguimiento con mujeres de pueblos indígenas, NARP y Rrom" y la ART logró la activación acumulada de 91 iniciativas asociadas a mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, alcanzando un avance del 118.31 % para el indicador A.E.26 "Porcentaje de PATR formulados y en implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres NARP".

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi alcanzó un importante impulso en el Catastro Multipropósito, con la expedición y adopción de instrumentos normativos y operativos para la implementación de este instrumento en territorios étnicos, pues se expidió el Decreto No. 0462 del 22 de abril de 2025. En cumplimiento de este decreto, la entidad desarrolló diversas gestiones orientadas a su implementación, entre ellas la expedición de las resoluciones 0806 y 0807, mediante las cuales se establecieron los requisitos para la contratación de operadores catastrales indígenas y se adoptó el instrumento operativo LADM COL para predios que correspondan o coincidan con territorios y territorialidades indígenas en los procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito. Y en el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el 27 de octubre de 2025 se expidió el Decreto 1139 y posteriormente se abrió un espacio de seguimiento a los acuerdos protocolizados con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa. Asimismo, el 29 de diciembre se adoptó el instrumento operativo y el modelo LADM COL mediante la Resolución 2025 de 2025. A su vez, la entidad avanzó en un 47 % del territorio étnico formalizado y/o titulado.

### *7.2.2.2. Participación política*

El punto 2 del Acuerdo Final de Paz estableció el compromiso de fortalecer los procesos de capacitación en control social y veedurías ciudadanas con enfoque étnico. Para avanzar en su cumplimiento, en estos cuatro años

del Gobierno del Cambio, el Departamento Administrativo de la Función Pública: 1) capacitó a 125 pueblos y comunidades étnicas en estas materias y estableció alianzas con la Escuela Superior de Administración Pública y otras entidades nacionales, que le permitieron formar 364 ciudadanos que se autorreconocieron como pertenecientes a pueblos o comunidades étnicas, a través de 11 cursos diferentes; 2) con relación al Plan de formación a veedores con pertinencia cultural, diseñado e implementado (indicador B.E.15), reportó el cumplimiento de la meta establecida para 2025, a través de la implementación y cualificación de un plan diseñado desde 2022, consistente en el desarrollo del curso virtual "Veedurías ciudadanas con enfoque étnico". Así, para la vigencia señalada, la entidad adelantó 105 espacios de formación en control social, de los cuales 77 contaron con participación de comunidades étnicas, especialmente pueblos indígenas y comunidades negras, representando el 71 % de la población participante.

El Ministerio del Interior, como responsable de siete de los 24 indicadores étnicos contenidos en el Plan Marco de Implementación, viene liderando diversas acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades en cultura democrática, participación ciudadana, control social y garantía de derechos colectivos de pueblos y comunidades étnicas: la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal realizó la Escuela Virtual de Participación Ciudadana, estrategia formativa a través de la cual se certificaron 687 personas en distintos departamentos del país, de las cuales 15 corresponden a población indígena, cinco al pueblo Rrom y 30 a población afrodescendiente; las Direcciones Étnicas adelantaron procesos de formación territorial dirigidos a comunidades indígenas del pueblo Zenú, orientados al fortalecimiento de capacidades organizativas, la participación democrática y la garantía de derechos colectivos; la Dirección para la Democracia, en acuerdo con las Direcciones Étnicas, acompañó dos procesos del ámbito electoral, el primero dirigido a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que tuvo lugar en la ciudad de Santa Marta (Magdalena) y contó con la participación de 27 personas; y el segundo con comunidades indígenas en el Resguardo Indígena Emberá Katío del Alto Sinú, comunidad Quebrada Honda, al que asistieron aproximadamente 42 personas.

En paralelo, la Registraduría Nacional del Estado Civil concentró sus esfuerzos en ampliar la cobertura electoral en comunidades y poblaciones étnicas, con miras a los procesos electorales de 2026: aprobó la habilitación de 82 nuevos puestos de votación, para un total de 1.491, siendo este el mayor despliegue de la arquitectura electoral hasta la fecha.

### *7.2.2.3. Fin del conflicto*

Con respecto a la implementación del Capítulo Étnico en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) trabajó durante el cuatrienio 2022-2026 en los Programas Especiales de Armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico.

Durante 2024, priorizó acciones en los resguardos indígenas de Jambaló (Cauca) y Mayasquer (Nariño), el Resguardo Colonial Cañamomo Lomaprieta, ubicado entre los municipios de Riosucio y Supía (Caldas); los consejos comunitarios Nuestros Ancestros del Río Mejicano (Tumaco, Nariño), el Consejo Comunitario Mayor de la Comunidad Negra del Río Jiguamiandó (Carmen de Atrato, Chocó), y el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA), lo que dio como resultado la protocolización de convenios suscritos con autoridades étnicas, dirigidos a fortalecer tanto los procesos de reintegración de firmantes de paz con pertenencia étnica como sus comunidades.

Imagen Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Firmante de paz - Cauca, Colombia

En 2025 suscribió el Convenio 1378, por valor de $658.291.457, con el Resguardo Indígena de Jambaló (Cauca), ya ejecutado, que comprendió la realización de un conjunto de actividades de fortalecimiento de la economía comunitaria, como el apoyo a la ganadería tradicional, y la adecuación y mejoramiento de los caminos ancestrales entre la vereda La Mina, sector Villa Nueva, y la vereda Zumbico, sector Laguna Colorada (Jambaló, Cauca); protocolizó el Convenio 1379 con el Resguardo Indígena de Mayasquer (Nariño), por valor de $854.271.357, el cual, a 30 de mayo de 2026, se encuentra en ejecución. Las actividades se concentran en labores de adecuación y mantenimiento de vías ancestrales, sitios ceremoniales y espacios deportivos; el Convenio 1380 de 2025, por valor de $653.266.332, suscrito con el Resguardo Indígena Cañamomo y Lomaprieta (Caldas), en ejecución a mayo de 2026, tiene como objeto la construcción de un tambo ancestral al interior del resguardo, el desarrollo de mingas comunitarias denominadas “Caminos para volver al origen”, la implementación de un dispositivo para el proceso de comunicación de la guardia indígena, la puesta en marcha de un sistema de comunicación comunitario para las 32 comunidades pertenecientes al territorio del resguardo y el desarrollo de un proceso de formación y liderazgo.

Por su parte, el Consejo Comunitario Recuerdos de Nuestros Ancestros del Río Mejicano, en Tumaco (Nariño), ejecutó el Contrato 1381 de 2025, por un valor de $658.291.457, del que se destaca el desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de la medicina ancestral, como los laboratorios vivenciales sobre plantas medicinales y saberes botánicos, las jornadas de limpieza y siembra de especies ancestrales, talleres comunitarios de educación ambiental y encuentros culturales y deportivos para promover las prácticas ancestrales y la protección del medio ambiente

El Consejo Comunitario Mayor de la Comunidad Negra del Río Jiguamiandó, en Carmen del Darién (Chocó), se encuentra ejecutando el Contrato 1382 de 2025, por un valor de $653.266.332, el cual ha avanzado en la instalación, puesta en funcionamiento y sostenibilidad de una planta comunitaria para la transformación de residuos plásticos en materiales de construcción.

El Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato ejecutó el Contrato 1404 de 2025, por un valor de $653.266.331, que le permitió avanzar en la recuperación del camino ancestral que comunica a Vegaez con Vidrí (Riosucio, Chocó), así como la adecuación y dotación de la casa comunitaria de Vegaez.

En cuanto a garantías de seguridad para pueblos étnicos, los resultados muestran rezagos pese al esfuerzo y la voluntad política de instituciones como la Fiscalía General de la Nación. Los reportes en el Sistema Integral de Información para el Postconflicto señalan avances por parte del ente investigador en un caso priorizado con imputación, en el que las víctimas hacían parte de la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera y Rrom.

Si se tiene en cuenta que el número de casos priorizados de víctimas con pertenencia a pueblos étnicos, asignados por resolución de apoyo durante 2025 fue de 43, se concluye que el avance durante esta vigencia fue del 2,33 %. Según la Fiscalía, 13 de estos casos corresponden a población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera y 30 a población indígena. Del total de personas afectadas, en categoría de víctima: 39 casos fueron a defensores de derechos humanos y 4 a firmantes del Acuerdo Final de Paz. En cuanto a la ubicación geográfica de los casos se tiene: 21 en Guaviare, 13 en Cauca, 5 en Cesar, 3 en Antioquia y 1 en Bogotá. Respecto al estado procesal al cierre de 2025, 40 casos se encontraban en etapa de indagación, 1 en etapa de juicio, 1 en etapa de indagación con orden y 1 fue archivado por imposibilidad de establecer o identificar al sujeto activo.

El avance acumulado del número de imputaciones sobre casos de población étnica priorizados por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, en relación con el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, en el periodo 2018-2025 alcanzó el 41,22 % y a mayo de 2026, el número total acumulado de casos priorizados con imputación asciende a 162.

### *7.2.2.4. Solución al problema de drogas ilícitas*

En este punto, los principales avances en la implementación del Capítulo Étnico corrieron por cuenta de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI o la Dirección de Sustitución), entidad que enfocó sus esfuerzos en subsanar la ausencia histórica de esta perspectiva en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) original, mediante la consolidación de lineamientos y rutas para territorios colectivos. Un hecho fundamental fue la protocolización de estos lineamientos ante la plenaria de la Mesa Permanente de Concertación, el 11 de diciembre de 2025, tras un proceso participativo que incluyó aportes de organizaciones

como el Consejo Regional Indígena del Cauca y Autoridades Indígenas del Suroccidente. Estas acciones buscan el respeto de la autonomía cultural y los sistemas de gobierno propio de comunidades indígenas y negras, en la transición hacia economías lícitas.

Para operativizar dichos lineamientos, la Dirección de Sustitución formalizó un Procedimiento de Calidad de 21 pasos, que detalla la Ruta Étnica y piezas de comunicación didácticas para facilitar su aplicación en territorio. Asimismo, impulsó una ruta de verificación de pertenencia étnica, para identificar correctamente los hogares vinculados individualmente al PNIS en territorios colectivos y asegurar que reciban un tratamiento diferencial adecuado. Este proceso ya reporta avances progresivos en las oficinas territoriales, destacando el caso de Putumayo con el envío de reportes específicos de verificación.

El PNIS tiene presencia en una amplia variedad de territorios colectivos. Según los registros de la Dirección de Sustitución, se han identificado los siguientes números de territorios específicos:

- **Territorios Indígenas:** 26 resguardos, parcialidades o asentamientos, además de otros territorios agrupados en el país.
- **Consejos Comunitarios:** 8 consejos comunitarios identificados nominalmente, sumados a otros en diversas regiones del país.

La DSCI ha avanzado en la atención de familias localizadas en territorios colectivos e identificado inicialmente 21.299 núcleos familiares vinculados al PNIS en estas zonas. A través de procesos de verificación y asistencia técnica, se han sumado 545 núcleos adicionales que manifestaron autorreconocimiento étnico, para un total de 21.844 familias con pertenencia étnica identificada o por determinar.

Por su parte, la Consejería Comisionada de Paz (CCP) es responsable de seis indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación relativos a pueblos étnicos, entre ellos el saneamiento y descontaminación de minas antipersona y munición sin explotar, indicador que al 31 de diciembre de 2025 registró un avance acumulado del 55,22 %, correspondiente a 360 resguardos y 58 consejos comunitarios libres de estos artefactos letales, gracias a procesos concertados con los pueblos y comunidades étnicas. En la vigencia 2025, la CCP atendió 163 territorios étnicos mediante acciones de Educación en el Riesgo de Artefactos Explosivos. En Nariño y Chocó se

fortalecieron capacidades comunitarias a través de la formación de líderes y autoridades locales que replicaron conocimientos mediante talleres; además, se desarrollaron estrategias de prevención y sensibilización en medios de comunicación, material pedagógico y perifoneo. El 82 % de las intervenciones se concentraron en Antioquia, Guainía, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

### *7.2.2.5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*

La implementación del Capítulo Étnico en el punto 5 del Acuerdo Final de Paz implica el cumplimiento de 13 indicadores del Plan Marco de Implementación. Con corte al 24 de mayo de 2026, el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto reportó un avance general del 48,84 % en este punto y el cumplimiento o finalización del indicador E.E.8. “Sistemas de información con enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación del plan nacional de derechos humanos cuentan con indicadores, instrumentos, variables y medidas y criterios pertinentes para la definición de mecanismos de monitoreo de la situación de derechos humanos de los pueblos étnicos.[22]

Cuatro entidades son responsables de estos indicadores: la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la Jurisdicción Especial para la Paz, el Ministerio de Salud y Protección Social, y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En 2025, por parte de la Consejería Presidencial los principales avances están relacionados con: i) la construcción de insumos a través de encuentros territoriales realizados en distintas regiones del país, para la formulación del Capítulo Étnico del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos; ii) el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional mediante la participación en mesas de seguimiento; y iii) la instalación de una mesa de trabajo para el pueblo Rrom.

22. Este indicador estaba a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, entidad que en 2018 construyó la plataforma del Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) en su primera fase, donde se puede realizar seguimiento, monitoreo y mapeo de oferta, con enfoques diferenciales étnico, poblacional, género, sexo y grupos etarios

La Jurisdicción Especial para la Paz realizó cinco audiencias y 24 espacios de diálogo intercultural e interjurisdiccional, que permitieron definir rutas de coordinación para el abordaje y trámite de los casos étnicos identificados, y fortalecimiento de la articulación entre las distintas jurisdicciones indígena y transicional, con un cumplimiento del 100 % al ejecutarse la totalidad de las 29 audiencias planeadas para la vigencia.

En cabeza del Ministerio de Salud, procesos de atención psicosocial con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, familia y generación, acorde con los decretos ley 4633, 4634 y 4635, en el marco de los módulos étnicos y la ruta de atención integral en salud, a 29.047 víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica, de las cuales 19.288 pertenecen a comunidades negras, afro, raizales y palenqueras; 9.675 a pueblos indígenas; y 84 al pueblo Rrom.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Comunidad Paz

La Unidad para las Víctimas, responsable de nueve de los 14 indicadores étnicos, reportó un avance del 56,36 % de cumplimiento del indicador E.E.1 “Porcentaje de planes concertados, consultados en implementación e implementados”, correspondiente a los sujetos de reparación colectiva étnicos que alcanzaron al menos un 15 % de avance en la implementación de su Plan Integral de Reparación Colectiva. Este resultado se obtuvo a partir de 93 planes étnicos que lograron superar dicho umbral de nivel de implementación, sobre un total de 165 planes protocolizados al cierre de la vigencia anterior. De este total, 32 corresponden a comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, 60 a pueblos y comunidades indígenas, y 1 al pueblo Rrom. Adicionalmente, adelantó acciones técnicas y administrativas encaminadas a avanzar en el cumplimiento de compromisos pendientes.

Durante esta misma vigencia (2025) culminó la implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) de un Sujeto de Reparación Colectiva étnico, correspondiente al pueblo Emberá Chamí del resguardo de Honduras. Este resultado representa un avance del 0,61 % frente a los 165 sujetos con PIRC protocolizados y registrados al cierre de 2024. Con ello, el acumulado histórico asciende a cuatro planes étnicos finalizados, equivalente al 2,42 % del total. Entre el conjunto de situaciones que explican este bajo desempeño figuran las dificultades en la coordinación y articulación de compromisos con las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y retrasos en los procesos de contratación de las instituciones. Lo anterior contrasta con el avance del 52 % de los Sujetos de Reparación Colectiva étnicos ubicados en municipios PDET que alcanzaron, al menos, un 15 % de avance en la implementación de sus PIRC. Este resultado corresponde a 59 planes que superaron dicho nivel de implementación, de un total de 114 planes étnicos protocolizados en 2024. De estos, 31 sujetos pertenecen a comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras, mientras que 28 sujetos colectivos pertenecen a pueblos y comunidades indígenas ubicados en zonas PDET.

En el marco de la implementación de estos planes desarrolló 15 acciones específicas dirigidas a mujeres pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como al pueblo Rrom, para un acumulado total en el cuatrienio 2022-2026 de 104 de acciones específicas con enfoque de género y étnico; y completó la ejecución de tres acciones programadas en el marco de los procesos de retorno,

restitución de tierras y reparación integral, dirigidos al Pueblo Nukak, al Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge y a los consejos comunitarios de Alto Mira, Curvaradó y Jiguamiandó, con lo cual logró un total de 21 acciones ejecutadas en cumplimiento de este indicador.

#### *7.2.2.6. Implementación y verificación*

En este punto, el avance más importante del 2025 corresponde a la Defensoría del Pueblo y está representado en la activación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635, de la cual ejerce la secretaría técnica. En este sentido, realizó el seguimiento a las entidades responsables, acompañado del análisis y formulación de recomendaciones orientadas al cumplimiento de las disposiciones establecidas; trabajó de manera articulada con la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, lo que permitió avanzar en la elaboración de los capítulos que integran el XIII Informe de Seguimiento y Monitoreo a los decretos mencionados; acompañó e incidió en 68 espacios de consulta previa convocados por el Ministerio del Interior; y alcanzó un 72,68 % en la actualización de los registros de los indicadores étnicos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto.

Durante el cuatrienio 2022-2026 el avance guarda relación con la actualización de las fichas y matrices de seguimiento a los indicadores étnicos contenidos en el Plan Marco de Implementación, pues el Departamento Nacional de Planeación reportó que, 97 de los 104 indicadores étnicos, cuentan con ficha técnica aprobada.

### *7.2.3. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

Con el propósito de impulsar el cumplimiento del Capítulo Étnico, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz diseñó una ruta de incorporación del enfoque étnico y la salvaguarda de género, mujer, familia, generación y objeción cultural en los Programas Nacionales de Reforma Rural Integral, mediante espacios técnicos con la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y entidades responsables.

Tal objetivo implicó una intensa labor de gestión y acompañamiento técnico a lo largo del cuatrienio 2022-2026, que fortaleció la articulación interinstitucional a través de espacios técnicos y múltiples mesas territoriales en Cauca, Chocó, Catatumbo, Nariño y Meta; permitió concertar compromisos, realizar seguimiento a acuerdos territoriales y promover acciones de reincorporación étnica, garantías de derechos y participación política de pueblos étnicos.

Si bien persisten desafíos relacionados con las restricciones fiscales, las dificultades operativas del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y los retrasos en escenarios de coordinación nacional, se lograron acuerdos políticos y técnicos que permitieron consolidar la ruta metodológica de enfoque étnico y su presentación ante la Comisión de Seguimiento a la Implementación Verificación e Impulso a la implementación También lideró el proceso técnico que permitió el cierre de 11 de los 16 Planes Nacionales Sectoriales, con incorporación de enfoque étnico y perspectiva de género, mujer, familia y generación. Cinco de ellos, por la naturaleza de los bienes o servicios ofertados, no desarrollaron acciones diferenciadas, teniendo en cuenta que su formulación contempla un impacto en toda la población rural; nueve adelantaron acciones de participación, concertación y consulta previa con pueblos y comunidades étnicas; y seis evidencian medidas, proyectos o programas específicos con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación para las mujeres étnicas.

### *7.2.4. Recomendaciones*

La implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz ha enfrentado diversos obstáculos estructurales que limitan su efectividad. Entre ellos se reseñan la débil institucionalización del enfoque étnico en entidades clave, rezagos normativos, ausencia de trazadores presupuestales y déficits de articulación interinstitucional, que siguen afectando el cumplimiento de las obligaciones estatales hacia los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom.

Por ello, con el objetivo de superar los retos estructurales y operativos identificados, y asegurar el cumplimiento integral, diferencial y verificable de los compromisos asumidos con los pueblos étnicos en el Acuerdo Final de Paz, se plantean las siguientes recomendaciones

- Fortalecer la territorialización del Capítulo Étnico, garantizando recursos, personal capacitado y rutas diferenciadas para todas las fases de implementación.
- Reglamentar de forma urgente los decretos pendientes para la implementación del Capítulo Étnico.
- Garantizar la sostenibilidad presupuestal de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE)y los mecanismos de participación, mediante trazadores étnicos específicos.
- Establecer trazadores presupuestales con enfoque diferencial, en articulación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda.
- Reconocer legalmente las guardias indígenas y cimarronas como sistemas propios de autoprotección.
- Promover estrategias regionales integrales, articulando el Capítulo Étnico con los PDET y los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral.
- Fortalecer el monitoreo comunitario y la transparencia del Sistema Integrado de Información para el Postconflicto, garantizando la participación directa de la IEANPE en el seguimiento a los indicadores étnicos.
- Avanzar, con una voluntad política renovada y con mayor coherencia interinstitucional, en el cumplimiento de compromisos sostenibles para transformar estructuralmente los territorios étnicos, con el fin de consolidar una paz con justicia, equidad y enfoque diferencial.
- Lograr que el Capítulo Étnico no solo sea una herramienta jurídica, sino una oportunidad ética y política para construir una Colombia plurinacional, diversa e incluyente.

## *7.3. Enfoque de niñez y juventud*

La incorporación del enfoque de niñez y juventud implicó profundizar el trabajo por la paz con los niños, niñas y adolescentes alrededor de pedagogías de paz; el uso de metodologías participativas que promueven la prevención de violencias y la protección de las infancias y adolescencias frente a fenómenos como su reclutamiento, uso y utilización por parte de grupos armados o delictivos, violencia sexual, consumo de sustancias, entre otras.

Lo anterior permitió trabajar durante el presente gobierno con más de 2.500 niños, niñas y adolescentes tanto en entornos educativos como comunitarios, alrededor de pedagogías orientadas al conocimiento del Acuerdo Final de Paz, el fortalecimiento del tejido social, la convivencia pacífica y la no repetición de violencias, y su promoción como sujetos de derechos y protagonistas en la construcción de paz. Estas acciones pedagógicas se realizaron en articulación con organizaciones de la sociedad civil, líderes y lideresas comunitarias y entidades del orden nacional y territorial.

Desde la Unidad de Implementación se ejecutaron acciones de acompañamiento y escucha a los hijos e hijas de firmantes de paz, con el propósito de fomentar espacios territoriales libres de violencias donde los niños y las niñas puedan crecer sanamente y tener un desarrollo integral. En 2024 se llevó a cabo el foro “Primera infancia, culturas de paz y naturaleza”, que fomentó un diálogo constructivo entre entidades, sociedad civil, representantes de víctimas y firmantes de paz e invitados internacionales, para reflexionar sobre las prioridades en torno a la primera infancia en los procesos de implementación del Acuerdo de Final Paz, a partir de la identificación de buenas prácticas a nivel nacional e internacional.

En ese sentido, uno de los principales logros en la implementación del enfoque de niñez y juventud radica en haber posicionado en escenarios institucionales la necesidad de escuchar a los niños y las niñas, entender lo que tienen para decir sobre la paz y la implementación del Acuerdo, y comprender los retos que deben ser superados para lograr la garantía integral de sus derechos desde el interés superior del niño.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Taller dibujo con Matador - COP16. Cali, Colombia

### *7.3.1. Acciones de prevención del reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes*

En estos cuatro años se desplegaron acciones preventivas contra el reclutamiento ilícito de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, particularmente en territorios priorizados. Prueba de ello lo constituye la implementación de la Línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual por parte de la Dirección de Infancias y Adolescencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Desde esta dirección se desarrolló, durante las vigencias 2024, 2025 y hasta mayo de 2026, una estrategia territorial diferenciada para la prevención del reclutamiento ilícito en municipios PDET con alta incidencia del conflicto armado, a través de la suscripción e implementación de convenios con organizaciones sociales, comunitarias y étnicas que tienen presencia directa en estos territorios.

El Convenio 1138 de 2024, suscrito con la organización Justapaz en articulación con la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, orientado a fortalecer las capacidades institucionales, comunitarias y sociales, incluyó procesos de formación, asistencia técnica y movilización social mediante los cuales se cualificaron equipos territoriales, actores comunitarios y entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en la comprensión del fenómeno del reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes; así como estrategias pedagógicas, campañas de prevención y acciones de comunicación comunitaria dirigidas a la desnaturalización de la vinculación de dicha población a dinámicas armadas. Las acciones tuvieron cobertura directa en los siguientes departamentos y municipios PDET: Antioquia (Amalfi, Anorí, Cáceres, Caucasia, Remedios, Nechí y El Bagre), Arauca (Arauquita y Tame), Caquetá (Florencia y Cartagena del Chairá), Cauca (Morales, Cajibío, Piendamó, Argelia, Patía y Balboa), Chocó (Condoto e Istmina), Guaviare (San José del Guaviare y El Retorno), Magdalena (Santa Marta, Ciénaga y Fundación), Meta (Mesetas, Vista Hermosa, Puerto Concordia y Puerto Rico), Nariño (Tumaco y Barbacoas), Putumayo (Mocoa, Puerto Asís, Puerto Guzmán, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón), Tolima (Chaparral, Planadas y Rioblanco) y Valle del Cauca (Florida y Pradera).

El Convenio 1180 de 2024, suscrito con Benposta Nación de Muchachos, se desarrolló en Tibú y Sardinata (Norte de Santander), Buenaventura (Valle del Cauca), Fortul y Saravena (Arauca), Caloto (Cauca), San José del Guaviare (Guaviare) y Mesetas (Meta). Priorizó el fortalecimiento de entornos

protectores a nivel familiar, comunitario e institucional, así como la activación y fortalecimiento de rutas de prevención y protección. Se desarrolló en articulación con entidades territoriales y espacios intersectoriales, y permitió la identificación temprana de riesgos, la intervención oportuna y la contención de situaciones asociadas al reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes en contextos críticos PDET.

El Convenio 1783 de 2025, suscrito con la Asociación de Autoridades Tradicionales Awá, se ejecuta en territorios PDET del departamento de Nariño, específicamente en los municipios de Barbacoas, Ricaurte, Samaniego, Roberto Payán y Tumaco, caracterizados por una alta afectación del conflicto armado y graves riesgos de reclutamiento y tiene como objeto implementar una estrategia de prevención del reclutamiento, uso y utilización de niñas, niños y adolescentes Awá, mediante la creación y fortalecimiento de entornos protectores con enfoque intercultural y territorial. Su desarrollo se fundamenta en el fortalecimiento de la identidad cultural, la recuperación de prácticas ancestrales y la participación comunitaria, reconociendo que el reclutamiento en estos territorios está directamente asociado a la desestructuración del tejido social y cultural.

### *7.3.2. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en articulación con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, definió una estrategia para acelerar la aplicación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales en lo que se refiere a conductas criminales sistemáticas y graves que alimentan la continuidad de la violencia y obstaculizan la construcción de paz en el territorio nacional. En la fase inicial se priorizaron tres regiones y tres ejes estratégicos: minería ilegal en Magdalena Medio; reclutamiento ilícito, uso, utilización y violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en norte del Cauca y Catatumbo; y economías ilegales y lavado de activos a nivel nacional.

En este marco: facilitó la articulación entre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA); y consolidó un espacio de trabajo con la

Secretaría de Gobierno del Cauca, que permitió socializar la estrategia de aceleración de la Política Pública de Desmantelamiento y la conducta criminal priorizada por la secretaría de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en este departamento. Estas acciones han permitido avanzar en el mapeo de la oferta institucional y actores clave a nivel nacional y territorial, así como explorar la participación de la Unidad de Implementación en las instancias territoriales diseñadas para la prevención del reclutamiento, como el Comité Departamental para la Prevención del Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes.

Producto de este ejercicio, en cumplimiento de los acuerdos realizados y el cronograma definido por la secretaría técnica, el Equipo de Niñez y Juventud elaboró un documento que consigna la naturaleza y alcance de la arquitectura institucional existente en el país para la prevención de este flagelo; recoge los territorios priorizados en la Estrategia Nacional de Prevención del Reclutamiento 2025-2030; presenta las alertas relacionadas con el fenómeno del reclutamiento identificadas por la CIPRUNNA; y consolida un mapeo de la oferta institucional a nivel nacional, con énfasis particular en el departamento del Cauca, teniendo en cuenta su priorización. Con miras a profundizar la implementación del enfoque de Niñez y Juventud, en estos cuatro años (2022-2026) fortaleció su articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo de acciones conjuntas, en su gran mayoría en el marco de la campaña ¡Aquí crece la generación para la paz!, mediante intervenciones en instituciones educativas priorizadas y espacios comunitarios en territorios afectados por el conflicto.

Tanto para la articulación con el ICBF como para las acciones desarrollas por la Unidad, las instituciones educativas fueron seleccionadas conforme a los lineamientos de la Política de Gestión Integral del Riesgo Escolar y Educación en Emergencias “Escuela, Territorio de Vida”, lo que permitió fortalecer la escuela como entorno protector de derechos en regiones priorizadas.

De igual forma, en articulación con otras entidades y dependencias, como la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Consejería Comisionada de Paz y Fondo Paz, se desarrollaron acciones tanto en instituciones educativas como en entornos comunitarios: casas de la cultura, canchas, polideportivos, bibliotecas, entre otros. Entre 2024 y 2026 se desarrollaron más de 25 experiencias en municipios PDET y ZOMAC de departamentos como Cauca, Nariño, Guaviare, Antioquia, Arauca, Putumayo, Tolima y Cundinamarca.

### *7.3.2.1. Servicio Social para la Paz*

La coordinación sectorial alcanzada en el cuatrienio 2022-2026 entre diversas entidades permitió reglamentar e implementar la primera cohorte del Servicio Social para la Paz, alternativa al Servicio Militar Obligatorio contemplada en el artículo 10 de la Ley 2272 de 2022, que guarda estrecha relación con la participación política contemplada en el punto 2 del Acuerdo Final de Paz, y plantea la creación de mecanismos que fortalezcan los liderazgos juveniles, y promuevan la inclusión social y política de los jóvenes. Particularmente, los esfuerzos realizados por la Unidad de Implementación y la Consejería Comisionada de Paz, facilitaron la implementación de la modalidad tres del programa: refrendación y cumplimiento de los acuerdos de paz.

En diciembre de 2025 finalizó el proceso de formación de 60 jóvenes promotores de esta modalidad, quienes entre enero-febrero de 2026 formularon las iniciativas de paz a trabajar en sus municipios de residencia, las cuales guardan relación con las necesidades de su territorio.

Esta experiencia dejó una serie de lecciones que fueron consolidadas en un documento técnico junto a las recomendaciones específicas que desde la Unidad se consideran prioritarias para la correcta implementación del programa, y compartidas con el Ministerio de Educación, para que fueran tenidas en cuenta en la actualización del Manual Operativo programa, que se adelanta en 2026.

Para la cohorte 2026, en articulación con la Consejería Comisionada de Paz se definieron 160 cupos, los cuales fueron distribuidos en los municipios priorizados (tabla 14).

## Tabla 14. Cupos del Servicio Social para la Paz 2026, según municipios priorizados

| Departamento | Municipio | Número de cupos | Entidad responsable |
|---|---|---|---|
| **Arauca** | Arauca | 10 | UIAP |
| **Arauca** | Arauquita | 10 | UIAP |
| **Huila** | Algeciras | 10 | UIAP |
| **Tolima** | Icononzo | 10 | UIAP |
| **Caquetá** | Belén de los Andaquíes | 10 | UIAP |
| **Cauca** | Santader de Quilichao | 10 | UIAP |
| **Putumayo** | Puerto Guzmán | 10 | UIAP |
| **Putumayo** | Puerto Asís | 10 | UIAP |
| **Valle del Cauca** | Buenaventura | 8 | CCP |
| **Nariño** | Roberto Payán | 15 | CCP |
| **Nariño** | Mallama | 10 | CCP |
| **Nariño** | Tumaco | 10 | CCP |
| **Chocó** | Quibdó | 10 | CCP |
| **Putumayo** | Valle del Guamez | 10 | CCP |
| **Norte de Santander** | Tibú | 10 | CCP |
| **Guajira** | Dibulla | 10 | CCP |

Fuente: Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2026.

### *7.3.3. Recomendaciones*

Aunque el enfoque de niñez y adolescencia es transversal en los distintos puntos del Acuerdo, no existe una arquitectura institucional consolidada, robusta y específica para garantizar su implementación, seguimiento y monitoreo de manera diferenciada. Muchas acciones quedan diluidas

dentro de enfoques más amplios como el territorial, de género, étnico o juventud en general. Por cuenta de lo anterior, la niñez termina siendo vista como población beneficiaria indirecta y no como sujeto político y titular de derechos dentro de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En ese sentido, el trabajo adelantado por la Unidad de Implementación en estos cuatro años dejó como enseñanza que la garantía de derechos para los niños, las niñas y los adolescentes no puede estar atada a la implementación de medidas diferenciadas en términos étnicos o de género, como se realiza, sino que debe tener instancias y metas propias que permitan una incidencia real en la reivindicación de sus derechos desde su reconocimiento como sujetos de especial protección constitucional, pero también como actores de cambio capaces de intervenir su realidad.

Es por ello que las medidas que se toman y las acciones que se desarrollan en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz deben fortalecer los escenarios de participación de esta población y brindar las garantías para una incidencia segura. Su inclusión en el marco de acción del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, por ejemplo, debe ir más allá de la visión de la niñez como víctima o como extensión de sus padres en el caso de los hijos e hijas de firmantes de paz, a partir del reconocimiento propio de su autonomía como sujetos políticos.

De otra parte, la implementación del Acuerdo Final de Paz ha dejado en evidencia que, una parte significativa de las acciones impulsadas por las juventudes para promover la construcción de paz, la reconciliación y el fortalecimiento del tejido social, se desarrollan a través de iniciativas comunitarias, organizativas y territoriales no institucionalizadas. Si bien estos procesos han sido fundamentales para dinamizar ejercicios de participación, pedagogía y transformación territorial en distintos contextos, dependen en gran medida de esfuerzos locales, capacidades organizativas limitadas o voluntades políticas, lo que dificulta su sostenibilidad en el tiempo. Esto refleja la necesidad de fortalecer mecanismos institucionales que reconozcan, acompañen y consoliden el papel de las juventudes como actores estratégicos en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Así mismo, resulta importante cuestionarse sobre la suficiencia y pertinencia de la oferta pública dirigida a juventudes en contextos de construcción de paz. Estos años de trabajo territorial han demostrado que las políticas y programas existentes resultan insuficientes para garantizar de manera

integral el acceso efectivo a derechos, oportunidades y condiciones materiales de vida digna para amplios sectores de la población joven, particularmente en territorios históricamente afectados por el conflicto armado.

Por todo lo anterior, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz formula las siguientes recomendaciones, con el fin continuar fortaleciendo el trabajo con la niñez y las juventudes para la construcción de paz estable y duradera.

- Fortalecer la arquitectura institucional para la implementación del enfoque de niñez y juventud en el Acuerdo Final de Paz, mediante la creación o consolidación de instancias específicas de seguimiento, indicadores y mecanismos de incidencia que permitan superar la dispersión actual de acciones y reconocer a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos políticos titulares de derechos dentro de la construcción de paz.

- Fortalecer y dar continuidad a las estrategias de pedagogía de paz con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, reconociendo que la construcción de una paz estable y duradera requiere formar generaciones con capacidades para la convivencia, la participación, la transformación pacífica de conflictos y la no repetición, especialmente en territorios históricamente afectados por la violencia.

- Crear mecanismos sostenibles de participación, acompañamiento y financiación para las juventudes constructoras de paz, a través del apoyo técnico y territorial a las diversas iniciativas comunitarias juveniles, y mejorar las condiciones de permanencia en programas como el Servicio Social para la Paz y Jóvenes en Paz. Así mismo, ampliar la oferta orientada a garantizar derechos, oportunidades y proyectos de vida digna para las juventudes en territorios priorizados.

## *7.4. Enfoque de discapacidad*

Desde la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz se planteó la necesidad de crear un equipo que lograra gestionar, articular y liderar respuestas a una serie de necesidades propias de las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado y firmantes de paz. Entre las necesidades identificadas para esta población sobresalen: las barreras para acceder a la salud, particularmente a la rehabilitación física y psicosocial, y a la provisión de tecnologías de asistencia como ortesis, sillas de ruedas, dispositivos auditivos, bastones para ciegos, entre otros; y la falta de garantías para la sostenibilidad económica y la participación política.

En ese sentido, las acciones de la Unidad de Implementación durante el cuatrienio se concentraron en dar respuesta a las necesidades identificadas, a través de diversas acciones que demandaron una articulación interinstitucional permanente.

Imagen Agencia para la Reincorporación y la Normalización. Firmante de paz - Meta, Colombia

**Ejemplo de ello son:** 1) el Convenio 056 de 2024 entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Fondo Colombia en Paz, para garantizar el acceso a salud de los firmantes de paz; 2) el Contrato 2002 de 2024 entre el Fondo Colombia en Paz y la Clínica Barraquer (Oftalmos S.A), por $390.000.000, para la atención y valoración de 12 personas en proceso de reincorporación con necesidades en salud visual, 16 procedimientos quirúrgicos, entrega de prótesis ocular a 7 personas y seguimiento postquirúrgico. Entre diciembre de 2025 y febrero de 2026 se adelantaron gestiones para prorrogarlo hasta el 31 de julio de 2026 o hasta agotar los recursos, lo que ocurra primero, mientras que desde la Unidad de Implementación se realizaron tareas de acompañamiento clínico para un total de 8 consultas de control postquirúrgico, el seguimiento y evolución de pacientes intervenidos, 3 controles clínicos y 4 controles postoperatorios. La trazabilidad evidencia que las consultas posquirúrgicas se incrementaron en el 2026, con un total de 16 procedimientos quirúrgicos. Los procedimientos asociados incluyen hospitalizaciones, cirugías, controles posoperatorios y estudios diagnósticos avanzados —tomografía, retinografía, campos visuales, biometría, láser y laboratorio— que garantizan la continuidad en la atención especializada y en la recuperación de los pacientes. Los controles realizados a diagnósticos atendidos en este periodo incluyeron desprendimiento de retina, 3 casos de trasplante de córnea e implante de queratoprótesis de Boston.

Dado el impacto positivo que ha tenido el enfoque de discapacidad en la vida de los firmantes de paz, se decidió documentar las experiencias en dos piezas audiovisuales[23] divulgadas a través de las redes sociales y se solicitó información al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) sobre la situación de salud de las personas privadas de la libertad firmantes del Acuerdo Final de Paz, con el objeto de extender la atención médica a estas personas. En diciembre de 2025 ambas entidades coordinaron la atención en salud para 141 firmantes de paz privados de la libertad. Además, este acercamiento generó efectos en doble vía: la Unidad de Implementación pudo contar con información precisa, georreferenciada, con planes de tratamiento médico y seguimiento de los casos, y el INPEC se logró afiliarlos al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

23. Disponibles en: https://youtu.be/1igJOPs3lSM?si=cAIVqlsIME5JwPal y https://www.instagram.com/reel/DVhgi-qCY6W/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFlZA==

### *7.4.1. Garantías para la sostenibilidad económica de personas con discapacidad*

Otra de las grandes barreras identificadas para el grueso de las personas en proceso de reincorporación tiene que ver con la sostenibilidad económica, dificultades para mantener proyectos productivos, dispersión y problemas de seguridad que derivan en el abandono de territorios donde estaban los proyectos, entre otros. Estas dificultades no son ajenas a las personas con discapacidad quienes, además, enfrentan barreras ambientales, sociales e incluso formativas, motivo por el cual desde la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz se viene trabajando de la mano del Comité Nacional de Excombatientes Lisiados de Guerra, Adultos Mayores y Enfermedad de Alto Costo (CONELAEC), con el objeto de contribuir en la sostenibilidad económica, para lo cual lidera la gestión para una serie de capacitaciones en hotelería y turismo, hotelería comunitaria y servicio al cliente, que brinda el SENA y actualmente se acompaña a la CONELAEC en su gestión ante la Sociedad de Activos Especiales para obtener un predio (hotel) que permita garantizar la sostenibilidad económica de un grupo de firmantes con discapacidad.

### *7.4.2. Participación política*

La mesa técnica CAPAZCIDADES, surgida tras la aprobación del programa del mismo nombre, cuenta con la participación directa de firmantes de paz: Consejo Nacional de Reincorporación —componente Comunes— y CONELAEC, como expresión de firmantes no pertenecientes al Partido Comunes.

En 2025, el Ministerio de Salud presentó en esta mesa el Registro de Cuidadores de Personas con Discapacidad y la Agencia de Reincorporación y Normalización socializó el Memorando de Entendimiento con FOAL, orientado a fortalecer la inclusión social, laboral y ocupacional de personas con discapacidad visual en proceso de reincorporación.

### *7.4.3. Recomendaciones*

La implementación del Acuerdo Final de Paz debe continuar fortaleciendo el enfoque diferencial de discapacidad, como condición necesaria para garantizar la inclusión, la reparación integral y la reincorporación efectiva de las personas afectadas por el conflicto armado. Al respecto, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz formula las siguientes recomendaciones:

1. Fortalecer el marco normativo y de política pública, garantizando la implementación efectiva de instrumentos como el CONPES 4198 de 2026 correspondiente a la Política Nacional de Discapacidad y la Ley 2297 de 2023, conocida como Ley del Cuidador, así como su articulación con las políticas de reincorporación, reparación integral y construcción de paz.
2. Transversalizar el enfoque de discapacidad en la implementación del Acuerdo Final de Paz, incorporándolo en los planes, programas, proyectos e indicadores institucionales; asignándole presupuesto y asegurando su inclusión en futuros procesos de diálogo y construcción de paz.
3. Consolidar los procesos de identificación y caracterización de personas con discapacidad tanto víctimas como firmantes del Acuerdo Final de Paz; fortalecer los sistemas de información por medio del certificado de discapacidad y otros, para asegurar el seguimiento al acceso efectivo de derechos.
4. Garantizar el acceso a servicios integrales de rehabilitación física, psicosocial y comunitaria, reconociendo que las secuelas del conflicto continúan afectando a miles de personas y requieren respuestas sostenibles por parte del Estado.
5. Asegurar la sostenibilidad y ampliación de iniciativas exitosas, como el Convenio Marco 056 de 2024, promoviendo su continuidad y fortalecimiento tanto institucional como financiero, así como la gestión de cooperación nacional e internacional para ampliar su impacto.
6. Promover la inclusión económica y social de las personas con discapacidad, mediante rutas diferenciales de reincorporación; acceso a educación, empleo, proyectos productivos y ajustes razonables que favorezcan su autonomía e independencia.

7. Fortalecer la articulación interinstitucional y la incorporación del enfoque de discapacidad en el Sistema Integral para la Paz, garantizando la participación efectiva de personas con discapacidad en escenarios de verdad, memoria, justicia restaurativa, reparación y garantías de no repetición.

La discapacidad debe ser reconocida como una de las consecuencias directas del conflicto armado y, por tanto, como un elemento fundamental para la construcción de una paz inclusiva, sostenible y centrada en la garantía efectiva de derechos. La consolidación de estas acciones permitirá avanzar hacia una implementación más equitativa del Acuerdo Final de Paz y responder de manera integral a las necesidades de las personas con discapacidad afectadas por la guerra.

## *7.5. Enfoque territorial*

En estos cuatros años, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, en virtud de sus funciones misionales, creó el Equipo Territorial, encargado de liderar, impulsar y coordinar los esfuerzos de convergencia interinstitucional e intersectorial para la implementación integral del Acuerdo Final de Paz en diez departamentos priorizados[24], así como la articulación entre las entidades nacionales, los entes territoriales, las organizaciones sociales, el sector privado y la cooperación internacional.

Imagen presidencial. Chocó, Colombia

24. Estos departamentos son: Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Magdalena Medio, Nariño. Norte de Santander, Putumayo.

Para ello, el Equipo Territorial desplegó su trabajo con miras a fortalecer tanto la articulación territorial con entidades implementadoras del Acuerdo Final de Paz, así como las capacidades de los actores territoriales de cara a la implementación del Acuerdo.

Con relación a los procesos de articulación, desde el segundo semestre de 2024 y hasta al tercer trimestre de 2026, la estrategia territorial de la Unidad de Implementación impulsó mesas de articulación en todos los departamentos priorizados que contaron con la activa participación de agencias, entidades y ministerios con responsabilidades en la implementación del Acuerdo Final de Paz, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP OEA), la Misión de Verificación de Naciones Unidas y la Jurisdicción Especial para la Paz. Se lograron realizar más de 70 sesiones en total, en las cuales se identificaron cuellos de botella, se concertaron agendas y compromisos vinculados a la implementación del Acuerdo Final de Paz en los territorios.

Desde el Equipo Territorial de la Unidad también se lideró la articulación con todos los actores territoriales (alcaldías, gobernaciones, organizaciones de base, instancias de participación, cooperación internacional y empresa privada) con el fin de incidir en el diseño de estrategias y herramientas de planeación y política pública que garanticen la sostenibilidad de la implementación del Acuerdo.

En este sentido durante el periodo del 2024 - 2026 (mayo 30) el Equipo Territorial de la Unidad desarrolló 230 acciones de articulación y asistencia técnica para la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz con actores nacionales y 396 con actores territoriales, en las cuales se desarrollaron las siguientes agendas territoriales en clave de procesos estratégicos:

- **Dejar capacidades instaladas en las entidades territoriales mediante la inclusión y seguimiento prospectivo a los lineamientos de paz en los Planes de Desarrollo Territoriales.** Esto permitió la coordinación entre diferentes niveles del Estado para avanzar en la identificación y ejecución de acciones de transformación territorial y construcción de paz, y avanzar en procesos efectivos de articulación de recursos técnicos, financieros y humanos que permitieran avanzar en la implementación del Acuerdo Final de Paz en los territorios.

- **Acompañamiento y fortalecimiento de mecanismos de participación y veeduría ciudadana a nivel territorial.** Esto con el fin de incentivar la creación de redes ciudadanas y comunitarias de aliados estratégicos para que realicen seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz en cada territorio y a la gestión pública de las entidades implementadoras encargadas.

## Tabla 15. Estrategias de articulación territorial para la implementación del Acuerdo Final de Paz en los departamentos priorizados

| Punto del Acuerdo | Agenda | Descripción |
|---|---|---|
| 1 - 4 | Comités Municipales de Reforma Agraria | Estrategia de fortalecimiento en Cauca, Nariño y Putumayo. |
| | Consejos Asesores Territoriales-PNIS | Fortalecimiento a la instancia de participación para la articulación interinstitucional en Putumayo y Magdalena Medio. |
| | Acceso a tierras | Acompañamiento mediante ruta de acceso a tierras de SAE y ANT en los 10 departamentos priorizados, especialmente asociaciones productivas de segundo nivel, mujeres y firmantes de paz. |
| | Planes de Acción para la Transformación Regional | Acompañamiento a la actualización y construcción del Capítulo de Programas y Proyectos del PATR en los 10 departamentos priorizados. |
| | Pacto Catatumbo | Construcción participativa e implementación del capítulo de paz. |
| | Programa Mundial de Alimentos | Acompañamiento y asistencia técnica en el marco del Fondo Alimentando la Paz mediante la apertura de tres convocatorias para la ejecución de proyectos productivos en Arauca, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Tolima, Caquetá. |
| | OCAD PAZ | Fortalecimiento de capacidades técnicas a entidades territoriales para la presentación de proyectos a las convocatorias del OCAD PAZ en los 10 departamentos priorizados. |

| Punto del Acuerdo | Agenda | Descripción |
|---|---|---|
| | **Obras por Impuestos** | Articulación interinstitucional con el sector privado para la implementación de proyectos mediante metodologías de Obras por Impuestos en Antioquía, Arauca, Norte de Santander, Nariño, Huila. |
| | **Seguridad Humana** | Misiones territoriales para el acceso a servicios básicos y derechos fundamentales en el marco de la seguridad humana en Putumayo, Chocó, Caquetá y Cauca que beneficiaron a más de 3.000 personas en los territorios más apartados y afectados por la violencia. |
| **2** | **Reed de Veedurías Ciudadanas** | Desarrollo del diplomado “Cuidar lo público para alcanzar la paz” y seguimiento a proyectos de inversión en Nariño, Cauca, Putumayo, Chocó, Arauca. |
| | **Servicio Social para la Paz** | Acompañamiento a Jóvenes en Paz en como alternativa al servicio militar en Nariño, Norte de Santander. A la espera de que inicie la 2da cohorte para acompañamiento en Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima. |
| | **Instancias de participación** | Fortalecimiento y asistencia técnica en instancias de participación local como Consejos Territoriales de Paz, Consejos Territoriales de Justicia Transicional, Mesas de Víctimas, Mesas de Reincorporación, Comités de Reforma Agraria, Mesas Comunitarias PDET. |
| **3** | **Plan Estratégico de Seguridad y Protección- PESP en el marco del Programa de Protección Integral- PPI** | Acompañamiento y asistencia técnica para la adopción del PESP en 25 municipios y 7 departamentos que ya iniciaron o tienen planes de implementación territorial. |
| | **Planes de Reincorporación Integral** | Acompañamiento técnico en el marco de mesas municipales y departamentales de reincorporación para la implementación de las agendas comunitarias y los Planes de Reincorporación Integral desde una perspectiva de seguridad humana en los 12 departamentos priorizados. |

| Punto del Acuerdo | Agenda | Descripción |
|---|---|---|
| | **Mesas Técnicas de Seguridad y Protección** | Asistencia técnica y articulación interinstitucional en el marco de las sesiones y recomendaciones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección en Norte de Santander, Cauca, Putumayo, Tolima, Huila, Caquetá, Guaviare. |
| | **Instancias Tripartititas de Protección y Seguridad- ITPS** | Fortalecimiento y asistencia a las Instancias Tripartitas de Protección y Seguridad como espacios para la seguridad territorial de los firmantes de paz y sus familias en los 12 departamentos priorizados. |
| | **Alertas Tempranas** | Cumplimiento y seguimiento a las recomendaciones del Ministerio Público en el marco de las Alertas Tempranas en los 12 departamentos priorizados. Esto llevó a la atención integral mediante coordinación con entidades de orden nacional y territorial y activación de rutas de protección, en escenarios crisis humanitarias en Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Cauca. |
| | **Comisión Nacional de Garantías de Seguridad** | Agendas territoriales para la implementación de la política pública de desmantelamiento de estructuras criminales en Cauca, Magdalena Medio y Norte de Santander. |
| | **Proyectos de vivienda** | Formulación e impulso a proyectos de vivienda para firmantes de paz en Tolima, Huila y Arauca. |
| **5** | **Búsqueda de personas dadas por desaparecidas.** | Acompañamiento a los planes regionales de búsqueda en Antioquía, Guaviare, Tolima, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Arauca. Fortalecimiento técnico a organizaciones sociales, especialmente mujeres, en el marco de la política pública de mujeres buscadoras. |
| | **Sanciones** | Acompañamiento a las sanciones de la JEP en el marco de los macrocasos en Tolima, Huila, Norte de Santander, Antioquía. |
| **6** | **Verificación** | Acompañamiento a las agendas territoriales de la CVSIVI, Instancia Especial de Mujeres e impulso al Capítulo Étnico mediante la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos en Arauca, Chocó, Antioquía, Putumayo, Cauca, Guaviare. |

Fuente: Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

### *7.5.1 Recomendaciones*

El énfasis territorial que le imprimió la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final de Paz tuvo como correlato el desarrollo de herramientas analíticas sobre la acción estatal en los territorios, desde las que se produjo información valiosa para que las agencias y ministerios con responsabilidades en el cumplimiento del Acuerdo tomaran decisiones.

En concordancia con lo anterior, se recomienda fortalecer el enfoque territorial de la implementación, lo que supone, a su vez, preservar la integralidad y la indisolubilidad de los seis puntos del Acuerdo; mejorar los mecanismos, instancias y espacios de coordinación entre las entidades del orden nacional con los gobiernos regionales y locales; y desarrollar acciones territoriales simultáneas que converjan en el propósito común de superar las causas estructurales del conflicto armado y construir paz estable y duradera.

La sostenibilidad de la implementación del Acuerdo Final de Paz depende, en buena medida, de preservar la capacidad de articulación construida durante los últimos años y de mantener mecanismos efectivos de coordinación entre entidades nacionales, territoriales y actores estratégicos. Más allá de las discusiones sobre el diseño institucional, el desafío inmediato consiste en evitar retrocesos en la capacidad del Estado para coordinar integralmente la implementación del Acuerdo Final de Paz y garantizar que la política de paz conserve una conducción técnica, articulada y sostenible.

Asimismo, los retos enfrentados por la Unidad de Implementación en estos cuatros años señalan la importancia de continuar avanzando en la territorialización de la dependencia presidencial que lidere la implementación del Acuerdo. Por ello, se recomienda consolidar espacios intersistémicos a nivel local que articulen las entidades del orden nacional con autoridades territoriales y étnicas; organizaciones sociales de víctimas, mujeres, firmantes, entre otras; y comunidades. Este tipo de esquemas contribuye a la consolidación de modelos de gobernanza para la paz, orientados a la implementación simultánea y convergente de los compromisos del Acuerdo.

Parte de esta tarea se viene realizando a través de las mesas territoriales de implementación conformadas en regiones priorizadas, que incluyen zonas PDET, municipios con alertas tempranas y territorios con procesos de

retorno pendientes. No obstante, se espera que estas sean formalizadas y se garantice su operación permanente, independiente de los ciclos políticos, a fin de consolidar un modelo de gobernanza multinivel estable.

## *7.6. Pedagogías de paz*

A lo largo de estos cuatro años la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz concibió la pedagogía alrededor de la paz como un ejercicio orientado a la transformación cultural, la reconciliación, la no estigmatización y la garantía de no repetición, basado en el desarrollo de capacidades socioemocionales con las comunidades y la generación de acciones de cuidado y fortalecimiento de redes entre ellas. Además de su componente informativo, la pedagogía de paz constituye una herramienta transformadora que impulsa el pensamiento crítico, la reconstrucción del tejido social y el quehacer interinstitucional e intersectorial en la implementación del Acuerdo.

Por ello, y en coherencia con las funciones asignadas a la Unidad de Implementación en el Decreto 2647 de 2022 —relacionadas con la formulación y desarrollo de políticas, la coordinación de directrices para la implementación, el seguimiento a los compromisos suscritos en 2016 y la articulación interinstitucional y territorial— el Equipo de Pedagogías se convirtió en un componente transversal orientado a promover el conocimiento, la comprensión y la apropiación del Acuerdo Final de Paz, así como a fortalecer culturas de reconciliación, convivencia y no repetición en los territorios priorizados.

En ese sentido, durante el cuatrienio el equipo formuló una estrategia de pedagogía y desarrolló acciones de acompañamiento territorial dirigidas a víctimas, firmantes del Acuerdo, comunidades étnicas, mujeres, jóvenes, servidores públicos, instituciones educativas y organizaciones sociales. De igual manera, promovió el fortalecimiento de redes territoriales de paz, instancias de participación y espacios de diálogo de saberes. También articuló procesos formativos con los equipos internos de la Unidad responsables de los seis puntos del Acuerdo, el Equipo Territorial y las entidades del Sector Paz, así como con otras instituciones del orden nacional y territorial desarrollando acciones de articulación en favor la implementación del Acuerdo Final de Paz.

En este periodo se priorizaron regiones con alta afectación histórica por el conflicto armado, se establecieron alianzas interinstitucionales, se promovió la apropiación del legado de la Comisión de la Verdad y se diseñaron herramientas pedagógicas articuladas a los seis puntos del Acuerdo Final de Paz. Al respecto, los puntos del Acuerdo que refieren expresamente la correlación con estrategias pedagógicas son el punto 2, el punto 5 y el punto 6.

En el punto 2 del Acuerdo, Participación política: apertura democrática para construir la paz, se encuentra el numeral 2.2.4. Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad, el cual resalta la relevancia de avanzar en la creación de una cultura de reconciliación y crea el Consejo Nacional Para la Reconciliación y la Convivencia, que tiene dentro de sus funciones poner en marcha mecanismos y acciones que incluyen la "pedagogía y didáctica del Acuerdo Final".

Ahora bien, el punto 5, Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos, se crea la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no repetición, la cual tuvo entre sus objetivos contribuir al esclarecimiento y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad sobre lo ocurrido. Como resultado de su mandato se elaboró y presentó el Informe Final de la Comisión de la Verdad, el cual incorporó el conjunto de desarrollos pedagógicos y multimedia propios de lo que se denomina el Legado de la Comisión, como el conjunto de las recomendaciones para las cuales se constituyó el Comité de Seguimiento y Monitoreo de las Recomendaciones del Informe de la CEV.

Por otra parte, frente al punto 6 del Acuerdo Final de Paz: "Implementación, verificación y refrendación", específicamente en el numeral 6.5. Herramientas de difusión y comunicación, durante este gobierno, a través del Equipo de Comunicaciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de paz, en articulación con el equipo técnico de la Comisión de Seguimiento, Impulso y verificación a la Implementación, se realizaron las acciones de proposición y concertación de los territorios de ubicación de cuatro emisoras de paz pendientes, de las 20 establecidas en el Acuerdo (tabla 17): Agustín Codazzi

(Cesar), Tierra Alta (Córdoba), Riosucio (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca) y la puesta en marcha de cuatro priorizadas durante el periodo 2018-2022: Fundación (Magdalena), San Vicente del Caguán (Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare) y Tumaco (Nariño), así como el seguimiento a la participación por tercios y la presentación de una propuesta de resolución que formalice el Comité de Comunicaciones Conjunto como instancia de seguimiento al cumplimiento de la misionalidad de las emisoras de paz.

### Tabla 16. Ubicación y dial de las 20 emisoras de paz pactadas en el punto 6.5 del Acuerdo Final de Paz

| N° | Municipio (departamento) | Frecuencia FM |
|---|---|---|
| 1 | Florida (Valle del Cauca) | 92.0 |
| 2 | Bojayá (Chocó) | 98.5 |
| 3 | Arauquita (Arauca) | 88.9 |
| 4 | Puerto Leguízamo (Putumayo) | 100.3 |
| 5 | Algeciras (Huila) | 92.6 |
| 6 | El Tambo (Cauca) | 90.1 |
| 7 | Chaparral (Tolima) | 103.5 |
| 8 | Ituango (Antioquia) | 92.3 |
| 9 | Convención (Norte de Santander) | 94.7 |
| 10 | Fonseca (La Guajira) | 92.2 |
| 11 | San Jacinto (Bolívar) | 89.8 |
| 12 | Mesetas (Meta) | 94.0 |
| 13 | Tumaco (Nariño) | 104.6 |
| 14 | Fundación (Magdalena) | 97.3 |
| 15 | San José del Guaviare (Guaviare) | 96.3 |
| 16 | San Vicente del Caguán (Caquetá) | 93.3 |
| 17 | Agustín Codazzi (Cesar) | 106.3 |
| 18 | Tierralta (Córdoba) | 102.7 |
| 19 | Riosucio (Chocó) | 89.6 |
| 20 | Buenaventura (Valle del Cauca) | 104.9 |

Fuente: elaboración propia Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

La acción del Equipo de Pedagogías de Paz de la Unidad de Implementación se fundamentó en metodologías participativas, críticas y territoriales, orientadas a fortalecer capacidades individuales y colectivas para la apropiación del Acuerdo Final de Paz y la construcción de culturas de paz. La estrategia metodológica privilegió el aprendizaje situado, el diálogo de saberes y la construcción colectiva de conocimiento, en coherencia con la educación popular y la metodología investigación-acción participativa, inspirada en la obra de Orlando Fals Borda y en la tradición de pedagogías críticas de Paulo Freire.

Producto de lo anterior, se fortaleció la apropiación social del Acuerdo Final de Paz gracias a la realización de talleres, encuentros y procesos formativos, que facilitaron su comprensión, su relación con la vida cotidiana y su importancia en la construcción de paz en los territorios. Además, se promovieron habilidades clave como la empatía, el diálogo, la resolución pacífica de conflictos y la convivencia, fundamentales para la reconciliación y la no repetición.

El trabajo del Equipo de Pedagogías permitió consolidar mecanismos como mesas técnicas, planes de trabajo interinstitucionales y redes territoriales de aprendizaje, mejorando así la coordinación entre entidades del Estado, comunidades y organizaciones sociales. De igual forma, se diseñaron guías, módulos temáticos y herramientas didácticas adaptadas a distintos públicos, facilitando el acceso a contenidos del Acuerdo, en lenguaje claro y pertinente.

Imagen de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Emisora comunitaria - Buenaventura, Valle del Cauca

### *7.6.1. Proyectos de inversión para pedagogía*

En el cuatrienio 2022-2026, desde el Equipo de Pedagogías, se lideró también la implementación de varios proyectos de inversión destinados a impulsar, divulgar y hacer pedagogía sobre los seis puntos del Acuerdo Final de Paz. Uno de ellos fue el Proyecto de Inversión 2009 de 2024, suscrito con la Asociación Cultural Letras y Voces, a través del cual se llevaron a cabo 24 tertulias literarias dialógicas en diferentes veredas de los municipios de Fortul, Saravena, Arauquita, Tame y el antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación Filipinas, del municipio de Arauquita, departamento de Arauca.

Durante la realización de las 24 tertulias, se realizó una búsqueda exhaustiva de textos y autores que abordaran la construcción de la convivencia pacífica a través de la educación, se seleccionaron, analizaron y sintetizaron textos relevantes para identificar patrones y tendencias en la construcción de la convivencia pacífica, y se evaluó la relevancia y la efectividad de los enfoques y estrategias presentados en la bibliografía, para la construcción de la convivencia pacífica.

Las tertulias permitieron fortalecer la capacidad de los participantes para un diálogo pacífico, utilizando los libros como elemento formador de convivencia y civismo. Además, se promovió el conocimiento sobre el Acuerdo Final de Paz y su implementación en niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, firmantes del Acuerdo y víctimas, mediante las actividades realizadas. Asimismo, se generaron espacios de integración y concertación entre los contertulios, la familia y docentes, a través de la lectura de forma pedagógica y lúdica, proponiendo el diálogo y la participación; se reactivaron los procesos de promoción de la lectura y la cultura en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación Filipinas. Finalmente, se establecieron mecanismos y estrategias para lograr la sensibilización ciudadana frente al Acuerdo Final de Paz, involucrando a los actores firmantes, víctimas y comunidad aledaña del ETCR Filipinas.

Otro proyecto de inversión ejecutado por el equipo de Pedagogías fue el 830 de 2024, el cual, en articulación con la Corporación Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y Contra la Guerra, consolidó una apuesta estratégica y una ruta metodológica para el fortalecimiento de la construcción de paz territorial, logrando impactar de manera directa a más

de 150 experiencias pedagógicas de paz provenientes de diferentes regiones del país, junto con la participación de más de 30 entidades nacionales e internacionales, organizaciones sociales y académicas, así como colectivos y emprendimientos vinculados a procesos de reconciliación.

En el marco de la I Cumbre Nacional de Experiencias de Pedagogías de Paz, desarrollada en abril de 2024, se registraron 151 experiencias territoriales, de las cuales fueron seleccionadas 56 —44 regionales y 12 de Bogotá—, además de la participación de 25 iniciativas productivas y más de 30 emprendimientos de economía de paz, integrados por víctimas, firmantes del Acuerdo, comunidades vulnerables y población en proceso de reincorporación. A través de estos espacios, se beneficiaron de manera indirecta miles de personas en los territorios, incluyendo comunidades rurales, étnicas, jóvenes, mujeres y organizaciones sociales, y se articularon procesos que impactaron a por lo menos 10.448 excombatientes vinculados a iniciativas productivas de reincorporación.

El proyecto incluyó la realización de encuentros masivos, talleres, conversatorios, encuentros virtuales y procesos de sistematización, con más de 20 organizaciones participantes activas, lo que fortaleció las capacidades locales para la resolución pacífica de conflictos, la memoria histórica y la reconciliación. Asimismo, se lograron resultados clave como la visibilización nacional de iniciativas de paz, la consolidación de redes colaborativas, la producción de contenidos pedagógicos y comunicativos —videos, directorios, memorias y manifiesto— y el avance en la construcción del libro Experiencias de Paz. En conjunto, estos logros evidencian un impacto significativo en el fortalecimiento del tejido social, la generación de capacidades comunitarias y la consolidación de procesos pedagógicos que aportan a la implementación integral del Acuerdo Final de Paz en los territorios.

Por su parte, el Proyecto de Inversión 1747-2024 permitió desarrollar las Juntanzas Polifónicas por la Paz, estrategia nacional orientada a fortalecer la cultura de paz mediante el arte, la participación y el diálogo social en diversos territorios del país. Estas juntanzas se consolidaron como espacios de encuentro y construcción colectiva que articularon comunidades, organizaciones sociales, instituciones y actores culturales, permitiendo visibilizar experiencias territoriales, memorias del conflicto y propuestas comunitarias para avanzar en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Se llevaron a cabo en Popayán (Cauca), Cúcuta (Norte de Santander), San José del Guaviare (Guaviare) y Caucasia (Antioquia), selección territorial que apuntó a la diversidad territorial y la necesidad de abordar la paz desde enfoques diferenciales y contextuales.

Las Juntanzas contaron con la participación activa de líderes y lideresas sociales, mujeres, jóvenes, niños y niñas, comunidades indígenas y afrodescendientes, víctimas del conflicto armado y firmantes del Acuerdo Final de Paz, quienes encontraron en estos espacios una oportunidad para dialogar, intercambiar saberes y fortalecer sus procesos organizativos. A través de las polifonías, entendidas como expresiones artísticas diversas que integran teatro, música, danza, poesía y narración oral, se logró no solo visibilizar las realidades territoriales, sino generar procesos de sanación colectiva, memoria histórica y resignificación de la experiencia del conflicto armado.

En estos espacios se abordaron de manera crítica las problemáticas estructurales que afectan a los territorios, tales como la persistencia de la violencia, la presencia de actores armados, la desigualdad social, la falta de oportunidades para jóvenes, la débil inversión en cultura y la limitada implementación de los compromisos del Acuerdo Final de Paz. Al mismo tiempo, se formularon propuestas orientadas a fortalecer la educación para la paz, impulsar escuelas de formación cultural, consolidar redes comunitarias y garantizar una mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones públicas.

En el marco del Contrato CPS 1937 de 2024, se desarrolló una estrategia integral de divulgación pedagógica orientada a dar a conocer los avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz y a promover la construcción de paz en Colombia. El contrato, ejecutado entre el 17 de octubre de 2024 y el 17 de octubre de 2025, tuvo como eje central el uso de la caricatura, las campañas ilustrativas y los espacios participativos como herramientas innovadoras de comunicación social. Se desarrolló en 16 territorios priorizados a nivel nacional, así como en 11 instituciones educativas en Bogotá —10 en zona rural de Usme y 1 en Engativá— y permitió una amplia cobertura territorial y poblacional. A través de una combinación de acciones presenciales y digitales, se promovió la apropiación social del Acuerdo Final de Paz, mediante formatos accesibles, creativos y cercanos a las comunidades.

El desarrollo del contrato contempló varias líneas de acción que se ejecutaron de manera sistemática durante los 12 meses. En total, se produjeron 120 caricaturas animadas con enfoque pedagógico, 36 talleres de caricatura en colegios y universidades, 12 talleres en zonas PDET–ETCR con énfasis territorial, 24 videos de sistematización de experiencias, así como 15 exhibiciones públicas y murales construidos de manera colaborativa. Adicionalmente, se realizó un monitoreo constante de métricas en redes sociales, permitiendo ajustar los contenidos y fortalecer el impacto de la estrategia. El cumplimiento de metas fue del 100 % en la mayoría de las líneas, con una sobre-ejecución en la línea de exhibiciones públicas, que alcanzó un 125 %.

### *7.6.2. Recomendaciones*

Desde la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz se ha considerado la Pedagogía del Acuerdo como una herramienta fundamental y necesaria para la consolidación de la paz: entender cuál fue el fundamento por el que se firmó; la importancia de los seis puntos para llegar a la reconciliación, la no estigmatización y la participación, de manera que las y los ciudadanos se mantengan informados sobre los avances en su implementación, bajo el entendido de que es una política de Estado.

Por lo anterior, se formulan las siguientes recomendaciones:

**Institucionalizar la pedagogía de paz como política de Estado**

Se recomienda avanzar en la formalización de la pedagogía de paz como una política pública de carácter permanente, con lineamientos claros, asignación presupuestal específica y mecanismos de seguimiento interinstitucional, evitando que dependa de coyunturas políticas o cambios de gobierno.

**Garantizar sostenibilidad financiera y técnica**

Se requiere asegurar fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación, cooperación internacional y alianzas con el sector privado, que permitan dar continuidad a los procesos pedagógicos territoriales y a la producción de materiales y metodologías.

## Fortalecer la articulación interinstitucional en materia de pedagogía

Crear o consolidar una instancia de coordinación nacional de Pedagogía del Acuerdo, que articule entidades del sector paz, educación, cultura, juventudes y gobiernos territoriales, con roles claros y planes de acción conjuntos.

## Integrar la Pedagogía de Paz en cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz

Se recomienda incorporar, de manera obligatoria, componentes pedagógicos en los programas y proyectos de los seis puntos del Acuerdo y asegurar su transversalización en políticas sectoriales. La sostenibilidad del Acuerdo Final de Paz depende en gran medida de su apropiación territorial, por ello, se hace necesario consolidar y profundizar las capacidades locales para garantizar la continuidad de los procesos pedagógicos en los departamentos, municipios, veredas y comunidades de todo el país.

## Impulsar alianzas estratégicas

Fortalecer el trabajo con universidades y medios de comunicación; organizaciones sociales, comunitarias, de víctimas y de firmantes; y cooperación internacional, para ampliar el alcance, la innovación metodológica y la legitimidad social de la pedagogía de paz.

## Fortalecer redes territoriales de paz

Apoyar la creación y sostenibilidad de redes comunitarias, juveniles y de mujeres, como plataformas de pedagogía, diálogo y acción colectiva; articular la pedagogía con los instrumentos territoriales; integrar las acciones pedagógicas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes de Acción para la Transformación Regional; y formular planes de desarrollo territorial y planes educativos locales, garantizando su coherencia y sostenibilidad.

## Promover procesos educativos

Impulsar la inclusión de la Pedagogía del Acuerdo y la educación para la paz en currículos escolares y universitarios, especialmente en zonas rurales y territorios afectados por el conflicto.

### Fortalecer la participación juvenil

Diseñar estrategias específicas que reconozcan a las y los jóvenes como agentes de cambio, promoviendo su liderazgo en procesos de memoria, reconciliación y construcción de paz.

### Impulsar estrategias comunitarias de prevención

Vincular la pedagogía con acciones de prevención del reclutamiento, violencias y economías ilegales, promoviendo proyectos de vida y oportunidades locales.

### Desarrollar cartografías territoriales de paz

Implementar herramientas participativas que permitan mapear avances, actores, experiencias y dinámicas territoriales, facilitando la toma de decisiones y la focalización de acciones.

### Garantizar la continuidad de las emisoras de Paz

Se sugiere el fortalecimiento de las emisoras de paz, como canales oficiales de pedagogía y divulgación de los avances, logros y retos de la implementación del Acuerdo Final de Paz, con participación de población víctima del conflicto armado, organizaciones en los territorios y población firmante en proceso de reincorporación.

Formalizar el Comité Conjunto de Comunicaciones como instancia de seguimiento a las acciones y contenidos divulgados en su parrilla de programación, con participación de las altas partes contratantes, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones como garante de la financiación de las emisoras e Inravisión como administrador de los espacios radiales que funcionan como emisoras del Estado colombiano, con una labor pedagógica e informativa en temas relacionados con la implementación del Acuerdo y acciones de paz en los territorios, y como un espacio contra la estigmatización, con el acompañamiento de la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas como invitado permanente.

## Fortalecimiento de los canales de comunicación institucionales

Las redes sociales y el Portal para la Paz (www.portalparalapaz.gov.co) creado mediante Decreto 1778 de 2020, se constituyen como los únicos canales oficiales del Acuerdo, en cabeza de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz o quien haga sus veces. Por ello demandan su fortalecimiento como ecosistema de divulgación de información general sobre logros, avances, retos y acciones para la implementación del Acuerdo Final de Paz, además de garantizar el desarrollo de productos de comunicación y pedagogía que permitan la apropiación del Acuerdo por la ciudadanía y como referente informativo a los medios masivos y la opinión pública.

# 8. Desarrollo normativo

El Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y la antigua guerrilla de las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, carece de valor normativo por sí solo. Por esta razón, se incorporó al ordenamiento jurídico colombiano mediante los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017. Estas reformas constitucionales determinaron que el Acuerdo constituye una política de Estado encaminada a materializar el derecho-deber de la paz, la cual es vinculante para todos los órganos, instituciones y autoridades públicas.

Según lo estipulado en el Acto Legislativo 02 de 2017, la política del Acuerdo Final de Paz se aplicará e implementará de buena fe durante los tres períodos presidenciales completos siguientes a su firma. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, durante este lapso, todos los órganos políticos tienen el mandato constitucional de orientar sus competencias legales y constitucionales para cumplir lo pactado, bajo los principios de integralidad y no regresividad.

Ello significa que la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz ha requerido la expedición de una pluralidad de instrumentos jurídicos: actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos reglamentarios y documentos de política pública, así como actos administrativos expresados en resoluciones, circulares y diversas órdenes. Todos ellos resultan necesarios para la debida ejecución de las obligaciones adquiridas por

el Gobierno nacional en aras de consolidar una paz estable y duradera. Independientemente de la naturaleza de cada instrumento, existen límites formales y materiales para su expedición, que son de obligatorio cumplimiento.

Imagen de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Serie documental RE-EXISTENCIAS

Como resultado de este proceso, desde la firma del Acuerdo Final de Paz y hasta el 30 de mayo de 2026, se han expedido un total de 432 normas, articuladas entre leyes, decretos, resoluciones, directivas y otros actos administrativos y documentos de política pública y económica (tabla 16).

Entre el 24 de noviembre de 2016 y el 7 de agosto de 2018, correspondiente al periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón, el logro normativo más importante se gestionó por vía rápida (*Fast Track),* mecanismo excepcional establecido por el Acto Legislativo 01 de 2016, que permitió al Gobierno nacional tramitar de manera expedita ante el Congreso de la República las reformas necesarias para la implementación del Acuerdo. Entre los principales avances de esta etapa destacan: la Ley de Amnistía e Indulto (Ley 1820 de 2016); la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Acto Legislativo 01 de 2017); el reconocimiento de personería jurídica al partido político surgido del tránsito de las FARC-EP a la vida civil (Acto Legislativo 03 de 2017); y la destinación del 7 % de los ingresos del Sistema General de Regalías para financiar la implementación (Acto Legislativo 04 de 2017).

En el periodo 2018-2022, bajo la presidencia de Iván Duque Márquez, en el marco de la política de "Paz con Legalidad", los avances normativos se concentraron en una línea orientada a modular los términos de lo pactado en 2016. Como consecuencia, el trámite de diversos compromisos normativos prioritarios quedó suspendido. No obstante, en este cuatrienio se alcanzaron hitos como: la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (Ley 1957 de 2019); la reforma al Sistema General de Regalías para priorizar la inversión en las zonas con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial a través del OCAD Paz (Acto Legislativo 05 de 2019); el Mecanismo Obras por Impuestos para la ejecución de proyectos de infraestructura y servicios en las zonas más afectadas por el conflicto armado (Ley 2010 de 2019); y la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, durante los períodos 2022-2026 y 2026-2030 (Acto Legislativo 02 de 2021).

Bajo el mandato del presidente Gustavo Petro Urrego, la directriz política se enfocó en recuperar el espíritu original de lo pactado en 2016 y acelerar la implementación de los compromisos rezagados. Esta línea se articuló mediante el diálogo jurídico y político con los firmantes de paz, las víctimas y las organizaciones sociales, aplicando un enfoque diferencial y reactivando las instancias oficiales creadas para el seguimiento, verificación e impulso del Acuerdo Final de Paz.

Tras la vigencia del *Fast Track*, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, contenido en la Ley 2294 de 2023, se convirtió en el instrumento normativo más ambicioso en materia de implementación. Este incorporó cerca de 164 disposiciones, entre su articulado y las bases del plan, orientadas específicamente a cumplir con lo pactado en el año 2016.

Como consecuencia de esta estrategia, entre el 7 de agosto y el 30 de mayo de 2026 se han expedido 176 instrumentos normativos, distribuidos en 28 actos legislativos y leyes, 128 decretos reglamentarios y más de 20 delegaciones o designaciones a las instancias del Acuerdo Final de Paz. Lo anterior representa un avance normativo extraordinario durante este periodo de gestión pública. Entre los principales logros sectoriales se destacan:

- **Reforma Rural Integral (punto 1):** creación e implementación de la Jurisdicción Agraria y Rural mediante el Acto Legislativo 03 de 2023 y la Ley Estatutaria 2430 de 2024; consolidación del Sistema Nacional de Reforma Agraria (Decreto 1046 de 2023); fortalecimiento de las

Zonas de Reserva Campesina (Decreto 1147 de 2024); adopción del Programa Especial de Tierras para Mujeres Rurales (Decreto 1396 de 2024); y la estructuración del marco de Pagos por Servicios Ambientales para la Paz (Decreto 1998 de 2023).

- **Participación Ciudadana (punto 2):** actualización integral del Sistema Nacional de Planeación (Decreto 1229 de 2025); adopción de la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral (Decreto 1458 de 2025); expedición de la Política Pública de Convivencia y Seguridad Humana (Decreto 0037 de 2026); y la prórroga de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación hasta el año 2031 (Decreto 0582 de 2026).

- **Seguridad y Reincorporación (punto 3):** puesta en marcha del Sistema Nacional de Reincorporación (Decreto 846 de 2024); constitución de las Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (Decreto 1048 de 2024); diseño de los programas de armonización étnica e indígena (Decretos 103 y 856 de 2025); diseño de la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo (Decreto 665 de 2024); y la expedición del Programa de Protección Integral para firmantes de paz, sus familias, sedes y actividades (Decreto 638 de 2025).

- **Víctimas como centro de la implementación (punto 5):** modificación y prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras mediante la Ley 2421 de 2024, que modifica la Ley 1448 de 2011; creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (Decreto 532 de 2024); adopción de medidas de protección integral para mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada (Ley 2364 de 2024); reglamentación de medidas institucionales ante situaciones de confinamiento (Decreto 525 de 2025); fijación de las condiciones transversales para el cumplimiento de las sanciones propias de la JEP (Decreto 0652 de 2026); y establecimiento de la Ruta Especial para la Inclusión en el Registro Único de Víctimas de las personas acreditadas ante la Jurisdicción Especial para la Paz y de las reconocidas por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (Decreto 0655 de 2026).

- **Enfoque Étnico (transversal):** reglamentación de las competencias ambientales de las autoridades indígenas en sus territorios (Decreto 1275 de 2024); formulación de los planes especializados en salud y educación para comunidades étnicas (Decretos 480 y 481 de 2025); y desarrollo del catastro multipropósito adaptado para comunidades indígenas y afrodescendientes (Decretos 462 y 1139 de 2025).

### Tabla 17. Consolidada gestión normativa por puntos del Acuerdo Final de Paz

| Punto del Acuerdo Final de Paz | Cantidad de normas expedidas |
|---|---|
| **Punto 1:** Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral | 157 normas |
| **Punto 2:** Participación Política: Apertura democrática para construir la paz | 26 normas |
| **Punto 3:** Fin del Conflicto | 77 normas |
| **Punto 4:** Solución al Problema de las Drogas Ilícitas | 13 normas |
| **Punto 5:** Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto | 76 normas |
| **Punto 6:** Implementación, Verificación y Refrendación | 83 normas |
| **Consolidado histórico** | **432 normas** |

El balance normativo presentado evidencia de forma contundente los siguientes aspectos:

- **Seguridad jurídica:** fortalecimiento continuo del bloque normativo, jurídico y reglamentario indispensable para dotar de sostenibilidad institucional la implementación de los compromisos de paz.

- **Gobernanza participativa:** construcción colectiva, prioritaria y concertada de las propuestas normativas con los sectores y actores territoriales directamente implicados.

- **Coordinación de poderes:** mantenimiento de un diálogo técnico y político abierto y permanente a nivel legislativo e interinstitucional que garantiza la corresponsabilidad del Estado en sus diferentes ramas.

El Acuerdo Final de Paz enfrenta su tramo final de implementación en el periodo 2026-2030. Por ello, es imperativo mantener una estrategia de concertación abierta, transparente y plural con las ramas Judicial y Legislativa. Esto permitirá desmarcar la implementación de las disputas ideológicas o de la coyuntura del gobierno de turno y comprender la paz como una política de Estado y un derecho fundamental de todo colombiano.

## *8.1. Recomendaciones*

Luego de diez años de la firma del Acuerdo Final de Paz, existen compromisos normativos pendientes de trámite y aprobación, los cuales constituyen condiciones habilitantes para la transformación territorial de las regiones afectadas por el conflicto. Ejemplos de estos rezagos son: el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, la modificación de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), la Reforma Política y de Participación Ciudadana, el Estatuto de la Protesta y Manifestación Pacífica y la reglamentación integral de las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz como medidas para la reparación integral y la no repetición. Esta falta de articulación técnica y política se mantiene a pesar de los recurrentes exhortos de las altas cortes y del aparato judicial para avanzar en estos ajustes institucionales bajo una perspectiva de sostenibilidad, progreso, durabilidad y no repetición.

Por lo tanto, se requiere priorizar de forma inmediata la agenda legislativa para la paz, lo que deberá realizarse mediante un mecanismo de concertación directa que vincule a las comunidades territoriales, a las bancadas del Congreso de la República, y a los ministerios y departamentos administrativos del Gobierno nacional. Este diálogo estratégico permitirá superar las diferencias ideológicas, bajo el principio de la paz estable y duradera como un bien supremo de la nación colombiana.

# 9. Recursos para la paz

De acuerdo con las proyecciones establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de los años 2017 y 2018, se estimó que la implementación del Acuerdo Final de Paz requeriría una inversión acumulada de $72,7 billones a precios constantes de 2024. A continuación se presenta un balance de las inversiones para la paz realizadas en estos diez años de implementación, destacando lo realizado durante el cuatrienio correspondiente al presidente Gustavo Petro.

## *9.1. Órgano Colegiado de Administración y Decisión para la Paz (OCAD Paz) (2017-2026)*

El Acto Legislativo 04 de 2017 constituye la base constitucional de la financiación sostenida de la paz, al establecer que, durante un período de veinte años, el 7 % de las regalías y el 70 % de los rendimientos financieros de estas, al igual que los excedentes del ahorro pensional territorial en el Sistema General de Regalías se destinarían exclusivamente a la implementación del Acuerdo Final de Paz. Igualmente, atribuyó al Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD Paz) la responsabilidad de definir y priorizar los proyectos de inversión financiados con dicha fuente de recursos.

La Ley 2056 de 2020 (artículo 58) dispuso que la presidencia del OCAD Paz será ejercida por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación o por quien el presidente de la República designe, facultad que

incluye la posibilidad de delegación para asegurar la dirección estratégica del órgano colegiado. Como parte del proceso de reorganización de la estructura orgánica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el gobierno del presidente Gustavo Petro expidió el Decreto 2647 de 2022, donde le asigna la competencia para ejercer la presidencia del OCAD Paz, en los términos del parágrafo 2° del artículo 23 del citado articulado, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, actual Consejería Comisionado de Paz (CCP).

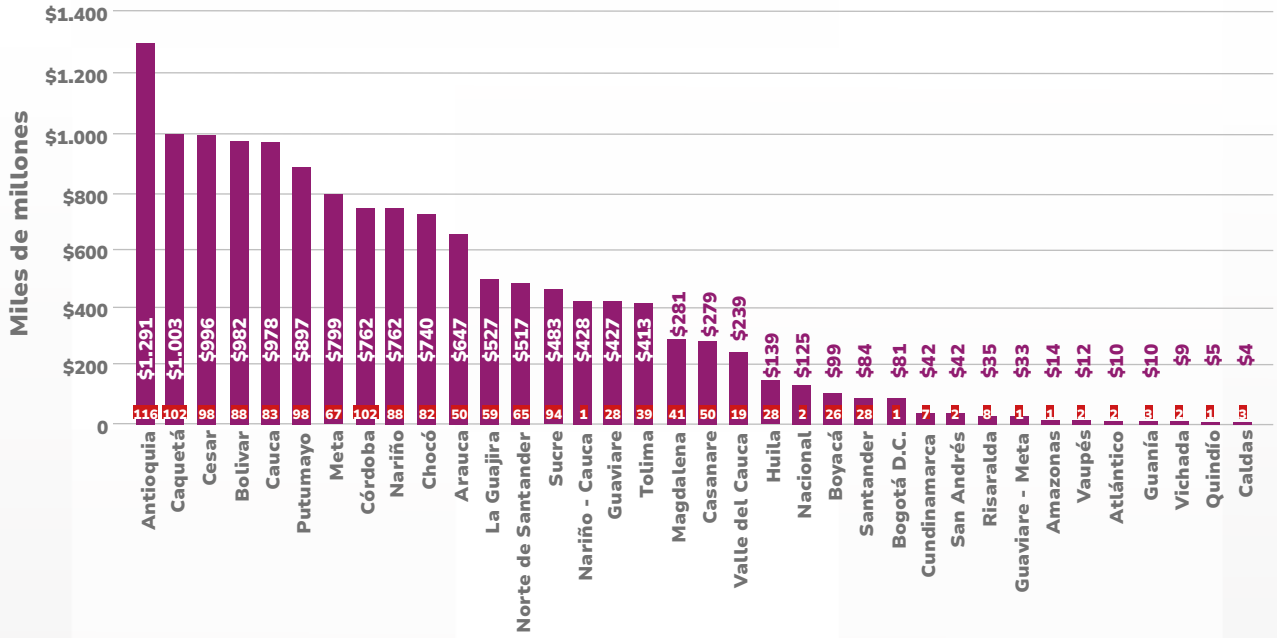
En cumplimiento del marco legal descrito, la presidencia del OCAD Paz fue ejercida por delegación, por la directora de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, representación formalizada inicialmente por el doctor Iván Danilo Rueda para las sesiones 64 a 70, y ratificada posteriormente por el doctor José Otty Patiño Hormaza, para las sesiones 71 y 72. Mediante la Resolución OACP 48 del 21 de junio de 2024, la presidencia del OCAD Paz fue delegada permanentemente a un asesor de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, decisión que fue discutida por la Unidad de Implementación, por considerar que con ello se debilitaba la representación del Gobierno Nacional ante este órgano colegiado y comprometía la coherencia entre las decisiones de inversión y los compromisos del Acuerdo. Pese a ello, la Unidad ha participado ininterrumpidamente en las sesiones a partir de la n.º73 en calidad de invitada sin voz ni voto, lo que le ha permitido hacer recomendaciones, observaciones y denuncias pertinentes.

Desde su creación en 2017 y hasta la sesión n.° 91 de junio de 2026, el OCAD Paz ha viabilizado, priorizado y aprobado, con cargo a las cuatro fuentes de financiación —Asignación Paz, Incentivo a la Producción 30 %, FONPET e Infraestructura de Transporte—, un total de 1.487 proyectos de inversión en los 32 departamentos del país, por un valor cercano a los 14,2 billones de pesos (gráficas 1, 2 y 3), consolidándose como el principal instrumento de financiación para la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz.

Durante lo corrido del mandato del presidente Gustavo Petro —sesiones 62 a 91—, se priorizaron y aprobaron 578 proyectos por un valor aproximado de 5,96 billones de pesos, lo que representa el 42 % del total de recursos aprobados por este órgano colegiado desde su creación. Esta cifra refleja una aceleración significativa en el ritmo de aprobaciones respecto a períodos anteriores y evidencia una apuesta sostenida por la inversión en los territorios más afectados por el conflicto armado, como condición necesaria para la construcción de paz.

Dicha inversión ha llegado a 170 municipios en las 16 subregiones PDET, con énfasis en sectores estructurales como infraestructura vial, agua potable y saneamiento básico, energía eléctrica, fortalecimiento agrícola y reactivación económica, en coherencia con los compromisos de transformación territorial pactados en el Acuerdo Final de Paz (gráfica 4 y mapa 10).

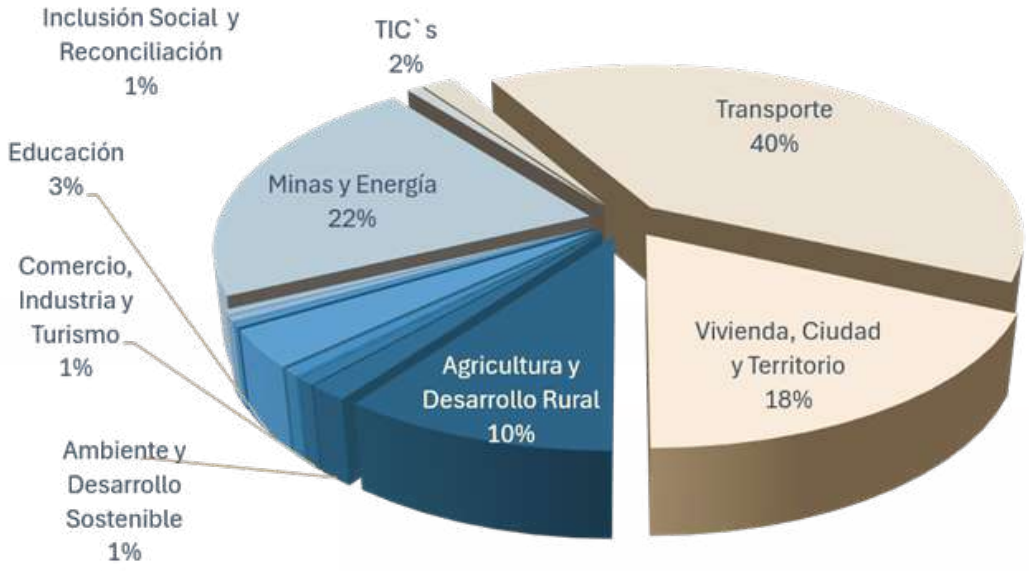
## Gráfica 1. Total proyectos aprobados OCAD Paz 2017-2026, según departamento




Fuente: ST OCAD Paz - Proyectos aprobados hasta sesión n.° 91, junio de 2026.

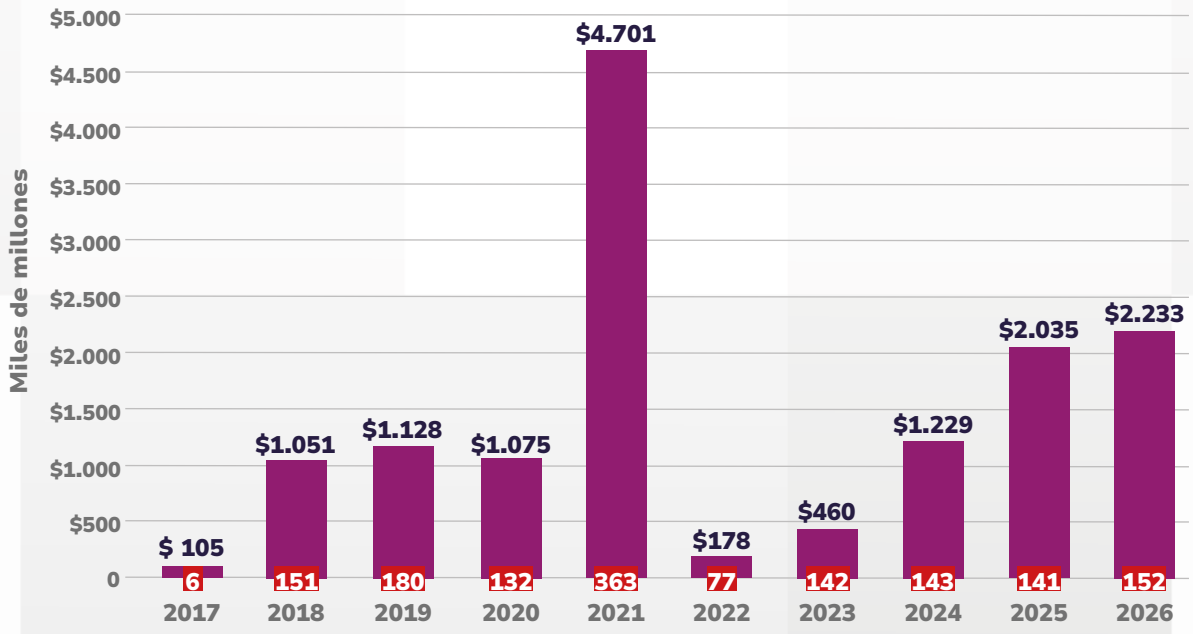
Imagen de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
OCAD - Paz Valledupar, Cesar.

## Gráfica 2. Total proyectos aprobados OCAD Paz 2017-2026, según sector

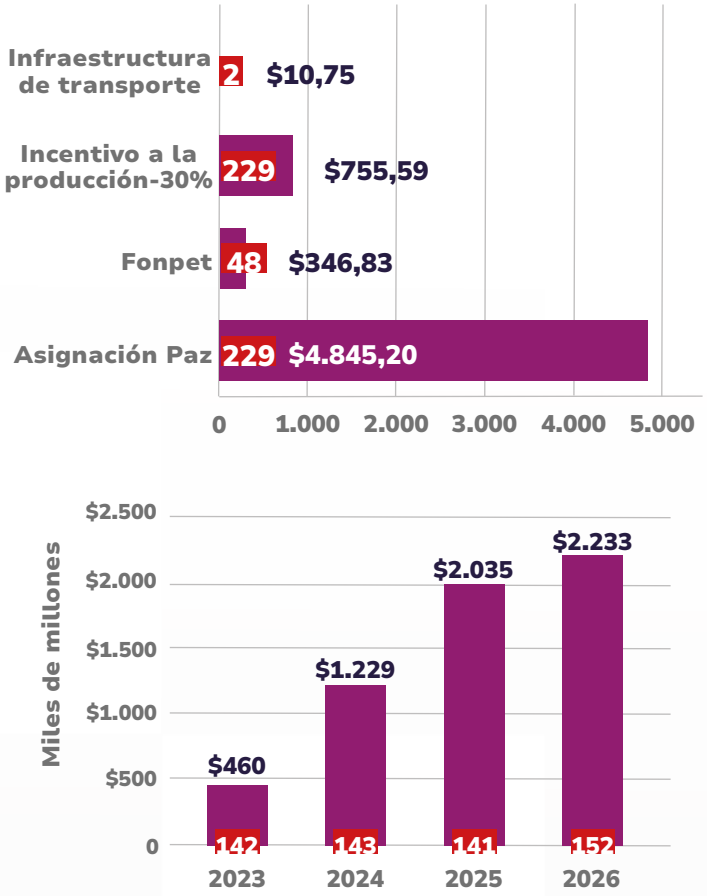



Fuente: ST OCAD Paz - Proyectos aprobados hasta sesión n.° 91, junio de 2026.

## Gráfica 3. Total Proyectos aprobados OCAD Paz 2017-2026, según anualidad



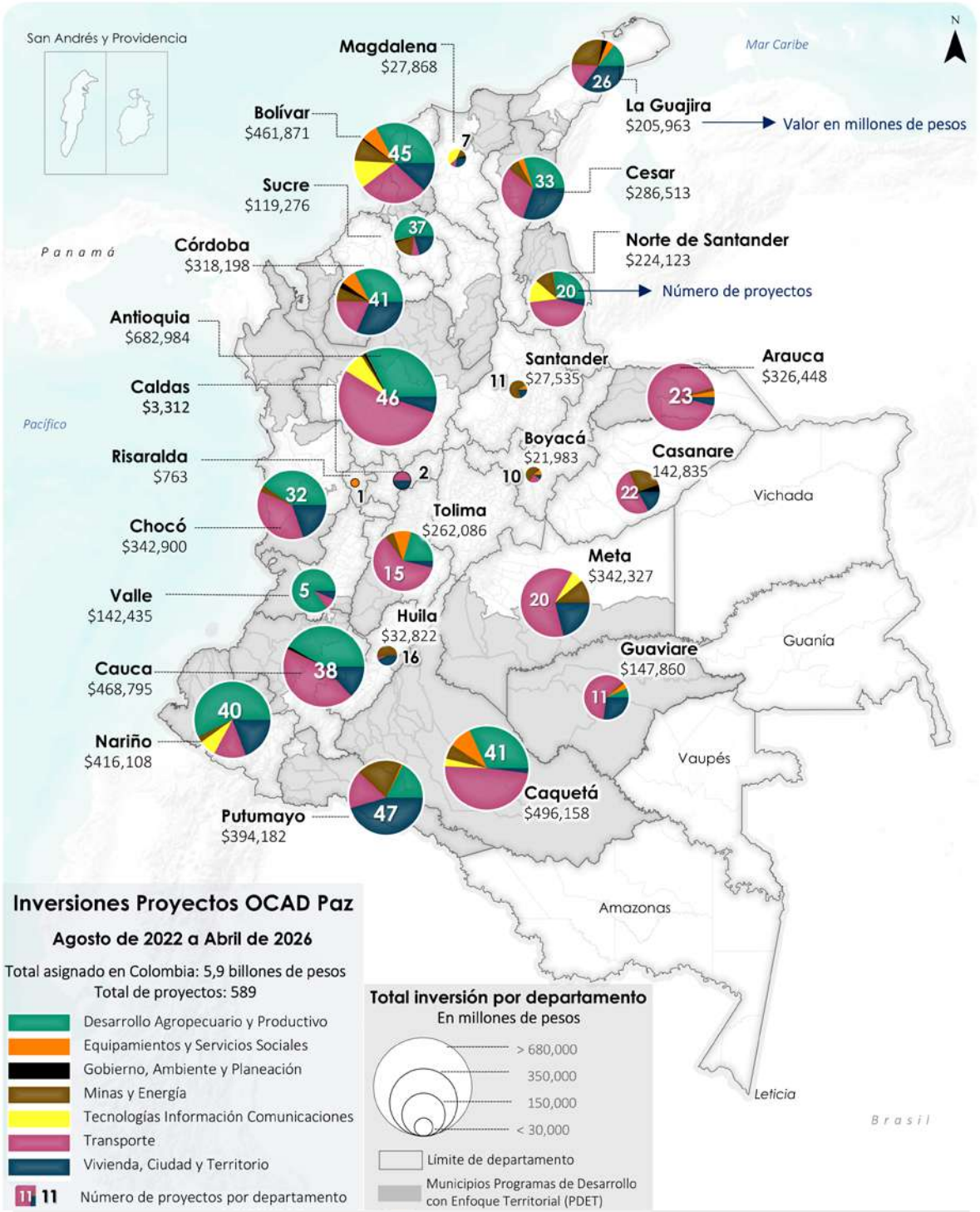
## Gráfica 4. Proyectos aprobados OCAD Paz gobierno 2022-2026, según fuente y anualidad




Fuente: ST OCAD Paz - Proyectos aprobados hasta sesión n.° 91, junio de 2026.

Imagen de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
OCAD - Paz Valledupar, Cesar.

## Mapa 10. Proyectos aprobados OCAD Paz 2022-2026, según territorialización




Fuente: Equipo Pensamiento Geográfico, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

## *9.2. Recursos asignados con marcador de Trazador Paz*

Durante el periodo 2017-2026, el presupuesto consolidado identificado con el Trazador Paz alcanza los $170,8 billones. Al analizar las fuentes de financiación, destaca la Inversión del Presupuesto General de la Nación, con una asignación de $75,66 billones, lo cual representa el 44,3 % de la participación total (tabla 18).

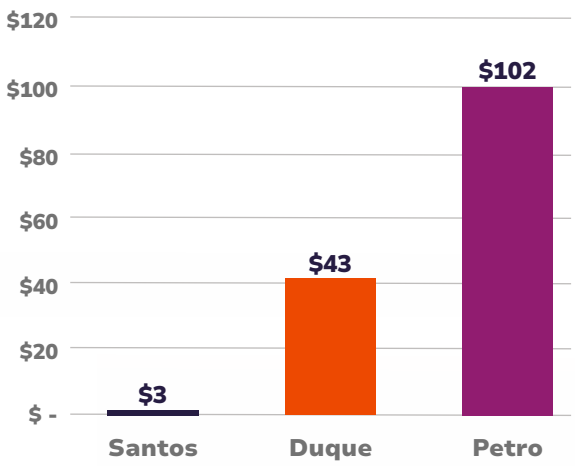
### Tabla 18. Consolidado recursos asignados con Trazador de Paz 2017 - 2026

| Fuente | 2017-2018 | 2019-2022 | 2023-2026 | Total |
|---|---|---|---|---|
| PGN - Inversión (Incluye Obras por Impuestos y Bolsa Paz) | 2,61 | 25,15 | 47,91 | 75,66 |
| PGN - Funcionamiento | 2,45 | 5,36 | 28,02 | 35,83 |
| Sistema General de Participaciones | 0,00 | 14,65 | 14,14 | 28,80 |
| Sistema General de Regalías | 0,00 | 9,15 | 7,06 | 16,21 |
| Cooperación Internacional | 0,00 | 5,98 | 2,90 | 8,88 |
| Propios de Entidades Territoriales | 0,00 | 1,68 | 1,50 | 3,18 |
| Privados | 0,00 | 2,23 | 0,00 | 2,23 |
| **Total** | **5,06** | **64,20** | **101,54** | **170,79** |

Fuente: PGN Inversión, PIIP. Traza MHCP. Cálculos DNP, validados por la UIAFP. Cifras en billones de pesos. Cifras de PGN Inversión con corte al 30 de junio de 2026 / Demás cifras con corte al 31 de diciembre de 2025

Para el periodo 2023-2026 los recursos asignados y marcados con el Trazador Paz ascienden a $101,54 billones, que representan el 59,5 % del presupuesto histórico total. El Presupuesto General de la Nación financia la mayor parte del trazador: el componente Inversión aporta $47,91 billones (47,2%) y el de Funcionamiento $28,02 billones (27,6%), que consolidan entre ambos casi las tres cuartas partes de los recursos del periodo y evidencian una mayor participación en el Gobierno del Cambio (gráfica 5).

## Gráfica 5. Recursos asignados con Trazador de Paz, según periodo presidencial




El análisis por pilares del Plan Marco de Implementación evidencia una importante concentración de los recursos en el Pilar 1 (Reforma Rural Integral), al cual se han destinado $139,26 billones, equivalentes al 81,5 % del presupuesto total ($170,79 billones). Las fuentes clave de financiamiento en este pilar son el Presupuesto General de la Nación ($65,64 billones) y el Sistema General de Participaciones ($28,63 billones).

Los cinco pilares restantes suman, de forma agregada, el 18,5% de los recursos, liderados por el Pilar 3 (Fin del Conflicto) con $10,97 billones y el Pilar 5 (Víctimas del Conflicto) con $8,68 billones (tabla 18).

## Tabla 18. Asignación de recursos por pilares del Plan Marco de Implementación

| Pilar PMI / Vigencia | PGN - Inversión (Incluye Obras por Impuestos y Bolsa Paz) | PGN - Func | SGP | SGR | Coop. Internal | Propios ET | Privados | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Reforma Rural Integral | 65,64 | 18,45 | 28,63 | 16,15 | 5,25 | 2,92 | 2,23 | 139,26 |
| 2. Participación Política | 0,08 | 0,39 | 0,06 | 0,06 | 0,69 | 0,14 | 0,00 | 1,41 |
| 3. Fin del Conflicto | 2,29 | 8,08 | 0,00 | 0,00 | 0,60 | 0,00 | 0,00 | 10,97 |
| 4. Solución al Problema de las Drogas | 4,07 | 1,83 | 0,02 | 0,00 | 0,86 | 0,09 | 0,00 | 6,88 |
| 5. Víctimas del Conflicto | 3,27 | 4,11 | 0,08 | 0,00 | 1,19 | 0,03 | 0,00 | 8,68 |
| 6. Implementación, Verificación y Refrendación | 0,32 | 2,98 | 0,00 | 0,00 | 0,29 | 0,00 | 0,00 | 3,59 |
| **Total** | **75,66** | **35,83** | **28,80** | **16,21** | **8,88** | **3,18** | **2,23** | **170,79** |

Fuente: PGN Inversión, PIIP. Traza MHCP. Cálculos DNP, validados por la UIAFP. Cifras en billones de pesos. Cifras de PGN Inversión con corte al 30 de junio de 2026 / Demás cifras con corte al 31 de diciembre de 2025

El periodo 2023-2026 tuvo el máximo de asignación acumulada de recursos para la implementación ($101,54 billones) y la prioridad se concentró en la Reforma Rural Integral, con $84,95 billones asignados como se observa en la tabla 19.

## Tabla 19. Consolidado asignación de recursos, según período presidencial

| Pilar PMI / Vigencia | 2017-2018 | 2019-2022 | 2023-2026 | Total |
|---|---|---|---|---|
| 1. Reforma Rural Integral | 2,55 | 51,76 | 84,95 | 139,26 |
| 2. Participación Política | 0,03 | 1,05 | 0,33 | 1,41 |

| Pilar PMI / Vigencia | 2017-2018 | 2019-2022 | 2023-2026 | Total |
|---|---|---|---|---|
| 3. Fin del Conflicto | 1,11 | 4,67 | 5,19 | 10,97 |
| 4. Solución al Problema de las Drogas | 1,05 | 2,85 | 2,98 | 6,88 |
| 5. Víctimas del Conflicto | 0,25 | 3,22 | 5,21 | 8,68 |
| 6. Implementación, Verificación y Refrendación | 0,07 | 0,65 | 2,87 | 3,59 |
| **Total** | **5,06** | **64,20** | **101,54** | **170,79** |

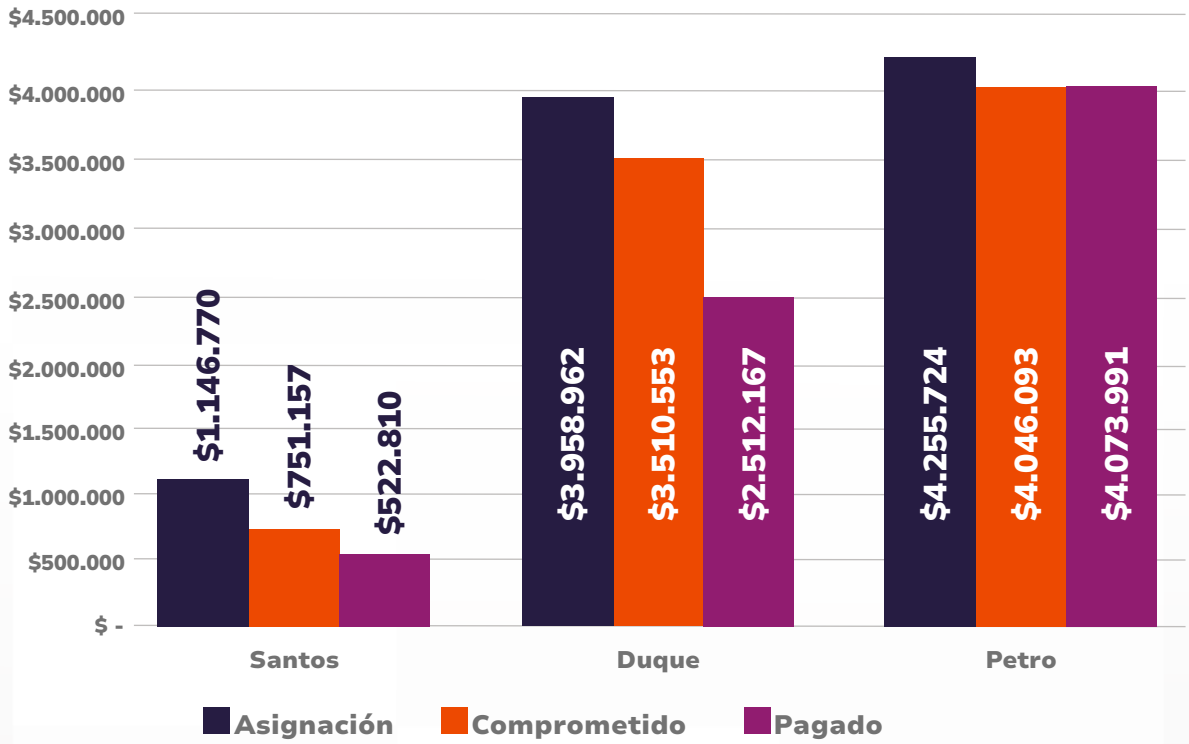
Fuente: PGN Inversión, PIIP. Traza MHCP. Cálculos DNP, validados por la UIAFP. Cifras en billones de pesos. Cifras de PGN Inversión con corte al 30 de junio de 2026 / Demás cifras con corte al 31 de diciembre de 2025.

## *9.3. Fondo Colombia en Paz (FCP)*

Desde el año 2017 hasta el 30 de junio de 2026, se han destinado recursos del Presupuesto General de la Nación al Fondo Colombia en Paz, por un acumulado de 9,4 billones de pesos. Al evaluar la distribución histórica de estos recursos, se observa que la mayor asignación presupuestal (45 % del total) corresponde al mandato del presidente Gustavo Petro Urrego (gráfica 6) y que, con corte 30 de junio de 2026, presenta compromisos y pagos por un total de $4 billones, distribuidos entre las diferentes subcuentas como se muestra en la tabla 20.

Imagen presidencial. Chocó

## Gráfica 6. Recursos del Presupuesto General de la Nación asignado al Fondo Colombia en Paz, 2017-2026




Fuente: Consorcio FCP 2019 validada por la UIAFP. Información con corte al 30 de junio de 2026. Cifras expresadas en millones de pesos.

## Tabla 20. Asignación durante el cuatrienio 2022-2026

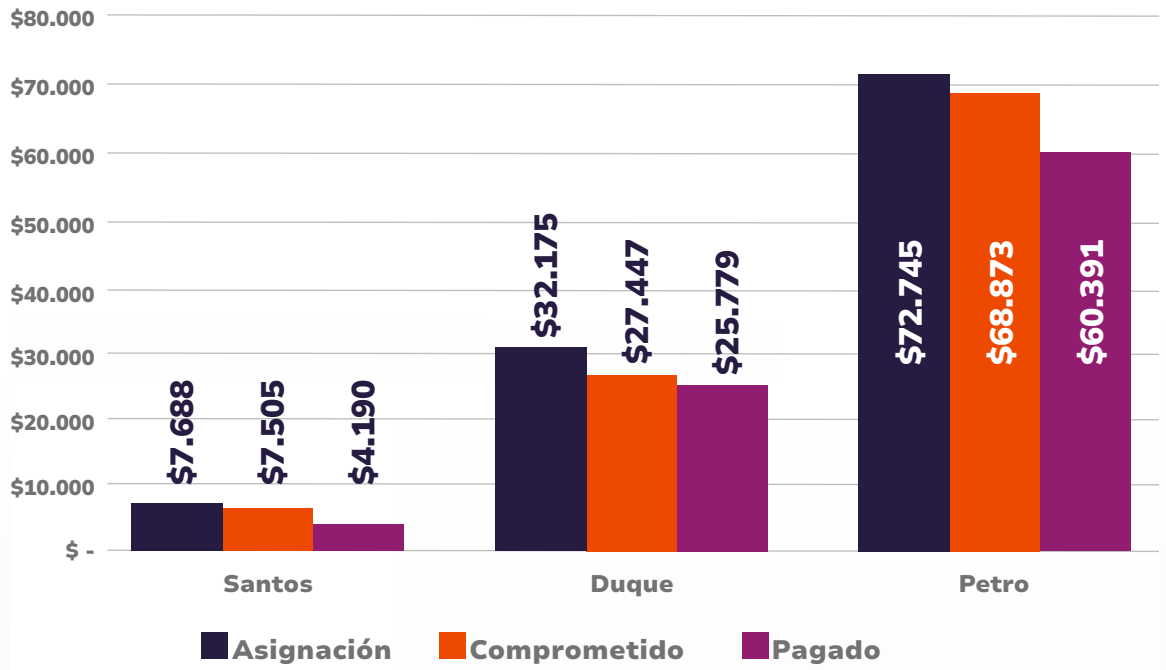
| Subcuenta | Asignación | Comprometido | Pagado |
|---|---|---|---|
| Sustitución | $ 1.843.071 | $ 1.632.440 | $ 1.708.793 |
| Reincorporación | $ 917.631 | $ 974.771 | $ 939.148 |
| PDET | $ 689.539 | $ 810.637 | $ 684.838 |
| BID Préstamo | $ 69.559 | $ 97.640 | $ 221.255 |
| Ambiente y Desarrollo Sostenible | $ - | -$ 9.382 | $ 57.645 |
| Niñez y Adolescencia ICBF | $ - | $ 50.699 | $ 36.567 |

| Subcuenta | Asignación | Comprometido | Pagado |
|---|---|---|---|
| Tejiendo Paz - Funcionamiento | $ 196.208 | $ 130.899 | $ 112.163 |
| Justicia Especial para la Paz | $ - | $ 159 | $ 159 |
| Implementación | $ 72.745 | $ 68.873 | $ 60.391 |
| Primera Infancia ICBF | $ - | $ 11.400 | $ 9.399 |
| Herencia Colombia | $ - | -$ 3.192 | $ 11.904 |
| Agencia Nacional de Tierras (2) | $ 315.965 | $ 180.888 | $ 162.208 |
| Agencia Nacional de Tierras | $ - | $ 43 | $ 43 |
| Catastro Multipropósito | $ 124.005 | $ 96.705 | $ 67.354 |
| Acciones Comunitarias y Restaurativas -ARN | $ 20.000 | $ 1.849 | $ 621 |
| Servicio Social para la Paz | $ 7.000 | $ 1.666 | $ 1.502 |
| **Total** | **$ 4.255.724** | **$ 4.046.093** | **$ 4.073.991** |

Fuente: Consorcio FCP 2019 validada por la UIAFP. Información con corte a junio 30 de 2026.

De otro lado, la subcuenta Implementación registra una asignación total de $112.608 millones de pesos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de los cuales el 65% ha sido destinado en el mandato del presidente Gustavo Petro Urrego (gráfica 7).

**Gráfica 7. Ejecución subcuenta Implementación 2027-2026**




Fuente: Consorcio FCP 2019 validada por la UIAFP. Información con corte al 30 de junio de 2026. Cifras expresadas en millones de pesos.

## *9.4. Recomendaciones*

El Decreto 2647 de 2022, que reorganizó la estructura interna del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, asignó a la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, anteriormente Consejería Comisionada de Paz, la competencia para "ejercer la ordenación del gasto del Fondo Colombia en Paz – FCP y sus subcuentas" y la presidencia del OCAD PAZ, según los términos del parágrafo 2° del artículo 23 de la citada norma.

Esta decisión resultó contraria a la lógica institucional, dado que la Unidad de Implementación es la entidad idónea para presidir el OCAD Paz, por tres razones fundamentales: 1) Sus funciones de articulación territorial e implementación del Acuerdo Final de Paz están directamente alineadas con los objetivos de asignación de recursos de ese órgano; 2) Su conocimiento especializado del estado de avance del Acuerdo garantiza decisiones de inversión pertinentes y fundamentadas; y 3) La coordinación

interinstitucional de entidades nacionales, autoridades territoriales y organismos internacionales, asignada a la Unidad, es indispensable para maximizar el impacto de los proyectos financiados, en particular los vinculados a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

La delegación de esta función en un cargo asesor, en lugar de una instancia ejecutiva presidencial competente, debilitó la representación del Gobierno nacional y compromete la coherencia entre las decisiones de inversión y los compromisos del Acuerdo Final de Paz. Por ello, se recomienda al próximo gobierno delegar la presidencia del OCAD PAZ en la entidad que tenga responsabilidades directas en el seguimiento, impulso, coordinación y articulación sistémica e intersistémica de la implementación del Acuerdo.

Asimismo, la ordenación del gasto del Fondo Colombia en Paz deberá ser una función asignada a quien cuente con la capacidad de orientar estratégicamente los recursos destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz. En virtud de sus funciones de seguimiento, impulso, coordinación y articulación interinstitucional, la Unidad de Implementación cuenta con información actualizada sobre el estado de avance de los compromisos del Acuerdo, así como sobre las brechas territoriales, sectoriales y poblacionales que persisten en su ejecución. Este conocimiento le permite identificar de manera objetiva las prioridades de financiación y promover una asignación más eficiente de los recursos administrados a través del Fondo Colombia en Paz y sus diferentes subcuentas.

El ejercicio de la ordenación del gasto y la participación activa en las instancias de orientación, asignación, seguimiento y contratación del Fondo constituyen herramientas fundamentales para propiciar la concurrencia, complementariedad y articulación de las distintas fuentes de financiación creadas para la implementación del Acuerdo y garantizan que las inversiones respondan a una visión integral, coordinada y orientada al cierre efectivo de las brechas que aún limitan la materialización de los compromisos del Acuerdo Final de Paz en los territorios.

Esto podría ser un importante signo de mejora, por cuanto disponer de recursos líquidos permitiría pasar, de forma expedita, de una gobernanza basada en el fortalecimiento normativo a una materialización de las transformaciones territoriales consignadas en el Acuerdo.

Este liderazgo en el Fondo Colombia en Paz debe también ser expandido al Fondo Multidonante, al Fondo Colombia Sostenible y al OCAD Paz, de tal suerte que la orientación de la inversión sea concordante y armónica con el proceso integral de implementación del Acuerdo Final de Paz en el territorio nacional.

# 10. Apoyo a la paz a través de la Cooperación Internacional

Desde el 1 de junio de 2016, la implementación del Acuerdo Final de Paz ha contado con un acompañamiento internacional sostenido, articulado y estratégico. Este respaldo de carácter político, técnico y financiero ha sido determinante para consolidar el Acuerdo y se ha canalizado mediante los mecanismos de coordinación del Estado colombiano, en particular a través de la Cancillería, en su calidad de rectora de la política exterior, y de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia), responsable de gestionar la cooperación.

La información consolidada en el Sistema de Información Oficial de Cooperación Internacional de APC Colombia evidencia la magnitud de este esfuerzo. Entre el 1 de junio de 2016 y el 30 de junio de 2026, se registran 4.990 intervenciones de cooperación internacional, que en conjunto representan USD 9.704.309.072 movilizados para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Esta cifra refleja no solo el compromiso sostenido de la comunidad internacional, sino también la capacidad del Estado colombiano para orientar estos recursos hacia las prioridades establecidas en el Plan Marco de Implementación y hacia los territorios más afectados por el conflicto (tabla 21).

## Tabla 21. Recursos de cooperación internacional invertidos en la implementación del Acuerdo Final de Paz, por regiones PDET

| Año de inicio | # de proyectos | |
|---|---|---|
| Alto Patía Y Norte Del Cauca | $ | 221.196.946 |
| Arauca | $ | 80.050.016 |
| Catatumbo | $ | 229.095.413 |
| Chocó | $ | 86.037.676 |
| Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño | $ | 242.524.484 |
| Macarena - Guaviare | $ | 164.267.605 |
| Montes De María | $ | 98.293.071 |
| Pacífico Medio | $ | 107.184.211 |
| Pacífico Y Frontera Nariñense | $ | 195.832.374 |
| Putumayo | $ | 145.902.092 |
| Sierra Nevada - Perijá | $ | 214.319.336 |
| Sur De Bolívar | $ | 28.739.639 |
| Sur De Córdoba | $ | 61.627.724 |
| Sur Del Tolima | $ | 24.887.176 |
| Intervención Registrada (Apoyo Indirecto Al AFP) | $ | 7.804.351.311 |
| **Total general** | | **$ 9.704.309.072** |

Fuente: Sistema de Información Oficial de Cooperación Internacional.
Con corte a 30 de junio de 2026.

Las regiones con mayor proporción de recursos de cooperación internacional son: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Catatumbo, Alto Patía y Norte del Cauca, Sierra Nevada–Perijá y Pacífico y Frontera Nariñense: todas superan el 2 % del total. Este patrón coincide con los territorios donde el Acuerdo Final de Paz definió mayores retos estructurales en razón de economías ilícitas, conflictividad persistente, débil presencia estatal y brechas históricas de desarrollo.

Las regiones con menor proporción (entre 0,26 % y 0,89 %) corresponden a zonas donde la cooperación ha complementado esfuerzos nacionales y la escala de intervención ha sido más focalizada.

En este sentido es importante mencionar que, el Acuerdo Final de Paz, reconoce expresamente que la cooperación internacional cumple un rol fundamental para garantizar la implementación integral y sostenida de sus compromisos, y en sus disposiciones señala que la comunidad internacional aporta acompañamiento político, asistencia técnica especializada y financiamiento estratégico, elementos esenciales para fortalecer las capacidades del Estado y asegurar la sostenibilidad de las transformaciones previstas.

Este mandato se ha materializado en la acción coordinada entre la Cancillería, como rectora de la política exterior, la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia y la Unidad de implementación del Acuerdo de Paz, instancias que han orientado la cooperación hacia los pilares del Acuerdo y hacia los territorios priorizados. En estos casi diez años, la cooperación ha sido un habilitador estructural para la Reforma Rural Integral, la reincorporación, la reparación a víctimas, la seguridad humana y la consolidación de los mecanismos de verificación, reafirmando su papel como socio estratégico del Estado colombiano en la construcción de paz.

Los recursos movilizados se alinean con los seis puntos del Acuerdo Final de Paz y con el enfoque transversal de género y étnico, fortaleciendo la arquitectura de paz en sus dimensiones estructurales (tabla 22).

Imagen Presidencial. Petro le cumplió a la Alta Guajira, visita y recorrido por la E.S.E hospital de Nazareth. Uribia, La Guajira

## Tabla 22. Total de inversiones registradas, desagradas por puntos del Acuerdo Final de Paz

| Punto PMI | Valor aporte USD |
|---|---|
| Punto 1. Reforma Rural Integral | $ 830.656.322 |
| Punto 2. Participación política | $ 304.951.478 |
| Punto 3. Fin del conflicto | $ 192.294.490 |
| Punto 4. Solución al problema de drogas ilícitas | $ 551.901.864 |
| Punto 5. Víctimas | $ 586.120.112 |
| Punto 6. Implementación | $ 319.280.373 |
| Capítulo De Género | $ 28.627.581 |
| Total Directo al AFP. (A) | $ 2.813.832.218 |
| Intervención Registrada (Apoyo Indirecto Al AFP) (B) | $ 6.890.476.854 |
| **Total general (A+B)** | **$ 9.704.309.072** |

Fuente: Sistema de Información Oficial de Cooperación Internacional.
Con corte a 30 de junio de 2026.

La Reforma Rural Integral concentra una parte significativa de los aportes internacionales. Los recursos se orientan al ordenamiento social de la propiedad, infraestructura y adecuación de tierras, educación rural, vivienda y agua potable, producción agropecuaria, economía solidaria, planes de acción para la transformación regional y catastro multipropósito.

Como segundo renglón fundamental está la reparación a las víctimas; el Sistema Restaurativo: los proyectos en materia de verdad, justicia y reparación integral; derechos humanos; procesos de construcción de paz con víctimas; y lucha contra el problema de las drogas ilícitas. En materia de participación política se ha trabajo para fortalecer el sujeto político a través de mecanismos democráticos de participación ciudadana, garantías para la oposición, y seguridad para la participación política en territorios.

En relación con la implementación, verificación y refrendación se incluyen los mecanismos dispuestos por el Acuerdo, las instancias especiales, las secretarías técnicas, los centros de pensamiento, el trabajo con el Capítulo Étnico, el acompañamiento internacional, la verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, y herramientas de comunicación, entre otros.

El análisis por país muestra que cada actor ha financiado componentes específicos del Acuerdo Final de Paz, en atención a sus prioridades estratégicas, mandatos institucionales y enfoques de política exterior. Esta distribución revela una cooperación altamente especializada, donde los aportes no solo son cuantiosos, sino técnicamente orientados a los desafíos estructurales de la paz.

Estados Unidos, con 36,77 % del total, ha concentrado su apoyo en la reforma rural integral, la participación política, la reincorporación, la solución al problema de las drogas ilícitas y el fortalecimiento de los mecanismos de verificación. Su financiamiento ha sido decisivo para ampliar la presencia institucional en zonas rurales, fortalecer economías lícitas y consolidar la seguridad humana.

La Unión Europea y el Sistema de Naciones Unidas, con más del 14 % combinado, han orientado sus recursos a la participación política, la protección de derechos humanos, la justicia transicional, la verificación internacional, la educación rural, la salud comunitaria y la transformación territorial. Su aporte ha sido clave para garantizar estándares internacionales en la implementación y para acompañar los mecanismos de seguimiento del Acuerdo.

Alemania, Reino Unido, Canadá, Suecia, Noruega y Suiza han financiado componentes esenciales de la reforma rural integral, la economía solidaria, la vivienda y el agua potable, la participación ciudadana, la reparación integral, la justicia y verdad, la protección de liderazgos sociales y el Capítulo Étnico. Estos países han mantenido un compromiso histórico con la paz en Colombia, aportando recursos de alta calidad técnica y con enfoque de derechos.

Los organismos multilaterales y la banca multilateral han financiado infraestructura social, salud, educación rural, agua potable, ordenamiento social de la propiedad, garantías de seguridad y acompañamiento

internacional. Su aporte ha permitido escalar intervenciones de largo alcance y fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar proyectos de alto impacto territorial.

Los aportes de Corea del Sur, Japón, Italia y Francia han sido estratégicos para la producción agropecuaria, la educación rural, la salud pública, la sustitución de cultivos, la reparación integral y el capítulo de género. Estos países han aportado cooperación técnica especializada que complementa los esfuerzos de los grandes financiadores. Los países del golfo Pérsico, como Emiratos Árabes Unidos y Qatar, han financiado proyectos de infraestructura social, mostrando una diversificación geopolítica del apoyo a la paz.

La contrapartida nacional, con más del 3 %, refleja el compromiso del Estado colombiano por apalancar recursos externos y asegurar la corresponsabilidad interna en la implementación.

Finalmente, los aportes de entidades sin ánimo de lucro y fondos de paz han sido fundamentales para financiar proyectos comunitarios, economías solidarias, participación ciudadana, derechos humanos y reparación integral. En conjunto, la arquitectura de financiamiento internacional registrada en el Sistema de Información Oficial de Cooperación Internacional de APC Colombia demuestra que la cooperación ha sido un habilitador estructural de la implementación del Acuerdo Final de Paz en sus diferentes puntos.

En estos casi diez años, la comunidad internacional no solo ha financiado el Acuerdo, sino que ha acompañado políticamente su desarrollo, ha fortalecido las capacidades del Estado, ha protegido la integridad del proceso y ha contribuido a transformar los territorios más afectados por el conflicto. Su compromiso reafirma que la paz en Colombia es un propósito compartido y sostenido, construido con responsabilidad nacional y solidaridad internacional.

## *10.1. Principales acciones de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz durante el cuatrienio 2022-2026*

Durante este periodo, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz ejerció plenamente su mandato misional, acompañando, impulsando y liderando gestiones institucionales orientadas a fortalecer la implementación del Acuerdo Final de Paz mediante la cooperación internacional. Su acción estratégica permitió consolidar alianzas de alto nivel con países como Alemania, Francia, Noruega, Reino Unido, Suecia y la Unión Europea, orientadas a componentes esenciales del Acuerdo, entre ellos la reforma rural integral, la implementación de las sanciones propias y el fortalecimiento de la seguridad.

Gracias a su acompañamiento técnico, el Gobierno nacional avanzó, en 2025, en las consultas intergubernamentales con Alemania, que culminaron en un documento de Gobierno que prioriza el apoyo a la reforma rural integral, el fortalecimiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la implementación de medidas restaurativas y la transversalización del enfoque de género en la paz. En esa misma vigencia, acompañó la estructuración de un crédito por 200 millones de euros con Francia, orientado a organización territorial, catastro multipropósito, productividad rural y generación de ingresos, que contribuyó directamente al cumplimiento del punto 1 del Acuerdo.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, AETCR PESP

También ha desempeñado un papel decisivo en la articulación con el Fondo Multidonante de Naciones Unidas, que ha acompañado técnicamente la presentación de iniciativas del Gobierno nacional. Este Fondo, que articula recursos internacionales con prioridades nacionales, ha financiado proyectos estratégicos como el Mapa de riesgos para la compra de tierras (USD 1,5 millones), orientado a modernizar la reforma agraria y reducir la incertidumbre en la compra masiva de tierras; y la iniciativa Acciones integrales para el fortalecimiento forense (USD 1,5 millones), destinada a robustecer las capacidades de búsqueda e identificación de personas desaparecidas, en cumplimiento del punto 5 del Acuerdo Final de Paz.

En marzo de 2025, el Fondo Multidonante aprobó la iniciativa “Estrategia para contribuir a la implementación territorial de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales”, por un monto cercano a USD 2,8 millones, implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Misión de Verificación de Naciones Unidas. Esta acción fortaleció el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y las garantías de seguridad previstas en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz.

La Unidad presentó conceptos técnicos ante el Consejero Comisionado de Paz sobre los proyectos del Fondo Multidonante orientados a la transformación territorial, desarrollo rural, justicia restaurativa y fortalecimiento comunitario; realizó la revisión técnica y la emisión de conceptos especializados en orden a asegurar la coherencia con el Plan Marco de Implementación y con los compromisos del Acuerdo.

En el marco de la alianza estratégica entre el Programa Mundial de Alimentos y la Fundación Howard G. Buffett, acompañó técnicamente la tercera convocatoria del Fondo Alimentando la Paz, creado en 2024 como un instrumento humanitario y de estabilización para fortalecer la soberanía y autonomía alimentaria en territorios priorizados por el Acuerdo Final de Paz. Gracias a esta articulación, durante los primeros cinco meses de 2026 se aprobaron 28 iniciativas de seguridad alimentaria a nivel nacional y 11 en el Catatumbo, por más de USD 2 millones, orientadas a mejorar la disponibilidad de alimentos, fortalecer capacidades comunitarias, apoyar economías campesinas y reducir vulnerabilidades asociadas a economías ilícitas y conflictividad persistente. El Fondo Alimentando la Paz se ha consolidado como un mecanismo esencial para avanzar en la garantía

progresiva del derecho a la alimentación, la economía solidaria, la producción agropecuaria y la estabilización temprana en zonas PDET, con lo que ha contribuido directamente al cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, al complementar los esfuerzos del Estado.

En febrero de 2026, logró la aprobación del Proyecto de Fortalecimiento de las Instancias Tripartitas de Protección y Seguridad, un instrumento clave del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, que permitió financiar acciones de articulación operativa, análisis de riesgo, respuesta inmediata y fortalecimiento institucional en los territorios donde las instancias protegen a firmantes del Acuerdo, liderazgos sociales y comunidades afectadas por la violencia; y acompañó su renovación, asegurando continuidad financiera y técnica para consolidar capacidades territoriales, mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer la respuesta del Estado frente a riesgos persistentes.

Lideró la formulación del Proyecto para la Implementación del Componente Restaurativo de las Sanciones Propias, por USD 1,3 millones, orientado a fortalecer las capacidades institucionales, operativas y comunitarias necesarias para cumplir las decisiones de la JEP sin interferir en su función jurisdiccional. Este proyecto permite avanzar en infraestructura comunitaria, articulación interinstitucional, oferta estatal para proyectos restaurativos y rutas operativas para la ejecución de las sanciones, aspectos que representan un avance decisivo en el cumplimiento del punto 5 del Acuerdo Final de Paz y en la consolidación del Sistema Restaurativo.

Participó en el XVI Diálogo de Alto Nivel de Derechos Humanos con la Unión Europea, celebrado el 1 de diciembre de 2025 en Bruselas, evento que aprovechó para fortalecer la cooperación técnica, la protección de derechos humanos y la territorialización de la justicia transicional.

Acompañó el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la visita de los Campeones Globales de Naciones Unidas para las Soluciones Duraderas, el 12 de febrero de 2026, con miras a promover la integración de soluciones duraderas en el marco del Acuerdo Final de Paz.

Lideró el II Diálogo de Alto Nivel Colombia-Suecia en el Grupo de Trabajo 1: Cooperación para la paz con énfasis territorial, derechos humanos, seguridad humana y fortalecimiento institucional, escenario en que Suecia

ratificó su apoyo integral a la implementación, con énfasis en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, la protección de la niñez frente al conflicto armado, el fortalecimiento de iniciativas productivas para comunidades cultivadoras de coca y el cumplimiento del Capítulo Étnico.

Acompañó y articuló la participación de Colombia ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, instancia en la que la delegación oficial del país fue liderada por el Ministerio de Relaciones exteriores y la Unidad de Implementación, y Colombia presentó avances verificables en materia de reforma rural integral, derechos de las víctimas, seguridad humana, participación política y garantías para la implementación territorial. Allí se destacó el papel de la cooperación internacional como habilitador estructural del cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en los territorios más afectados por el conflicto. La intervención reafirmó el compromiso del Estado con la implementación integral del Acuerdo, la centralidad de las víctimas, la protección de liderazgos sociales y la consolidación de una paz con enfoque territorial, étnico y de género, en línea con los estándares internacionales de derechos humanos y con las recomendaciones del Sistema de Naciones Unidas.

Acompañó programas internacionales como la ruta de aprendizaje “Tejiendo Igualdad y Paz”, de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, en que participan de más de siete países del sur global, se intercambian experiencias y se fortalece la cooperación Sur–Sur.

De manera transversal, la gestión en materia de cooperación internacional liderada por la Unidad, ha permitido cerrar brechas de financiación, fortalecer capacidades institucionales y mejorar la implementación territorial, elementos indispensables para garantizar resultados sostenibles, verificables y alineados con el espíritu del Acuerdo Final de Paz.

### *10.1.1. Información sobre el mecanismo de monitoreo a las Sanciones Propias y el Capítulo Étnico*

El Gobierno nacional, a través de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y su rol dentro de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de a la Implementación (CSIVI), avanzó de manera sostenida en la definición del mecanismo nacional e internacional que garantizará la continuidad

Imagen presidencial. Día del trabajo

de la verificación de las sanciones propias de la JEP y del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, luego de la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de retirar dicha supervisión. Ello ha demandado fortalecer la coordinación con la alta parte contratante y consolidar una ruta técnica que reafirme el compromiso del Estado colombiano con la justicia transicional y con el cumplimiento del punto 6.1.11 del Acuerdo Final de Paz.

En un primer momento de este proceso se desarrolló una agenda diplomática y técnica activa. Se sostuvieron reuniones formales y exploratorias con países garantes, organismos multilaterales, organizaciones con presencia territorial y actores especializados en verificación. Estos acercamientos permitieron avanzar en la identificación de posibles roles, alcances y modalidades de cooperación, así como en la validación preliminar de un esquema híbrido que pueda combinar acompañamiento político internacional, capacidades técnicas especializadas y presencia territorial sostenida. Paralelamente, se solicitó a la Misión de Verificación de la ONU, que una vez se consolide el mecanismo y para asegurar continuidad técnica, se realice una transferencia de aprendizajes.

Esto le permitió a la Unidad de Implementación y a la CSIVI profundizar en la evaluación técnica de los actores potenciales para asumir la verificación. En esta fase, desarrollada en marzo de 2026, se aplicaron los criterios previamente definidos —independencia funcional, seguridad jurídica, presencia territorial, experticia técnica, sostenibilidad y legitimidad internacional— y se cerró la etapa de análisis comparado.

Como resultado: 1) se identificó que la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP OEA) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos son idóneos para asumir roles complementarios dentro de un esquema híbrido de verificación. Este hallazgo permitió depurar el universo de opciones y orientar la discusión hacia modelos institucionales con capacidad real de asumir un mandato robusto, continuo y técnicamente sólido; 2) las altas partes contratantes del Acuerdo Final de Paz consensuaron una hoja de ruta que incluye el cierre de la fase de análisis comparado (febrero), la validación jurídica de las opciones priorizadas (en curso), la definición del modelo híbrido de verificación (abril - mayo) y la preparación de los insumos técnicos para la decisión final. Este proceso ha fortalecido la confianza entre las partes, ha clarificado expectativas y ha consolidado un marco de decisión basado en criterios técnicos, jurídicos y políticos.

En el mes de mayo, construyó la versión final del Mecanismo de Verificación a la Implementación de Sanciones Propias y el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, que fue aprobado por las dos altas partes contratantes del Acuerdo. En este sentido continuó con la ruta de construcción del mecanismo, a lo cual invitó formalmente a los representantes de MAPP-OEA y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el país, con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El mecanismo fue adoptado por consenso en la sesión de la CSIVI del 1 de julio del 2026, hecho que le garantiza legitimidad, seguridad jurídica y confianza a las partes, a la vez que representa un paso decisivo para garantizar la verificación de las sanciones propias y del Capítulo Étnico, y para mantener la confianza de la comunidad internacional en el compromiso de Colombia con la paz.

## *10.2. Recomendaciones*

De acuerdo con los registros del Sistema Oficial de Cooperación Internacional de APC Colombia, la meta del indicador F.409 para 2025-122 “convenios de cooperación suscritos y ejecutados” no pudo completarse debido a factores estructurales que han reducido la disponibilidad de recursos internacionales para la implementación del Acuerdo. La disminución sostenida de los flujos de cooperación, estimada por APC Colombia en un 22 % anual, y la salida anticipada de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), representación que históricamente aportaba más de la mitad de los recursos movilizados hacia el Plan Marco de Implementación, generaron un impacto directo en la financiación de áreas críticas de la construcción de paz. La caída de la participación de Estados Unidos, que pasó de representar el 60,7 % en 2024 a solo 22,9 % en 2025, evidencia una contracción significativa en la disponibilidad de recursos para la reforma rural integral, la reincorporación, la seguridad humana y la justicia transicional, sectores que han sido prioridad para este Gobierno y que dependen en buena medida de la cooperación internacional para sostener su ritmo de implementación.

Simultáneamente, se observa una reconfiguración profunda en la composición de los cooperantes: el 77 % de los recursos movilizados proviene ahora de agencias del Sistema de Naciones Unidas, entidades sin ánimo de lucro, fondos multilaterales y países como Suecia y la Unión Europea. Este cambio exige una adaptación institucional inmediata para asegurar que Colombia mantenga capacidad de atracción, gestión y ejecución de recursos en un entorno internacional más competitivo, con prioridades globales en transformación y con una demanda creciente por proyectos más robustos, interagenciales y con evidencia verificable.

En este contexto, se recomienda fortalecer de manera decidida las capacidades de agencia de APC Colombia y, en general, del ecosistema institucional encargado de la gestión de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo Final de Paz. Es indispensable consolidar equipos especializados en movilización de recursos, diplomacia de la implementación y formulación de proyectos de alto impacto, así como mejorar los procesos de articulación interinstitucional para que las ofertas de cooperación se asignen de manera preferente a los municipios PDET y territorios priorizados. La cooperación internacional está migrando hacia

esquemas más exigentes y Colombia debe responder con una arquitectura institucional capaz de competir en convocatorias globales y de estructurar iniciativas integrales que respondan a los desafíos del Plan Marco de Implementación.

En la misma línea, se recomienda fortalecer y posicionar la Mesa de Paz del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, creada el 13 de marzo de 2024 en el marco del Decreto 603 de 2022. Esta instancia debe consolidarse como el espacio rector de articulación entre el Estado y la comunidad internacional, evitando la duplicidad de esfuerzos en los territorios y promoviendo la estructuración de iniciativas robustas, interagenciales y alineadas con las prioridades nacionales. La falta de articulación observada ante algunos cooperantes ha dificultado la presentación de proyectos integrales y ha fragmentado la oferta internacional, por ello, la Mesa de Paz debe asumir un rol más activo en la definición de prioridades, la coordinación de actores y la presentación de portafolios integrados de proyectos.

Aunado a lo anterior, es necesario fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y actores territoriales, para que puedan formular, presentar y ejecutar proyectos ante fondos internacionales. La sostenibilidad de la cooperación depende de que los territorios priorizados cuenten con herramientas para participar directamente en convocatorias del Fondo Multidonante, el Fondo Alimentando la Paz, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unión Europea y otros mecanismos de financiación. Esto implica desarrollar capacidades locales en formulación de proyectos, gestión financiera, seguimiento y reporte, así como promover esquemas de cofinanciación comunitaria y municipal que aumenten la elegibilidad de las iniciativas.

Finalmente, se recomienda robustecer los mecanismos de seguimiento, monitoreo y trazabilidad de los recursos de cooperación internacional. La confianza de los cooperantes depende de la capacidad del Estado para demostrar impacto verificable, uso eficiente de los recursos y alineación con el Plan Marco de Implementación. En este sentido, la estrategia de seguimiento territorial liderada por la Unidad de Implementación debe consolidarse como un instrumento permanente para validar avances, identificar cuellos de botella y acompañar soluciones operativas en los territorios. Un sistema unificado de trazabilidad y reportes periódicos fortalecerá la credibilidad del país ante la comunidad internacional y permitirá ampliar la movilización de recursos en un contexto global de contracción y competencia creciente.

# 11. Recomendaciones generales

En el periodo presidencial 2026-2030 se cumple el marco temporal de 12 años fijados en el Acto Legislativo 02 de 2017 del Congreso de la República para la implementación del Acuerdo Final de Paz, los cuales fueron ratificados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2017. La jurisprudencia colombiana ha sido clara en señalar que las instituciones públicas deben cumplir de buena fe con lo acordado en 2016 y, por tanto, la omisión en la ejecución de los compromisos, la desfinanciación de los planes sectoriales —tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la Reforma Rural Integral— o la adopción de medidas regresivas constituyen una directa violación al derecho fundamental e irreversible a la paz, consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia.

En línea con lo anterior, la Unidad de Implementación formula una serie de recomendaciones generales tendientes a garantizar el cumplimiento normativo y jurídico del Acuerdo Final de Paz, la estabilidad de la coordinación interinstitucional y la operatividad de las instancias y espacios de gobernanza del Acuerdo.

### *11.1. Acatar, en su integralidad, las órdenes impartidas por la Corte Constitucional respecto al fortalecimiento de la arquitectura institucional requerida para la implementación del Acuerdo Final de Paz*

El cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final de Paz requiere una robusta arquitectura institucional, con capacidades de planificación conjunta, debida coordinación y articulación territorial, bajo principios de convergencia y subsidiaridad, que cuente además con un liderazgo sólido desde su jerarquía institucional y con recursos humanos, técnicos y presupuestales suficientes.

La Corte Constitucional se pronunció en este mismo sentido, al ordenarle al Estado colombiano, a través del Auto 1417 de 2025[25], revisar y fortalecer toda la arquitectura institucional, para garantizar que exista una entidad encargada de monitorear la implementación del Acuerdo Final de Paz, que "cuente con la capacidad institucional y los recursos presupuestales, de planta, de talento humano y de jerarquía suficientes para llevar a cabo todas sus funciones, incluido el monitoreo"[26]. Dicha decisión no solo fue ratificada mediante el Auto 085 del 30 de enero de 2026 y el Auto 599 de 2026, sino que, además, la alta corte pidió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) adelantar las gestiones que permitan la transformación de la Unidad de Implementación en Consejería, presentando para ello los estudios, las matrices y demás documentos que fundamenten tal transición.

Para el cumplimiento de estas órdenes, el DAPRE debe avanzar en este proceso de transformación, lo cual implica reorganizar la actual Unidad de Implementación e integrarla plenamente a su estructura orgánica, con el fin de fortalecer la capacidad de dirección estratégica, asegurar asesoría directa al presidente de la República y consolidar un liderazgo articulador frente a todas las entidades responsables de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

25. Este Auto a su vez hace seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia SU-020 de 2022, proferida por la Corte Constitucional, donde declara el "Estado de cosas inconstitucionales" debido a la grave y sistemática violación del derecho a la vida y la seguridad de los firmantes de paz. En su decisión, la Corte señala que existe una falla estructural y un incumplimiento estatal masivo en la implementación del componente de seguridad y reincorporación contemplado en el Acuerdo Final de Paz.
26. Corte Constitucional de Colombia. Auto 1417 de 2025, pág. 63.

En este sentido, el gobierno entrante deberá desarrollar el proceso de revisión y restructuración de la arquitectura institucional ordenado por la Corte Constitucional, que a su vez implica realizar el proceso de reorganización administrativa interna iniciado por el DAPRE, toda vez que este aún se encuentra en evaluación. En todo caso, y en consonancia con lo ordenado por la Corte, la entidad responsable de la implementación del Acuerdo deberá tener una jerarquía política al más alto nivel del Ejecutivo; una mayor capacidad institucional y financiera para afrontar la coordinación intersectorial vinculante; incidencia en la asignación presupuestal; interlocución con el Congreso de la República, el Sistema Judicial y la cooperación internacional; y un mayor liderazgo en la articulación Gobierno nacional-Gobiernos regionales y locales.

### *11.2. Incorporar la implementación del Acuerdo Final de Paz como componente estructurante del próximo Plan Nacional de Desarrollo*

La política de paz del presente gobierno se sustentó en dos pilares fundamentales: la Ley 2272 de 2022 y la implementación del Acuerdo Final de Paz. Su ejecución demandaba la convergencia de múltiples actores, la simultaneidad de procesos dirigidos a construir paz estable y duradera, y un alto nivel de coordinación nación-territorio. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” incorporó el Plan Cuatrienal de Implementación (PCI), lo cual constituyó un avance cualitativo para la articulación con el Plan Marco de Implementación (PMI), al reconocer que el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz debe estar conectado con el principal instrumento de planeación del Gobierno nacional.

Aunque la incorporación del PCI representó un paso institucional relevante, el próximo Plan Nacional de Desarrollo (PND) debería avanzar hacia una integración más estructural entre la planeación nacional y la implementación del Acuerdo Final de Paz. Para ello, no basta con incluir referencias generales a la paz o a determinados compromisos sectoriales: es preciso que los ejes centrales del PMI, materializados en sus metas trazadoras, hagan parte de la arquitectura estratégica del nuevo PND.

En consecuencia, se recomienda que el próximo PND incorpore un capítulo exclusivo sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz, concebido como un componente estructurante de la acción estatal y no únicamente como

un apartado temático. Dicho capítulo debería organizarse a partir de los ejes estratégicos del PMI y de sus metas trazadoras, de manera que estas sean traducidas a indicadores de resultado del PND. Esto permitiría que la implementación del Acuerdo sea entendida, gestionada y evaluada como parte integral de la ejecución del PND, evitando que opere como un proceso paralelo, fragmentado o dependiente, exclusivamente de instrumentos sectoriales dispersos.

Esta integración fortalecería la trazabilidad de los compromisos del Acuerdo Final de Paz, al vincular los avances del PMI con las metas de resultado del Gobierno nacional, la programación presupuestal y los mecanismos ordinarios de seguimiento del PND. En particular, facilitaría identificar con mayor claridad las brechas territoriales, sectoriales y poblacionales que requieren atención prioritaria; orientar la asignación de recursos hacia los compromisos con mayores rezagos; y articular de manera más efectiva las fuentes de financiación creadas para la implementación, incluyendo el Presupuesto General de la Nación, el Fondo Colombia en Paz, el OCAD Paz, la cooperación internacional y los recursos territoriales.

Asimismo, el PCI, capítulo exclusivo de paz en el PND, debe fortalecerse como instrumento de articulación multinivel. Para ello, debe incorporar orientaciones metodológicas, programáticas y presupuestales que permitan a departamentos, distritos y municipios traducir los compromisos del Acuerdo Final de Paz en sus respectivos Planes de Desarrollo Territorial. Estas orientaciones deberían facilitar la identificación de metas territoriales asociadas al PMI, la formulación de programas y proyectos de inversión, la priorización de territorios con mayores brechas de implementación y la concurrencia de recursos nacionales, territoriales y de cooperación. De esta manera, el PCI no solo cumpliría una función de articulación entre el PMI y el PND, sino también una función orientadora para la territorialización efectiva del Acuerdo.

La adopción de este enfoque permitiría integrar, priorizar, articular y culminar de mejor manera el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, cuyo horizonte va más allá de un periodo de gobierno. En particular, contribuiría a concentrar los esfuerzos institucionales en el cierre financiero y operativo de los compromisos rezagados; fortalecer la transformación territorial con énfasis en la ruralidad; garantizar la reparación integral de las víctimas; consolidar la reincorporación social, económica y comunitaria de los firmantes; y avanzar en las garantías de seguridad, participación y no repetición.

Sobre el particular, durante la vigencia 2026 deberá resolverse el trámite legislativo del Proyecto de Ley Orgánica 165 de 2023, mediante el cual se propone modificar la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. De ser aprobado, este instrumento dotaría al próximo gobierno de herramientas normativas adicionales para fortalecer la incorporación de la implementación del Acuerdo dentro de los procesos de planeación nacional y territorial. Sin perjuicio de ello, la recomendación principal consiste en que el próximo PND asuma la implementación del Acuerdo Final de Paz como una prioridad estratégica, medible, financiable y territorializable, articulada integralmente con el PMI.

### *11.3. Fortalecer la planeación, financiación y seguimiento integral de la implementación del Acuerdo Final de Paz*

Luego de casi una década de ejecución, la implementación enfrenta nuevos desafíos derivados de los cambios en la arquitectura institucional, la incorporación de nuevas entidades, la evolución de los instrumentos de planeación y la necesidad de fortalecer la articulación entre los distintos niveles de Gobierno. En este contexto, la actualización reciente del Plan Marco de Implementación (PMI), instrumento de planeación que orienta el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, evidenció la necesidad de contar con una herramienta de política que oriente de manera integral estos procesos y permita alinear los esfuerzos del Estado en torno al cumplimiento de los compromisos.

En ese sentido, se recomienda priorizar la formulación y expedición de un nuevo documento CONPES del PMI, como marco de política pública que permita consolidar los ajustes institucionales, programáticos y financieros requeridos para la fase actual de implementación del Acuerdo Final de Paz.

La expedición de este CONPES permitiría: (i) revisar y ajustar el horizonte temporal de la implementación, en coherencia con los acuerdos de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, y los desarrollos normativos recientes; (ii) actualizar el costeo del Acuerdo, incorporando los nuevos compromisos y las condiciones actuales de financiación; y (iii) fortalecer los mecanismos de articulación entre el PMI y los instrumentos de planeación, presupuestación y seguimiento del Estado.

Asimismo, este instrumento resulta clave para enfrentar los retos asociados a la implementación de las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz, las cuales requieren una acción coordinada del Estado en términos de priorización territorial, planeación de la inversión y articulación institucional. En ese sentido, se recomienda retomar y aprovechar los desarrollos técnicos del proceso de formulación adelantado en el periodo 2022-2026, con el fin de consolidar un instrumento que permita orientar estratégicamente la implementación del Acuerdo en el próximo cuatrienio.

De manera complementaria, se recomienda que el gobierno entrante tome decisiones frente a la adecuada actualización y fortalecimiento del Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO 2.0), herramienta que permite hacer seguimiento detallado a la implementación del Acuerdo Final de Paz por punto y cada uno de sus pilares. Para ello, se propone incluir directrices claras para la espacialización de la información, precisando dónde se realizarán las inversiones, cómo se implementarán y con qué actores se desarrollarán. Al tiempo, se recomienda fortalecer el SIIPO mediante la incorporación de mapas territorializados que visualicen las inversiones realizadas y su correlación con los indicadores de implementación, y contribuyan a superar los vacíos derivados de las inconsistencias de información, la debilidad de los datos desagregados y las dificultades para conocer con precisión dónde se está invirtiendo.

La falta de compromiso por parte de las entidades responsables de alimentar el SIIPO limitó la posibilidad de hacer seguimiento efectivo y dificultó, de paso, la toma de decisiones. El seguimiento estratégico del Acuerdo pasa por mantener al día los sistemas de información y planeación diseñados para tal fin. Además, los beneficios de estos son en doble vía: por un lado, les permite a las entidades con responsabilidades en la implementación medir el nivel de avance de sus responsabilidades, evitar duplicidad de acciones, y eficacia en los esfuerzos y la inversión de recursos; por otro, la información actualizada constituye sustento y guía fundamental para la toma de decisiones por parte del alto Gobierno.

Unidad de Implementación
del Acuerdo de Paz

## Conceptos elaborados por

# la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz 2022-2026

# 1. Conceptos elaborados por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz 2022-2026

En el siguiente apartado, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz presenta una serie de análisis técnicos realizados sobre diversos elementos del Acuerdo Final de Paz que bien presentan rezagos o cuya implementación ha enfrentado obstáculos de índole legislativo, político o fiscal. Lo anterior como parte del mandato misional conferido a la Unidad a través del Decreto 2647 de 2022, de coordinar las directrices y líneas de política que permitan la implementación del Acuerdo Final de Paz para dar cumplimiento a las decisiones pactadas y realizar seguimiento a su cumplimiento.

En los siguientes acápites, el lector podrá encontrar conceptos relacionados con la implementación del punto 1 del Acuerdo Final: reforma rural integral; conocer en qué consisten el rezago normativo relativo al punto 2: Participación política y cómo superarlo. También se efectúa un análisis sobre el diseño, la implementación y el estado actual del Tratamiento Penal Diferencial (TPD) dirigido a pequeños cultivadores, recolectores y amedieros, en el marco del Punto 4 del Acuerdo: Solución al problema de las drogas ilícitas. Allí se evalúa las respuestas transicionales adoptadas por otros órganos del poder público; específicamente, las directrices sobre el Principio de Oportunidad de la Fiscalía General de la Nación y la jurisprudencia de cierre de la Corte Constitucional (Sentencias SU-545 de 2023 y T-146 de 2024), corporación que ha intervenido para salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de la población rural.

Asimismo, se anexa un informa sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones de los excombatientes de las extintas FARC-EP respecto a la entrega de bienes para la reparación integral de las víctimas, así como las consecuencias políticas -y para el Acuerdo Final- de la pérdida de personería jurídica del partido Comunes, surgido tras la dejación de armas de esta insurgencia. Por otra parte, se ofrece un balance sobre el estado normativo del Acuerdo Final, su vigencia y relación con los demás instrumentos de planeación tanto del orden nacional como territorial y se examinan los antecedentes, el marco legal y el blindaje jurisprudencial que sustenta el Acuerdo Final de 2016 como una política de Estado irreversible con vigencia hasta el año 2031. Finalmente, se caracteriza la estructura operativa, las tensiones legislativas y las restricciones constitucionales fijadas por la Corte Constitucional (Sentencias C-525 de 2023 y C-036 de 2025) a la política de "Paz Total" en la antesala de su vencimiento legal definitivo para noviembre de 2026 y su articulación con la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Imagen de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Mural colegio Santander, Cauca

# Conceptos elaborados en el periodo 2022-2026

## *Índice técnico analítico*

| No | Temática | Reseña Analítica |
|---|---|---|
| 1 | **Concepto sobre el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida") Determinantes de segundo nivel: un paso clave para la Reforma Rural Integral** | Este artículo tiene particular relevancia en el contexto de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz, pues otorga un marco normativo para consolidar un ordenamiento territorial con enfoque agroalimentario y de justicia social. |
| 2 | **Concepto: oportunidades y desafíos para el cumplimiento de la Sentencia T-052 DE 2017 de la Corte Constitucional** | Documento que tiene como propósito generar un análisis de los desafíos para el cumplimiento de la Sentencia T-052 de 2017; así como evidenciar las oportunidades que, como Estado se tienen para avanzar en su cumplimiento, teniendo en cuenta las intervenciones que propone el Pacto Territorial por el Catatumbo y que constituyen un hito en cuanto a la atención integral de esta región del país. |
| 4 | **Barreras normativas para la implementación del Punto Dos del Acuerdo Final de Paz: Participación política y apertura democrática** | Analiza de forma directa los cuellos de botella legislativos y estructurales que frenan la reforma política, la regulación de la protesta social y la veeduría ciudadana (Ley 850/03), demostrando cómo la falta de reforma a la Ley 152 de 1994 supedita la ejecución de la paz a la voluntad política de los mandatarios locales de turno. |
| 5 | **Análisis de las obligaciones asumidas por las extintas FARC-EP frente a la entrega de bienes para reparación a víctimas (Decreto Ley 903 de 2017)** | Dictamina el estado de cumplimiento del inventario de bienes ($967 mil millones de pesos) para la reparación integral, delimitando con precisión técnica las competencias administrativas de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) frente a la exclusiva competencia judicial de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). |

| No | Temática | Reseña Analítica |
|---|---|---|
| 5 | **Análisis de las obligaciones asumidas por las extintas FARC-EP frente a la entrega de bienes para reparación a víctimas (Decreto Ley 903 de 2017)** | Dictamina el estado de cumplimiento del inventario de bienes ($967 mil millones de pesos) para la reparación integral, delimitando con precisión técnica las competencias administrativas de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) frente a la exclusiva competencia judicial de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). |
| 6 | **Modificación de la Ley 2ª de 1959: Articulación ambiental y acceso a la tierra** | Evalúa la tensión constitucional entre la conservación ambiental y el derecho al acceso progresivo a la propiedad para el campesinado, sustentando la necesidad de implementar mecanismos técnicos de sustracción forestal para nutrir el Fondo de Tierras sin afectar el cierre de la frontera agrícola. |
| 7 | **La "Paz Total" y el Acuerdo Final de Paz de 2016: Modelos jurídicos e institucionales comparados** | Desarrolla un riguroso ejercicio de derecho público comparado que deslinda el modelo transicional-restaurativo del Acuerdo de 2016 (vigente hasta 2031) frente al marco de sometimiento penal ordinario de la "Paz Total", condicionado por las sentencias C-525 de 2023 y C-036 de 2025 ante su vencimiento legal en noviembre de 2026. |
| 8 | **El Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores: Entre la omisión legislativa y la alternatividad procesal transitoria** | Examina el limbo jurídico de más de 99.000 familias del PNIS debido al archivo sistemático de los proyectos de ley en el Congreso, contrastando las metas administrativas estatales con la persistente omisión legislativa que vulnera el principio de confianza legítima en los territorios. |
| 9 | **Estabilidad de las políticas de paz: De la transitoriedad de los compromisos a la permanencia de los instrumentos de gestión pública** | Evalúa la viabilidad jurídica y presupuestal para blindar y garantizar la continuidad temporal de los planes, programas y proyectos de paz, precisando que la estabilidad requiere salvaguardar las herramientas de gestión pública y desarrollo territorial antes del cumplimiento de los plazos constitucionales. |

# 2. Concepto sobre el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023

*(Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026*
*"Colombia, Potencia Mundial de la Vida")*

***Determinantes de segundo nivel: un paso clave para la Reforma Rural Integral***

## Introducción

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 establece disposiciones orientadas a fortalecer la articulación entre el ordenamiento territorial y la garantía del derecho a la alimentación, la función social y ecológica de la propiedad y el acceso a la tierra. Este artículo tiene particular relevancia en el contexto de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz, pues otorga un marco normativo para consolidar un ordenamiento territorial con enfoque agroalimentario y de justicia social.

Así, en tratándose de las determinantes de segundo nivel estas integran zonas estratégicas dentro de la frontera agrícola —como las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)— que deben ser articuladas obligatoriamente con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), fortaleciendo así el derecho a la alimentación mediante una visión territorial integral.

## *I. Contexto normativo y relevancia del desarrollo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 en las determinantes de segundo nivel*

El artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modifica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, establece con claridad el régimen de las determinantes de ordenamiento territorial, definiéndolas como normas de superior jerarquía que deben prevalecer en la formulación, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT) y demás instrumentos de planificación de las entidades territoriales.

Estas determinantes deben incorporar consideraciones ambientales, sociales, económicas y productivas, reconociendo explícitamente, el citado artículo, las áreas de especial interés para la garantía del derecho humano a la alimentación, presentes en figuras territoriales y campesinas relevantes, tales como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) —y sus respectivos Planes de Desarrollo Sostenible— y las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), en tanto, estas herramientas, orientadas a la gestión del territorio rural, deben ser articuladas integralmente con los POT, lo cual representa un avance en el reconocimiento jurídico del campesinado y su papel en la planificación territorial.

Así, el desarrollo normativo y operativo del artículo 32 es fundamental por las siguientes razones:

- Concreta el enfoque de ordenamiento territorial alrededor de la soberanía alimentaria, definido como una de las bases del actual Plan Nacional de Desarrollo.

- Reconoce que el uso del suelo debe priorizar la función alimentaria del territorio rural.

- Vincula el ordenamiento territorial con la Reforma Agraria, lo cual es indispensable para superar la desigualdad en el acceso a la tierra y garantizar la producción sostenible de alimentos.

De esta manera, el referido artículo, se inscribe directamente en el cumplimiento del Punto 1 del Acuerdo Final para la Paz, elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, específicamente en lo relativo a la Reforma Rural Integral (RRI), que define la transformación

estructural del campo como condición necesaria para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, garantizar el acceso a tierra, y asegurar el bienestar de las comunidades rurales.

## *II. Las APPA y su importancia como determinantes de segundo nivel orientados a la protección y producción de alimentos y la incorporación de los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina como determinantes*

Ahora bien, en tratándose de lo establecido por el artículo 32 en cuanto a determinantes de segundo nivel, que deben guiar la planificación local, particularmente en lo relacionado con la protección y producción de alimentos su relevancia radica en:

- Asegurar áreas de producción agroalimentaria estratégica, evitando su transformación o fragmentación ante presiones inmobiliarias, minero-energéticas o de expansión urbana no planificada.

- Preservar los territorios campesinos que garantizan la seguridad alimentaria nacional y la conservación ambiental.

- Servir como instrumentos de protección diferencial frente a las comunidades que históricamente han tenido un papel clave en la producción de alimentos: campesinos, pueblos étnicos y mujeres rurales.

Por su parte, y respecto a la inclusión de los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como determinantes para los instrumentos de ordenamiento territorial (EOT, PBOT, POT) son fundamentales por varias razones:

- **Coherencia con la Reforma Rural Integral:** Los PDS son la expresión territorial del mandato del Acuerdo de Paz en cuanto a la democratización del acceso a la tierra, el desarrollo rural y el reconocimiento de las formas propias de ordenamiento de las comunidades campesinas.
- **Enfoque participativo y territorializado:** Los PDS surgen de procesos de planificación con las comunidades campesinas, y, por tanto, incorporan el conocimiento local, las dinámicas y las prioridades comunitarias.

- **Evitan contradicciones entre niveles de planificación:** Si los instrumentos municipales y departamentales de ordenamiento desconocen los PDS, se generan conflictos normativos que afectan la viabilidad de los procesos campesinos de territorialización y conservación.

- **Facilitan la implementación de políticas públicas rurales:** La acogida de los PDS como determinantes fortalece la coordinación interinstitucional, reduce la inseguridad jurídica y promueve la inversión pública focalizada en infraestructura, servicios y gobernanza rural.

Ahora bien, aun cuando es clara la importancia de las determinantes de segundo nivel en el marco de los instrumentos de planeación de los entes territoriales, surge un debate respecto a la inconstitucionalidad o no del citado artículo 32 cuestionando la declaratoria de las APPA, esto por vulnerar la autonomía de las entidades territoriales como resultado de la imposición de una definición del uso del suelo en la frontera agrícola por el Gobierno Nacional, desplazando a las entidades territoriales en la toma de estas decisiones.

De esta manera y conforme lo anterior, se efectuará un recorrido constitucional del campesinado y el derecho a la alimentación, así como, una exposición de los principios constitucionales en tensión, que servirán de base para formular conclusiones y recomendaciones al respecto.

## *III. Reconocimiento constitucional del campesinado y su rol en el derecho a la alimentación en el marco del Acuerdo de Paz*

El artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo salvaguarda tanto los intereses constitucionales de mayor rango, como las aspiraciones actuales de la carta constitucional, la modificación al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, se presenta como una medida constitucionalmente válida y necesaria que articula el ordenamiento territorial con las dinámicas productivas rurales, reconociendo al campesinado como actor estratégico en la construcción de una política alimentaria soberana, sostenible y territorialmente enfocada.
En ese sentido, se hace oportuno señalar que la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2023 al artículo 64 de la Constitución Política, constituye un avance significativo en el reconocimiento del campesinado

como sujeto de especial protección constitucional. Esta reforma no solo refuerza el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra -ya sea de manera individual o asociativa- sino que también incorpora una visión territorial diferencial, al reconocer el papel fundamental del campesinado en la producción de alimentos, la protección ambiental y la soberanía alimentaria.

Esta transformación normativa se enmarca directamente en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, que plantea la necesidad de una Reforma Rural Integral (RRI) orientada a cerrar las brechas históricas entre el campo y la ciudad, garantizar el acceso a la tierra, y promover el bienestar de las comunidades rurales. En ese sentido, la reforma constitucional otorga al campesinado un estatus político y jurídico que lo posiciona como protagonista del ordenamiento territorial y productivo del país, en lugar de mantenerlo en una situación de marginalidad estructural.

Imagen Agencia Nacional de Tierras. Campesina cultivo de papa

Según la exposición de motivos del Acto Legislativo, este reconocimiento implica que las políticas públicas rurales deben incorporar un enfoque diferencial e intercultural que respete las formas propias de organización, uso del suelo y producción del campesinado. Esto fortalece la implementación efectiva de derechos sociales, económicos y ambientales, en coherencia con los principios del Acuerdo de Paz y con el mandato constitucional de garantizar la justicia territorial.

La reforma también responde a desafíos estructurales del campo colombiano, como el avance del cambio climático, la presión sobre los recursos hídricos y la necesidad de fomentar procesos productivos sostenibles. El nuevo artículo 64, por tanto, orienta al Estado hacia el diseño e implementación de una agenda rural integral, que articule el acceso a la tierra con la infraestructura, asistencia técnica, transferencia de tecnología, fomento de la asociatividad campesina y agregación de valor en la producción agroalimentaria.

En estrecha relación con lo anterior, el derecho humano a la alimentación adecuada fue fortalecido mediante la reforma del artículo 65 constitucional, el cual establece una protección reforzada a la producción, acceso y distribución de alimentos, reconociendo como actividades de especial interés público aquellas agrícolas, agroindustriales, agroecológicas, pesqueras y campesinas. Este enfoque otorga al Estado la obligación de fomentar el desarrollo sostenible del sector agroalimentario, mediante la adecuación de tierras, infraestructura, investigación científica y la protección de la biodiversidad.

Desde una perspectiva de derechos humanos, este marco constitucional impone al Estado un deber de progresividad, que exige la adopción de medidas permanentes para garantizar el acceso físico y económico a una alimentación culturalmente adecuada, incluso en situaciones de emergencia. Este enfoque permite entender que el derecho a la alimentación no es homogéneo, sino que debe adaptarse a las condiciones específicas de las regiones y comunidades, reconociendo sus prácticas alimentarias, saberes tradicionales y cosmovisiones.

De esta manera, las Áreas de Especial Interés para Proteger el Derecho Humano a la Alimentación y en particular las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), materializan mandatos constitucionales derivados de los artículos 64 y 65, así como de los Actos Legislativos 01 de 2023 y 01 de 2025, al constituirse en determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía. Su delimitación permite al Estado asegurar

la estabilidad del suelo de mayor aptitud agropecuaria, garantizando su uso prioritario y sostenible para la producción de alimentos, orientando inversiones públicas, favoreciendo la planificación con criterios sostenibles y armonizando la función productiva del suelo con las necesidades nutricionales del país.

Estas áreas refuerzan la protección integral del campesinado, no solo asegurando su permanencia en territorios que históricamente habitan, sino también fortaleciendo su sostenibilidad económica mediante condiciones propicias para su actividad, generación de ingresos, acceso a infraestructura, asistencia técnica y vínculos con circuitos de comercialización que reconozcan el valor social de su labor, convirtiéndose así en una condición estructural para convertir el derecho a la alimentación en un derecho realmente realizable, más allá de su exigibilidad formal. Además, constituyen una estrategia regulatoria en materia de zonificación del uso del suelo al mitigar los efectos del cambio climático e incorporar conocimientos locales para enfrentar los desafíos combinados de seguridad alimentaria, conservación de la biodiversidad, desertificación y degradación territorial, al mismo tiempo que previenen conflictos de uso frente a actividades extractivas o urbanísticas y priorizan el uso agrícola ante tensiones territoriales.

Finalmente, estas disposiciones fortalecen la garantía efectiva del derecho a la alimentación, en línea con los estándares que insisten en que este derecho implica el *"acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada"*[1], superando una visión reduccionista centrada únicamente en componentes nutricionales.

En síntesis, el Acto Legislativo 01 de 2023, junto con el fortalecimiento legal e institucional, que incluye el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo - Ley 2294 de 2023, articula los compromisos del Estado colombiano en materia de justicia agraria, reconocimiento campesino y garantía del derecho a la alimentación, constituyendo una herramienta clave para la implementación integral del Punto 1 del Acuerdo de Paz y para la transformación estructural del campo colombiano bajo un enfoque de justicia social, sostenibilidad ambiental y equidad territorial.

1. Holt Gimenez, E.(2009). Rebeliones Alimentaras: *Las Crisis y el Hambre por la Justicia*

## *IV. Principios constitucionales en pugna en la declaratoria de las APPA como determinantes de segundo nivel*

El artículo 32 de la Ley 2294 del Plan Nacional de Desarrollo, como se manifestó en líneas anteriores, ha generado un debate constitucional debido a una demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano. En esta demanda, se argumenta que existen diversos principios constitucionales en tensión que deben ser analizados para determinar la constitucionalidad del mencionado artículo.

Básicamente, se plantea una tensión entre el principio de autonomía del Estado Social de Derecho, que implica la centralización de la toma de decisiones estratégicas a nivel nacional, y el principio de autonomía territorial, que otorga a las entidades territoriales la capacidad de determinar sus propios usos del suelo y tomar decisiones sobre su territorio. Esta tensión genera un debate sobre la distribución de competencias y la toma de decisiones entre el nivel nacional y territorial.

Frente a esta tensión, la Corte Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial que plantea la necesidad de aplicar ambos principios de forma coordinada, línea jurisprudencial que fue sintetizada en la Sentencia SU 095 de 2018, según la cual las principales decisiones deben ser tomadas de forma conjunta entre el nivel nacional y territorial, o en su defecto, el nivel nacional puede establecer lineamientos generales que luego son adecuados por las entidades territoriales a sus contextos específicos. Esta coordinación permite armonizar los intereses nacionales con las necesidades y particularidades de cada territorio, tal como se refleja en la ley del Plan Nacional de Desarrollo y su relación con los planes de ordenamiento territorial.

En este punto, el debate constitucional relacionado con las APPA se centra en la declaratoria de estas áreas por parte del nivel nacional sin el debido acuerdo con las entidades territoriales. En este contexto, surge la duda sobre la aplicación del principio de coordinación y concurrencia, el cual implica la necesidad de colaboración y acuerdo entre los diferentes niveles de gobierno para la toma de decisiones que afecten a los territorios. La Corte Constitucional ha enfatizado la importancia de este principio para garantizar que las decisiones sean tomadas de manera conjunta y respetuosa de las competencias y autonomías territoriales.

Según la citada sentencia SU-095 de la Corte Constitucional, el principio de coordinación y concurrencia establece que las decisiones sobre el uso del suelo deben ser acordadas de manera conjunta y unánime entre el nivel territorial y el nivel nacional. Esto significa que ni las entidades territoriales ni el nivel nacional pueden tomar decisiones sin la concurrencia del otro. Sin embargo, es importante destacar que, según la misma sentencia, este principio aplica específicamente para casos relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, como la minería y los hidrocarburos, pero no necesariamente para el sector agroalimentario.
En este sentido, es más relevante la línea jurisprudencial que se enfoca en los fines esenciales del Estado en materia de derechos fundamentales, particularmente el derecho a la alimentación, que ha sido reconocido como un derecho estrechamente vinculado con otros derechos fundamentales. Esta perspectiva resalta la necesidad de proteger y garantizar el derecho a la alimentación en armonía con la conservación del medio ambiente.

Imagen presidencial. Muelle Chocó

Los sistemas agroalimentarios pueden coexistir con otros usos de la tierra, como los ambientales, sin que esto implique un desconocimiento de las competencias territoriales. La compatibilidad entre estos usos no excluye la posibilidad de otros usos en el territorio, excepto en casos de actividades incompatibles como la minería o hidrocarburos, que sí requieren la aplicación del principio de coordinación y concurrencia debido a su impacto significativo en el territorio y los recursos naturales.

El establecimiento de sistemas agroalimentarios no restringe la capacidad de ordenamiento territorial de los municipios o departamentos, sino que prioriza el acceso a la alimentación de las comunidades y facilita el cumplimiento de derechos fundamentales asociados a ella.

Al ser una cuestión de derechos fundamentales, la protección ambiental y de la alimentación tiene preeminencia sobre otros usos del territorio, lo que justifica la priorización planteada en el artículo 32, es decir, no es una imposición del nivel central, sino de la Constitución Política.

Es conclusión, aunque no se requiera el cumplimiento total del principio de coordinación y concurrencia, se busque una concertación y acuerdo con los mandatarios locales para el establecimiento de las áreas de sistemas agroalimentarios. Esto puede lograrse a través de un proceso de diálogo y participación activa con los líderes locales, para que comprendan los beneficios y la importancia de estas áreas y se conviertan en aliados en su implementación y gestión. De esta manera, se puede minimizar la resistencia y generar un sentido de apropiación y compromiso con el proyecto, lo que redundará en una mayor efectividad y sostenibilidad en el tiempo.

## *V. La Importancia de incorporar los determinantes de segundo nivel en los instrumentos de planeación*

Por las razones anteriores, el parágrafo primero del artículo 32 establece que el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el IGAC, deberá reglamentar estos determinantes, así como sus criterios técnicos, jurídicos y geoespaciales, para que las diferentes entidades puedan definir la forma en que se materializan en el territorio.

En desarrollo de esto, el Ministerio de Vivienda ha publicado un borrador de decreto en agosto del presente año, mediante el cual se desarrollan dichos

principios. Resultan especialmente relevantes los parámetros técnicos para la materialización de los determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias. También es destacable que plantea parámetros de coordinación y colaboración institucional para que los niveles nacional y territorial puedan establecer un diálogo fluido y generar acuerdos en relación a la implementación de las determinantes de nivel 2 y la generación, en el caso particular de las APPA.

Este decreto aún se encuentra en fase de comentarios y ajustes, pero es importante destacar que se espera que lo planteado en dicha norma se articule con el Sistema de Administración del Territorio - SAT, con el fin de que esta información espacial se integre con todas las demás informaciones espaciales producidas por las entidades públicas nacionales y territoriales. En consecuencia, es fundamental que estas reglamentaciones se materialicen lo antes posible para permitir que los determinantes de segundo nivel sean integrados eficazmente en los instrumentos de planificación municipal, fortaleciendo así la sostenibilidad agroalimentaria y la protección de los territorios rurales, así como, a mitigar superposiciones normativas estableciendo claramente criterios de prevalencia, reduciendo los riesgos derivados de decisiones sectoriales descoordinadas entre el nivel nacional y territorial.

## *VI. Conclusiones*

La correcta implementación del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 representa una oportunidad histórica para alinear la planificación del territorio con los mandatos del Acuerdo de Paz, la justicia agraria, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental. La integración efectiva de los determinantes agroalimentarios al ordenamiento territorial es un paso decisivo para consolidar una paz territorial con enfoque rural y campesino.

De igual manera, integrar las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación al ordenamiento territorial fortalece la transformación estructural del campo que promueve el Punto 1 mediante la protección efectiva de los suelos destinados a la producción campesina, lo cual contribuye a cerrar la brecha histórica entre el campo y la ciudad. Estas áreas protegen suelos rurales de alta aptitud agropecuaria frente a usos

especulativos o extractivos, asegurando que se mantengan disponibles para la producción sostenible de alimentos. Esto fortalece la exigibilidad del derecho humano a la alimentación dentro del marco constitucional.

En esa línea, al preservar territorios destinados a la agricultura campesina, familiar y comunitaria -responsables de los alimentos consumidos en Colombia- estas Áreas reconocen el rol central del campesinado en la seguridad alimentaria nacional, en ese mismo sentido, refuerzan las bases para la paz estable y duradera prevista por el Acuerdo, al atender causas estructurales del conflicto como la exclusión, la inequidad territorial y la inseguridad alimentaria, alineándose con la lógica de protección socioambiental contenida en la RRI y en los Planes Nacionales Sectoriales.

En cuanto, al debate constitucional respecto a las APPA, donde se le localizan las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, se puede concluir que al tratarse de instrumentos vinculados al derecho a la alimentación -un derecho fundamental de orden constitucional- su priorización no representa una imposición centralista, sino la materialización de mandatos superiores del Estado. Además, la jurisprudencia aclara que la obligación de coordinación y concurrencia -aunque especialmente aplicable a recursos naturales no renovables- no excluye necesariamente la protección agroalimentaria, cuyo carácter esencial demanda una lógica de protección prioritaria sin desconocer la autonomía territorial. Finalmente, si bien no se requiere una concurrencia estricta para crear las APPA, es recomendable promover la concertación con las autoridades locales mediante diálogo participativo, para generar legitimidad y arraigo local en su implementación.

Finalmente, el borrador de decreto constituye un paso decisivo al definir parámetros técnicos esenciales y mecanismos de coordinación institucional, promoviendo el diálogo entre los niveles nacional y territorial y asegurando que estas determinaciones se integren en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y sean interoperables con el Sistema de Administración del Territorio (SAT).Por ello, es fundamental que estas reglamentaciones se concreten lo antes posible para que las determinantes de segundo nivel sean integradas efectivamente en la planificación municipal, fortaleciendo la sostenibilidad agroalimentaria, la protección del suelo rural y la garantía jurídica del derecho a la alimentación y la protección del campesinado.

## *VII. Recomendaciones*

- Aunque robustecen la protección del suelo rural, el éxito y legitimidad de las APPA dependen de procesos dialogados y coordinados con las autoridades territoriales, garantizando que se respeten las dinámicas locales y la autonomía municipal.

- El fortalecimiento de capacidades institucionales y técnicas de las entidades territoriales para incorporar estos determinantes, en articulación con la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, y el Ministerio de Ambiente.

- Fomentar la coordinación entre entidades nacionales y territoriales para garantizar la implementación efectiva de los sistemas agroalimentarios.

- Involucrar activamente a las comunidades en la planificación y gestión de los sistemas agroalimentarios para asegurar que respondan a sus necesidades y contextos específicos.

- Es crucial que, al formular las APPA, se inicie del reconocimiento y análisis de los planes de ordenamiento territorial ya existentes en cada ente territorial. De esta manera, se puede asegurar la compatibilidad entre estas y los usos del suelo ya establecidos, lo que facilitará su implementación y reducirá posibles conflictos. Al considerar y armonizar con los planes de ordenamiento territorial previos, se puede lograr una transición más suave y una mayor aceptación por parte de las autoridades locales y la comunidad.

- Considerar la alimentación como un derecho fundamental prioritario en la planificación territorial y en la toma de decisiones sobre uso del suelo.

- Permitir cierta flexibilidad en la implementación de los sistemas agroalimentarios para que puedan adaptarse a las particularidades y necesidades de cada región o comunidad.

- Integrar incentivos como asistencia técnica, formalización de tierras, subsidios y crédito, asegurando su funcionamiento y sostenibilidad.

# 3. Concepto: oportunidades y desafíos para el cumplimiento de la Sentencia T-052 DE 2017 de la Corte Constitucional

## Objetivo

Este documento tiene como propósito generar un análisis de los desafíos para el cumplimiento de la Sentencia T-052 de 2017; así como evidenciar las oportunidades que, como Estado se tienen para avanzar en su cumplimiento, teniendo en cuenta las intervenciones que propone el Pacto Territorial por el Catatumbo y que constituyen un hito en cuanto a la atención integral de esta región del país. También espera constituir un insumo útil para el análisis y la toma de decisiones al interior de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

### *Contexto y análisis de la Sentencia T-052 de 2017*

La Corte Constitucional profirió la Sentencia T-052 de 2017 que constituye un hito en términos de ponderación y armonización de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas. Así pues, la enunciada sentencia ratifica la necesidad de avanzar, tanto en la salvaguarda de los derechos territoriales del pueblo Barí mediante la delimitación, ampliación y saneamiento de los resguardos Motilón Barí y Catalaura, como en la protección de los derechos a la tierra de las comunidades campesinas a través de la constitución de la Zona de Reserva Campesina solicitada por

la Asociación Campesina del Catatumbo-ASCAMCAT. A ello se suma, la orden asociada con la creación de la Mesa Consultiva con el objeto de establecer medidas de desarrollo alternativo para el pueblo Barí y el campesinado y de orientar las rutas de trabajo que permitan resolver las controversias territoriales.

Dentro del abordaje jurídico la Corte Constitucional hace un recorrido por el reconocimiento, garantía y protección de derechos de los pueblos étnicos, partiendo de la Carta de 1991 que en el artículo 7 establece “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; así como a los arts. 10, 63, 68, 72 y 176 que contemplan referencias específicas frente a los derechos de las comunidades y pueblos étnicos, entre otros. También se hace una particular mención del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, que presenta un desarrollo más amplio y comprehensivo de los derechos de “los pueblos indígenas y tribales en países independientes”, cuya ratificación e incorporación al derecho interno fue dispuesta por el Estado colombiano mediante la Ley 21 de 1991 la cual, en concordancia con el artículo 93 superior hace parte del bloque de constitucionalidad. Lo anterior, sirve de sustento jurídico y material respecto de los derechos a la subsistencia, a la identidad e integridad étnica y cultural, al territorio y a la propiedad colectiva, a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, entre otros.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo del Acuerdo de Paz.
Campesinos - Norte de Santander, Colombia

Posteriormente, se hace un análisis sobre la situación de las comunidades campesinas y su especial protección constitucional en lo que refiere a sus derechos sociales, económicos y culturales, los cuales se ven desarrollados en la Constitución Política, particularmente en los artículos 64 (reformado en el Acto Legislativo 01 de 2023), 65 y 66, donde se reconoce el acceso a la propiedad de la tierra, su rol en la producción de alimentos y en un renglón relevante para dinamizar la economía del país, como lo es el sector agrícola. Asimismo, plantea las desventajas o brechas que enfrenta esta población para acceder a servicios básicos y para el mejoramiento, en términos generales, de su calidad de vida, y evidencia la necesidad de adoptar políticas públicas que contribuyan a la superación de esas dificultades y que promuevan el bienestar del campesinado, trayendo a colación la Declaración sobre los derechos de campesina y campesinos del mundo, que para ese momento se encontraba en elaboración. Por último, recoge referencias normativas internas como la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y la Ley 160 de 1994 que han propendido por la distribución y el acceso a la tierra y por el desarrollo rural integral, es de resaltar que en esta última se contempla como figura de ordenamiento del territorio las ZRC, entre otras medidas.

A continuación, se extraen algunos considerandos de la sentencia, teniendo en cuenta su relevancia frente a los planteamientos y propuestas que posteriormente emitirá la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto:

> *"A partir de lo anterior, para la Sala es claro que el interés de las comunidades campesinas no podría, sin más, ser desestimado, por el solo hecho de que a él se oponga el interés de un grupo étnico vecino, o con el que aquellas comparten un espacio territorial específico. Por ello, en los casos de confluencia de intereses frente a las mismas zonas, las autoridades deben hallar fórmulas de armonización que permitan dar efectividad plena, o al menos la más alta posible, a los dos intereses en juego, pues ambos son objeto de especial protección constitucional.*
>
> *Bajo esta consideración, y sin perjuicio de la total validez y plena aplicabilidad de las decisiones atrás referidas, debe insistir este tribunal en que el interés de las comunidades campesinas, que en este caso se manifiesta mediante la solicitud de constitución de la ZRC del Catatumbo, es también un derecho digno de especial*

*protección constitucional. Por esta razón, no obstante la necesidad de reconocer y dar plena aplicación al derecho a la consulta previa, propio de los grupos étnicos con presencia en la misma zona, el referido interés de las comunidades campesinas deberá ser así mismo resguardado".*

*"Frente a lo segundo, es así mismo claro que una respuesta favorable a la solicitud presentada por ASCAMCAT para la creación de una zona de reserva campesina ZRC en la región del Catatumbo tendría un impacto sobre la comunidad indígena accionante, siempre que ella se constituyera sobre áreas ya pertenecientes a sus resguardos, solicitadas dentro del trámite de ampliación de los mismos, aún en curso, o sobre las cuales tuviere la comunidad una justa y sustentada expectativa, que cumpla las condiciones explicadas en el punto anterior. En este escenario, para la Corte es claro que habría de procederse a adelantar un trámite de consulta previa, como la comunidad accionante lo viene solicitando, sobre cuyas características la Sala hará algunas precisiones".*

*"(...) En esa medida, destaca la Sala el deber de observar en este caso, con particular cuidado, aspectos tales como la necesidad de evitar posturas adversariales, la importancia de aplicar un enfoque diferencial en favor del pueblo Barí, pero también de los campesinos del lugar, y muy especialmente, el deber de adelantar un cuidadoso ejercicio de ponderación de los intereses contrapuestos en juego. Lo anterior por cuanto, como antes se explicó, en este caso concurre otro interés de especial relevancia constitucional, que debe también ser protegido, en forma proporcional, y en la medida de las posibilidades".*

*"Para ello, la Corte ordenará, en primer lugar, que el INCODER y/o la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que hubiere sustituido a la primera en el cumplimiento de esta función, emprenda, en forma inmediata, la totalidad de las acciones necesarias para la pronta resolución de las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra que a la fecha se encuentran pendientes de decisión, actuación que deberá culminar con una decisión de fondo respecto de tales solicitudes, en el término máximo de un (1) año, contado*

*a partir de la notificación de esta sentencia. Con ello, además de atender plenamente los derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo, aún conculcados por esas autoridades, podrá esclarecerse con total certeza cuáles son los territorios sobre los que la comunidad actora tiene un interés jurídicamente protegible a través de mecanismos como la consulta previa, frente a proyectos o iniciativas que pudieran afectarles en la forma prevista por el Convenio 169 de la OIT y por la jurisprudencia de esta corporación.*

*En segundo término, teniendo en cuenta que, aun cuando no existe total certeza al respecto, se encuentran dentro del expediente de tutela varios elementos de juicio que permitirían entender que la solicitud de constitución de la ZRC del Catatumbo, restringida al polígono del municipio de Tibú, no implica afectación a los derechos fundamentales de la comunidad Barí, se autorizará la realización de las acciones preparatorias para la toma de dicha decisión que aún se encuentren pendientes, sin que pueda aún procederse a resolver de fondo al respecto, pues tal decisión solo podrá adoptarse una vez concluida la actuación sobre ampliación, saneamiento y delimitación de resguardos actualmente pendiente, y, dependiendo de sus resultados, después de agotarse debidamente el trámite de consulta previa, en caso de que éste se hubiere determinado como necesario".*

*"Finalmente, sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta, además, el tiempo que conforme a lo explicado puede aún tomar la definitiva solución de la controversia aquí planteada, las circunstancias del caso concreto aconsejan promover, y realizar en paralelo esfuerzos de concertación entre las comunidades interesadas, adicionales a los desplegados durante los últimos años, de tal manera que ellas mismas puedan avanzar, desde la adecuada comprensión de los intereses y derechos de ambas, en la búsqueda y logro de fórmulas de armonización que en este caso, y en otros que en el futuro puedan presentarse, sirvan a las autoridades para la mejor y más pronta resolución de este tipo de conflictos.*

*Para ello, esta Sala ordenará la creación de una mesa consultiva, entre representantes de la comunidad indígena Barí accionante y de la comunidad campesina del Catatumbo, representada*

*por ASCAMCAT, en la que también participarán el Ministerio de Agricultura, que en su calidad de entidad rectora de los distintos temas que originaron esta controversia, presidirá y liderará su trabajo, (...). Dentro del mes siguiente a su conformación, esta Mesa Consultiva deberá entregar a la Agencia Nacional de Tierras, o a la entidad pública que para el momento fuere responsable de los trámites de ampliación y clarificación de resguardos indígenas y de autorizar la constitución de zonas de reserva campesina, las primeras conclusiones y recomendaciones resultantes de su trabajo, sin perjuicio de que éste continúe por el tiempo que las dos comunidades representadas lo consideren pertinente, y como resultado de ello, se presenten propuestas y/o recomendaciones adicionales".*

*"Al respecto, la Sala concluyó que es necesario esclarecer primero lo relativo a la delimitación de los territorios indígenas y/o de aquellos en relación con los cuales esa comunidad tendría un interés jurídico protegible, para a partir de ello dilucidar la necesidad o no de un trámite de consulta previa".*

Imagen Periódico Vanguardia. El tarra - Catatumbo, Norte de Santader. Colombia

Por otra parte, tenemos el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo que constituye la estrategia política, social, técnica y financiera del actual gobierno nacional para construir la paz a partir de la transformación de los territorios, el cual parte de la construcción colectiva de las propuestas y proyectos para solucionar los problemas de ordenamiento, administración y desarrollo territorial con base en el conocimiento público dotando de contenido al principio democrático que atraviesa el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”.

Este Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo tiene como propósito planificar el desarrollo regional con las comunidades a través de siete ejes de trabajo, aquí destaca el eje 1 que se orienta al ordenamiento territorial participativo y popular, enfatizando el compromiso y necesidad de avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia T-052 de 2017, en aras de honrar los diferentes acuerdos que se han venido construyendo entre el pueblo Barí y las comunidades campesinas sobre las diferentes formas de ordenamiento, la comprensión integral y multicultural del territorio y la consolidación de objetivos comunes.

Aquí es importante resaltar que el **eje 1** atraviesa todos los demás:

- **Eje inicial:** Derecho humano a la alimentación y soberanía alimentaria
- **Eje 2:** Modelo regional de salud
- **Eje 3:** Red educativa regional y universidad del Catatumbo.
- **Eje 4:** Transformación económica, agroindustrial y productiva para el desarrollo endógeno.

# 4. Concepto barreras normativas para la implementación del punto 2 del Acuerdo Final de Paz: Participación política, apertura democrática para construir la paz

## Introducción:

La implementación del Punto 2 del Acuerdo Final enfrenta un estancamiento legislativo crítico debido al archivo recurrente de leyes esenciales. La ausencia de un marco normativo que reglamente la protesta social y la falta de una reforma política estructural impiden modernizar el sistema electoral y garantizar el pluralismo.

Las barreras territoriales se agudizan por la ausencia de una reforma a la Ley Orgánica del Plan (Ley 152 de 1994). Al no existir un mandato legal que obligue a alcaldes y gobernadores a incorporar el Acuerdo en sus Planes de Desarrollo, la ejecución de la paz queda supeditada a la voluntad política de turno. Esto genera una desconexión financiera y administrativa que afecta directamente la sostenibilidad de los proyectos regionales.

Finalmente, el ejercicio del control social es limitado por la debilidad de la Ley 850 de 2003, que no ofrece garantías de seguridad ni acceso efectivo a la información para las veedurías. El país enfrenta el reto de reactivar una agenda legislativa que blinde la participación ciudadana y asegure la permanencia de la paz en el tiempo o que por lo menos culmine con éxito al 2031 los compromisos del Acuerdo Final.

En detalle, nos referimos a lo siguiente:

1. **Vacío en la Regulación de la Protesta Social:**

   - La falta de una ley estatutaria que reglamente el derecho a la protesta mantiene una inseguridad jurídica sobre los límites del uso de la fuerza y las garantías para los manifestantes.

2. **Bloqueo de la Reforma Política Estructural:**

   - La persistencia de un sistema electoral cuestionado debido al archivo recurrente de proyectos de reforma impide la transición hacia listas cerradas, la financiación estatal plena y la independencia de la autoridad electoral, elementos clave para el pluralismo.

3. **Debilidad de las veedurías ciudadanas:**

   - La debilidad de las veedurías ciudadanas en Colombia radica principalmente en que el marco normativo actual, regido por la Ley 850 de 2003, se considera insuficiente ante los riesgos de seguridad y las barreras de acceso a la información que enfrentan los ciudadanos.

4. **Ausencia de un marco legal que modifique la Ley Orgánica del Plan (Ley 152 de 1994) para incorporar el Acuerdo Final de Paz como un compromiso-deber de las entidades territoriales:**

   - **La falta de aprobación de esta propuesta impacta en la falta de vinculatoriedad territorial de los compromisos de paz que quedan sujetos a la** voluntad política del alcalde o gobernador de turno, y es que la ley vigente no establece el cumplimiento del Acuerdo como un **principio rector** de la planeación local. Esto genera que los proyectos de reincorporación, reforma rural o sustitución de cultivos queden aislados de la inversión pública convencional de los municipios desconectando la nación del territorio.

## *I. El Punto 2 en el Acuerdo Final de Paz:*

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) suscribieron el «Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

y la Construcción de una Paz Estable y Duradera». Este instrumento convencional estructuró su eje temático y operativo a partir de seis (6) puntos fundamentales, a saber: 1. Hacia una Nueva Colombia: Reforma Rural Integral; 2. Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; 3. Fin del Conflicto; 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; y 6. Mecanismos de Implementación y Verificación.

En ese sentido, los signatarios determinaron que la ejecución de los referidos ejes temáticos respondería a criterios de priorización territorial y temporal, conforme a las demandas sociales e institucionales más urgentes. Asimismo, para las extintas FARC-EP, el cumplimiento de lo pactado constituyó el presupuesto fáctico y normativo para la dejación de las armas, su reincorporación a la vida civil en los componentes económico, social y político, y su corresponsabilidad en la satisfacción de los derechos de la población afectada por el conflicto armado.

En consonancia con lo anterior, y de manera específica respecto al Punto 2 del Acuerdo Final, titulado «Participación política: Apertura democrática para construir la paz», instituyó un catálogo integral de garantías jurídicas y operativas encaminadas a salvaguardar el ejercicio de la participación democrática y la oposición política. Estas prerrogativas se aplican con un enfoque diferencial e interseccional obligatorio, priorizando a jóvenes, mujeres, comunidades étnicas y poblaciones vulnerables, a través de tres componentes estructurales:

- **Fortalecimiento de mecanismos democráticos:** Flexibilización de las reglas de acceso al sistema de partidos, reevaluación de los sistemas de financiación, robustecimiento del pluralismo y apertura de nuevos espacios institucionales para la deliberación ciudadana.

- **Promoción de la participación ciudadana:** Remoción de barreras de acceso normativas y fácticas, permitiendo una incidencia directa e incidente de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas y el control social.

- **Seguridad multidimensional:** Implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y programas de protección colectiva e individual, destinados a mitigar los factores de riesgo y salvaguardar la vida, integridad y libertad de los actores políticos y sociales en el territorio nacional.

## *II. Revisión de cumplimiento de los compromisos normativos del Punto 2 del Acuerdo Final de Paz:*

Al respecto, como desarrollo normativo e institucional derivado de la implementación del aludido Punto 2, se destacan los siguientes hitos y componentes:

### *1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política y para los nuevos movimientos surgidos tras la suscripción del Acuerdo Final.*

#### A. Estatuto de la Oposición (Ley Estatutaria 1909 de 2018).

En virtud de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final, se dispuso el diseño e implementación de mecanismos orientados a asegurar la equidad, el acceso efectivo y la protección del derecho a la participación política y a la movilización ciudadana. En desarrollo de este mandato, el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1909 de 2018.

Este cuerpo normativo instituye un marco de protección especial para el ejercicio del derecho fundamental a la oposición por parte de las organizaciones y movimientos políticos con personería jurídica. La citada ley tiene por objeto robustecer el pluralismo político, la libertad de pensamiento y opinión, la equidad de género y la participación democrática como presupuestos para la consolidación de la paz.

Asimismo, el Estatuto consagra un catálogo de garantías concretas para las organizaciones declaradas en oposición, dentro de las cuales se destacan:

- **Financiación especial:** Asignación de una partida adicional equivalente al cinco por ciento (5%) del Fondo Nacional de Financiación Política para los partidos declarados en esta condición.

- **Acceso a medios de comunicación:** Prerrogativa de uso de los medios de comunicación social del Estado y de aquellos que hagan uso del espectro electromagnético asignado a la Nación.

- **Derecho de réplica:** Facultad de responder de forma oportuna, en condiciones de equidad, ante señalamientos, ataques públicos o tergiversaciones de sus posturas institucionales.

- **Acceso a la información:** Derecho a solicitar y recibir información oficial de manera prioritaria para el ejercicio riguroso del control político.

- **Participación institucional:** Garantía de representación en las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular de los niveles nacional, departamental y municipal.

### B. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

Mediante la expedición del Decreto Ley 895 de 2017, el Gobierno Nacional constituyó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Dentro de su diseño institucional, destaca la creación de la *Instancia de Alto Nivel*, presidida por la Presidencia de la República e integrada por los ministerios del Interior, de Defensa Nacional, y de Justicia y del Derecho. Asimismo, concurren la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y delegados del Partido Comunes, con el propósito de coordinar, articular y evaluar las medidas de protección requeridas para la implementación del Punto 2 del Acuerdo Final.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo del Acuerdo de Paz. SISEP

En este mismo marco, se instituyó el *Programa de Protección Integral para los firmantes de paz,* cuyo objeto es salvaguardar la vida e integridad de los reincorporados bajo los principios de seguridad humana, enfoque diferencial y participación comunitaria. Adicionalmente, el ordenamiento previó la articulación del sistema de alertas tempranas y de rutas de judicialización penal orientadas a la persecución de conductas punibles cometidas contra líderes políticos y sociales. Como instancia técnica operativa, se estructuró *la Mesa Técnica de Seguridad,* encargada de definir y evaluar la idoneidad de los esquemas de protección ante contingencias o situaciones de riesgo específico.

Respecto a la ejecución material de estas garantías, la Unidad Nacional de Protección (UNP) reportó en sus balances de gestión que la cobertura de seguridad bajo la ruta individual ha alcanzado un máximo histórico de 15.015 personas protegidas en el territorio nacional. Paralelamente, se ha robustecido la estrategia institucional mediante la atención preferente de 318 comunidades protegidas bajo la ruta de protección colectiva, buscando contrarrestar los factores de riesgo rural y optimizar los recursos logísticos del Estado en las zonas prioritarias para la implementación de la paz.

## 2. *Mecanismos democráticos de participación ciudadana y de participación directa en los diferentes niveles territoriales y ámbitos temáticos.*

### A. Garantías para los movimientos y organizaciones sociales.

El derecho fundamental a la reunión y a la manifestación pública y pacífica (artículo 37 de la Constitución Política) constituye una expresión esencial de la participación democrática en el Estado Social de Derecho. El ejercicio de esta prerrogativa impone a las autoridades el deber correlativo de asegurar su materialización armónica, en concurrencia con los derechos a la vida, la integridad personal, la libre circulación y la libertad de expresión.

En cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC-7641 de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto 003 de 2021, mediante el cual se adoptó el *Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana.* Este protocolo de carácter nacional priorizó el enfoque de derechos humanos en las actuaciones de la fuerza pública. No obstante, es preciso señalar que el marco normativo actual resguarda

el carácter estrictamente pacífico de la movilización; por ende, aquellas conductas orientadas a obstaculizar de forma temporal o permanente las vías o la infraestructura de transporte estratégico no se consideran manifestaciones pacíficas y habilitan la intervención policial bajo criterios de proporcionalidad y necesidad.

A nivel territorial, y en desarrollo de la autonomía administrativa, las entidades locales han reglamentado la materia bajo un enfoque preventivo:

- **Distrito Capital de Bogotá:** Ha consolidado instancias de mediación institucional en concordancia con el marco general, fundamentadas en los principios de planeación e intervención diferenciada. Los equipos territoriales y los gestores de diálogo operan como el primer mecanismo de articulación para mitigar riesgos, proteger los derechos de los no manifestantes y salvaguardar los bienes públicos.

- **Policía Nacional de Colombia:** Mediante la Resolución 1091 de 2023, la Dirección General expidió el *Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios.* Esta norma interna estandarizó los procedimientos de la fuerza pública en el país, instituyendo un modelo de intervención que consagra la primacía absoluta del diálogo y la mediación previa antes del despliegue coercitivo de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO).

Ahora bien, el Punto 2 del Acuerdo Final de Paz desarrolla diversos compromisos referidos a la "Participación Política" estructurados en tres componentes esenciales: i) derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política (2.1); ii) mecanismos democráticos de participación ciudadana (2.2); y iii) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local (2.3).

Dentro del componente de *Mecanismos democráticos para la participación ciudadana* (2.2), *las Garantías para la movilización y la protesta pacífica* (2.2.2) se integran armónicamente con los siguientes subcomponentes:

**2.2.1.** Garantías para los movimientos y organizaciones sociales.
**2.2.3.** Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales.

**2.2.4.** Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización por razones de acción política y social.
**2.2.5.** Control social y veeduría ciudadana.
**2.2.6.** Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

Es así como en el Acuerdo, la garantía para la oposición comprende tanto las actividades ejercidas por organizaciones sociales y populares que cuestionan las políticas gubernamentales, como el ejercicio de la oposición formal dentro del sistema político de representación. El texto del Acuerdo precisa que la movilización y la protesta pacífica son ejercicios legítimos de los derechos a la reunión, la libre circulación, la libre expresión, la libertad de conciencia y la oposición, exigiendo un equilibrio normativo entre los derechos de los manifestantes y los de la ciudadanía en general.

Para instrumentar estas prerrogativas, se previó la creación de una comisión especial con la participación de voceros de la "Comisión de Diálogo" y diversos sectores interesados. Este espacio —concomitante pero independiente de la comisión del numeral 2.2.1— tiene como objeto definir las medidas y ajustes normativos necesarios a partir de ocho (8) lineamientos temáticos fundamentales:

1. **Garantías plenas para la movilización:** Reconocimiento de la protesta como extensión de los derechos de libre expresión y reunión, privilegiando el diálogo y la civilidad sin detrimento de la autoridad legítima del Estado.

2. **Protección de derechos concurrentes:** Salvaguarda equilibrada de los derechos de los manifestantes y de los demás ciudadanos.

3. **Libertad de información:** Garantías necesarias para el ejercicio del periodismo y el acceso a la información durante las jornadas de movilización.

4. **Revisión normativa:** Modificación de las normas preexistentes que resulten restrictivas o incompatibles con el espíritu de la protesta social pacífica.

5. **Enfoque de derechos humanos:** Tratamiento de los disturbios bajo los principios de proporcionalidad, necesidad y pleno respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

6. **Control y vigilancia:** Fortalecimiento de la supervisión a las acciones y medios utilizados por las autoridades encargadas del orden público.

7. **Institucionalización del diálogo:** Creación de mecanismos de interlocución obligatorios y seguimiento formal a los acuerdos alcanzados con los sectores movilizados.

8. **Acompañamiento del Ministerio Público:** Presencia activa de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo como garantes de las libertades democráticas.

**Recomendación de la Unidad de Implementación:** Es imperativo que el Gobierno nacional impulse una iniciativa legislativa que adopte rigurosamente estos ocho (8) lineamientos del Acuerdo Final de Paz. Dicha propuesta debe observar con rigor la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual define al Acuerdo como una política pública de Estado que obliga de buena fe a todas las autoridades a comprometerse con su desarrollo y ejecución. En consecuencia, el diseño normativo debe guardar absoluta coherencia con sus finalidades y principios rectores, tramitando las reformas por la vía legislativa correspondiente para asegurar su cabal cumplimiento.

Imagen Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.
Veedurías y control social - Cucutá, Colombia

### B. Control y veeduría ciudadana.

El literal m del Punto 6.1.10 del Acuerdo Final de Paz estableció como prioridad gestionar "Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control, veedurías ciudadanas y de observatorios de transparencia".

De manera transversal a los ejes de implementación, se reconoce la necesidad de otorgar a la sociedad civil la capacidad jurídica, operativa, administrativa, financiera y técnica para ejercer el control social. Esto comprende la vigilancia y fiscalización de la gestión pública, la ejecución presupuestal y, en particular, los avances en la implementación del Acuerdo.

Este compromiso se integró en los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI). Su estado de avance y descripción técnica, con corte al 31 de diciembre de 2025 en el Sistema Integrado de Información para la Posconflicto (SIIPO), se detalla a continuación:

1. **Pueblos y comunidades étnicas formados en control social y veedurías (Indicador B.E.13)**
   - **Estado de avance:** 100%
   - **Entidad responsable:** Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
   - **Enfoque técnico:** Mide el porcentaje de población étnica formada bajo el Plan Nacional de Formación de Veedores y Veedoras para consolidar multiplicadores regionales. El marco de cobertura fijó como meta capacitar a representantes de 13 pueblos anualmente entre 2020 y 2025, y 16 pueblos en 2026, alcanzando un universo de 110 pueblos. La ejecución real de esta oferta se fundamenta en la concertación y autonomía de las comunidades para su participación efectiva.

2. **Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia (Indicador B.152)**
   - **Estado de avance:** 75%
   - **Entidad responsable:** Ministerio del Interior.
   - **Enfoque técnico:** Evalúa la formulación, aprobación e implementación del plan a través de informes anuales de seguimiento. La estrategia se articula en tres ejes: desarrollo de capacidades locales, medidas de transparencia para la implementación del Acuerdo, y coordinación entre entes de control, universidades y entidades territoriales. Las

veedurías actúan como mecanismos de vigilancia sobre recursos públicos y privados en zonas de estabilización, mientras que los observatorios operan como espacios interdisciplinarios contra la corrupción.

3. **Plan de apoyo a las veedurías y observatorios con pertinencia cultural (Indicador B.E.14)**
   - **Estado de avance:** 38,57%
   - **Entidad responsable:** Ministerio del Interior.
   - **Enfoque técnico:** Mide el diseño y ejecución del plan bajo el enfoque étnico definido en el Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico. Incorpora metodologías que respetan las formas en que los pueblos originarios conciben y materializan el cuidado de lo público. Su estructura replica los tres ejes del indicador general (B.152), asegurando la representatividad de las autoridades étnicas en la fiscalización de los recursos que impactan sus territorios.

4. **Mecanismos de control y veedurías ciudadanas implementados con participación de mujeres (Indicador B.G.2)**
   - **Estado de avance:** 63,64%
   - **Entidad responsable:** Ministerio del Interior.
   - **Enfoque técnico:** Garantiza el derecho al control social mediante la promoción y participación cualificada de las mujeres en las veedurías. Su medición abarca la habilitación de plataformas tecnológicas de denuncia, el despliegue de campañas de control político y ejercicios de rendición de cuentas sobre autoridades de todas las ramas del poder público, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas que ejecuten proyectos o presten servicios públicos derivados del Acuerdo.

## *Avances normativos*

En este marco de transparencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública diseñó y coordina el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP), concebido como el instrumento oficial para consolidar la información sectorial y territorial, facilitando el diálogo directo con la ciudadanía. Conforme a los reportes de balance, la operatividad del SIRCAP refleja una evolución normativa y técnica sustancial:

- **Optimización del reporte:** Mediante la Circular Conjunta 100-002 de 2023 (expedida junto a la ART y la Unidad de Implementación), se unificaron las metodologías de cargue de información para los sujetos obligados del orden nacional y territorial.
- **Actualización metodológica:** El modelo de captura de datos fue robustecido mediante la Circular Conjunta 100-001 de 2025, extendiendo las obligaciones de reporte a las gobernaciones con jurisdicción sobre zonas rurales priorizadas.
- **Efectividad institucional:** Este marco normativo permitió consolidar un cumplimiento del 99% en la presentación de informes, registrando la participación activa de 45 entidades nacionales y 169 de los 170 municipios PDET, validando la eficacia del control preventivo.

Por su parte, el parágrafo 5 del artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 dispone que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) acompañará el proceso de adopción del Programa de Transparencia y Ética Pública de los municipios PDET, bajo la asistencia técnica de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Este programa debe prever un monitoreo específico sobre los programas, proyectos y recursos derivados de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o la Hoja de Ruta Única, actuando la ART como instancia articuladora.

En materia de democratización de la información, el Decreto 1535 de 2022 (Plan Nacional de Garantías para la Participación Ciudadana) obliga a las entidades públicas a adecuar sus portales web institucionales. Estas plataformas deben integrar secciones exclusivas de transparencia que garanticen a los veedores el libre acceso a:

- Consultas presupuestales y ejecución de recursos en tiempo real.
- Bases de datos abiertas e interoperables.
- Tableros de control social y estadísticas de impacto de la implementación.

## *Pronunciamientos judiciales*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido determinante para definir la naturaleza jurídica, el alcance y las garantías de protección de las veedurías ciudadanas, tanto en el marco de la participación democrática como en el escenario de la implementación de lo pactado:

- **Reserva de ley estatutaria (Sentencia C-1338 de 2000):** El alto tribunal determinó que cualquier norma orientada a reglamentar los mecanismos de participación ciudadana —incluyendo las veedurías— debe tramitarse mediante una Ley Estatutaria. Esta regla blindó el control social al exigir mayorías calificadas y control previo, evitando que se restrinja la vigilancia ciudadana a través de leyes ordinarias.

- **Filtro de transparencia para fondos de paz (Sentencia C-438 de 2017):** Al declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 691 de 2017 (creación del Fondo Colombia en Paz), la Corte concluyó que la eficiencia en la ejecución del gasto público para el posconflicto depende directamente de la articulación con la sociedad civil. El fallo instituyó al control social como una garantía obligatoria e indispensable para salvaguardar la transparencia en toda la estructura contractual del posconflicto.

- **Vigilancia comunitaria en zonas de conflicto (Sentencia C-089 de 2022):** En la revisión del Acto Legislativo 02 de 2021 (CITREP), la Corte ordenó al Estado implementar mecanismos adicionales de observación ciudadana. Definió que las veedurías integradas por comunidades locales y víctimas constituyen el instrumento idóneo para vigilar de forma autónoma la transparencia electoral y la destinación presupuestal en las regiones priorizadas.

- **Garantías de seguridad para el control social (Sentencia SU-546 de 2023):** Al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional frente a la crisis de seguridad de líderes y defensores, el tribunal unificó su jurisprudencia respecto al riesgo extremo que afrontan quienes ejercen control social. Ordenó a la Unidad Nacional de Protección (UNP) reestructurar sus esquemas bajo enfoques colectivos, territoriales y de género para mitigar amenazas contra los veedores comunitarios.

## *Iniciativas y Trámite Legislativo*

En cumplimiento del mandato del Acuerdo Final y bajo los parámetros de reserva estatutaria fijados por la Corte Constitucional, el Congreso de la República ha discutido diversas propuestas normativas orientadas a actualizar el régimen general de control social:

- **Proyecto de Ley Estatutaria de Reforma a la Ley 850 de 2003 (P.L.E. 300 de 2025 Cámara):** Busca fortalecer las veedurías ciudadanas, consolidar su gestión y potenciar el control social en el país, integrando disposiciones del Acuerdo Final de Paz con un enfoque diferencial para territorios PDET. Aunque logró su aprobación en primer debate, se proyecta su archivo definitivo; al ser una ley estatutaria, la Ley 5 de 1992 exige superar sus cuatro debates obligatorios antes del 20 de junio de 2026, un plazo inviable debido a los tiempos legislativos actuales.

- **Proyecto de Ley Estatutaria de Reforma a la Ley 850 de 2003 (P.L.E. 123 de 2024 Cámara):** Su objetivo consistía en fortalecer las veedurías ciudadanas para consolidar su gestión, así como potenciar las capacidades de control social en el país. Este proyecto alcanzó a ser aprobado en primer debate, pero fue archivado al no cumplir con los cuatro debates obligatorios en una misma legislatura, según los términos previstos en la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley Estatutaria 120 de 2023 Cámara ("Cuidemos a los que Cuidan"):** Su objeto consistía en fortalecer las veedurías ciudadanas para consolidar su gestión y reafirmar su capacidad de control social a lo público. La propuesta se fijó tres pilares: adopción de medidas de protección con enfoque diferencial, obligatoriedad en la declaración de conflictos de intereses de los veedores para salvaguardar la legitimidad del mecanismo, y articulación vinculante de las alertas ciudadanas con los entes formales de control. Este proyecto alcanzó a ser aprobado en primer debate, pero fue archivado al no cumplir con los cuatro debates obligatorios en una misma legislatura, según los términos previstos en la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley Estatutaria 043 de 2019 Cámara 288 de 2020 Senado:** Buscaba fortalecer las veedurías ciudadanas mediante la garantía de su participación en corporaciones locales, el acceso a información sobre el gasto público, la mejora de sus facultades de fiscalización y el fomento del control social entre los jóvenes. Este proyecto alcanzó a ser aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes, pero fue archivado al no cumplir con los cuatro debates obligatorios en una misma legislatura, según los términos previstos en la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley Ordinaria 266 de 2018 Cámara:** Buscaba fortalecer el control social y vigilar los recursos públicos mediante cuatro acciones: garantizar la participación de las veedurías en corporaciones públicas; asegurar el acceso oportuno a la información pública; potenciar la fiscalización articulada con redes de apoyo; y fomentar el autocontrol ciudadano en entornos escolares y juveniles. La propuesta fue archivada al no superar los cuatro debates obligatorios en una sola legislatura, conforme a la Ley 5 de 1992.

**Balance de Gestión Legislativa y conclusión general:** A pesar de la radicación de múltiples iniciativas, el Congreso de la República y el Gobierno nacional no han consolidado la aprobación de una reforma estatutaria estructural para el control social. El trámite legislativo evidencia la persistencia del reto de modernizar la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y observatorios de transparencia en los términos del Acuerdo Final de Paz. Esta parálisis configura un "Nudo Institucional" sustentado en tres dimensiones críticas:

**Dispersión normativa del Ejecutivo:** El Gobierno nacional ha priorizado la emisión de decretos reglamentarios sectoriales y circulares conjuntas (como las del SIRCAP o el Decreto 1535 de 2022) en lugar de liderar un proyecto unificado de reforma. Falta claridad técnica sobre cuáles artículos de la Ley 850 de 2003 deben ser modificados o adicionados para dotar a las veedurías de la capacidad financiera, técnica y operativa directa que exige el Acuerdo Final de Paz.

**Inoperancia y bloqueo en el Legislativo:** El Congreso ha tramitado 5 propuestas de forma aislada e intermitente (como el P.L. 043 de 2019, el P.L.O. 266 de 2018 y el reciente P.L.E. 300 de 2025). Ninguna iniciativa ha logrado superar la rigurosa reserva de ley estatutaria exigida por la Corte Constitucional (Sentencia C-1338 de 2000), debido a la falta de consensos políticos.

**Asimetría institucional y riesgo territorial:** Existe una contradicción entre las metas de gestión y las garantías reales del Estado. Mientras los indicadores del Plan Marco de Implementación muestran avances formales en capacitación (Indicador B.E.13 al 100%), las veedurías comunitarias y étnicas carecen de herramientas legales coercitivas frente a los entes territoriales y operan bajo escenarios de vulnerabilidad extrema, pese a las órdenes de protección colectiva dictadas en la Sentencia SU-546 de 2023.

### *Recomendaciones:*

Al Gobierno que será elegido para el periodo 2026-2030:

- **Radicar un proyecto único de ley estatutaria:** El Ministerio del Interior y el DAFP deben unificar las iniciativas aisladas en un solo articulado de reforma a la Ley 850 de 2003, concertado previamente con las plataformas nacionales de veedurías y con el Congreso de la República. Se sugiere tomar como referente y punto de partida de análisis, el Proyecto de Ley 300 de 2025 de la Cámara de Representantes.

- **Institucionalizar el enfoque PDET y étnico:** El nuevo proyecto de ley debe elevar a rango estatutario los criterios de los indicadores B.E.14 y B.G.2, garantizando recursos fijos para veedurías ciudadanas integradas por comunidades étnicas y mujeres en zonas de posconflicto.

- **Definir el estatus de los observatorios de transparencia:** La Secretaría de Transparencia de la Presidencia debe estructurar una reglamentación técnica que precise el alcance de los observatorios locales, diferenciando sus funciones de las redes de apoyo institucionales.

Al Congreso de la República (Legislativo)

- **Dar trámite priorizado con mensaje de urgencia:** Solicitar al Ejecutivo la activación del artículo 163 de la Constitución para reducir los tiempos de debate en las Comisiones Primeras, evitando el archivo crónico por vencimiento de términos.

- **Crear una subcomisión accidental técnica:** Establecer una mesa de trabajo multipartidista dedicada exclusivamente a armonizar la reserva de ley estatutaria con los compromisos del Punto 6.1.10 del Acuerdo Final de Paz.

- **Garantizar la vinculación del principio de vinculatoriedad:** Incluir en el articulado la obligación legal para que los entes territoriales respondan de manera perentoria y de fondo a los informes de las veedurías, so pena de sanciones disciplinarias.

A las instancias de control y seguridad

- **Materializar la ruta de protección colectiva:** La UNP debe implementar planes de seguridad específicos para veedores en zonas de riesgo, acatando el enfoque de género y territorial ordenado por la Sentencia SU-546 de 2023.

- **Vincular el SIRCAP con entes de control:** El DAFP debe interoperar el Sistema de Rendición de Cuentas (SIRCAP) con las plataformas de la Contraloría y la Procuraduría para activar alertas tempranas automáticas cuando los veedores reporten hallazgos.

## *3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.*

### A. Promoción del pluralismo político

El Acuerdo Final de Paz instituyó el compromiso imperativo de diseñar e implementar acciones afirmativas orientadas a democratizar de manera integral la participación política. Este mandato busca remover barreras de acceso normativas y fácticas, ampliar la representación de los sectores históricamente excluidos y fortalecer el pluralismo como principio fundante del Estado social de derecho.

Para igualar las condiciones materiales de las organizaciones y partidos políticos, especialmente los declarados en oposición, en tres ejes fundamentales:

- **Garantía de representatividad:** Flexibilización de requisitos para obtener y conservar la personería jurídica para nuevas fuerzas alternativas y movimientos surgidos del proceso de paz.

- **Equidad en la contienda:** Distribución proporcional de recursos públicos de financiación y espacios en medios de comunicación, mitigando asimetrías frente a partidos tradicionales.

- **Protección diferencial:** Aplicación de enfoques de género y territoriales para asegurar que las poblaciones rurales, étnicas y las mujeres accedan efectivamente a los espacios de decisión.

Para ello, se propuso diseñar:

- **Medidas para promover el acceso al sistema político:** Remover barreras normativas e institucionales en el sistema de partidos mediante la flexibilización de requisitos para minorías políticas y partidos emergentes, fortaleciendo los incentivos para que las organizaciones sociales transiten hacia la representación electoral.

- **Reforma del régimen y de la organización electoral:** Propugna por la modernización, transparencia y autonomía de la arquitectura institucional electoral. Sus prioridades son la imparcialidad de las autoridades de control, la depuración del censo electoral con enfoque territorial y la adopción de tecnologías que mitiguen los riesgos de fraude.

- **Promoción de una cultura política democrática y participativa:** Fomenta principios de tolerancia, pluralismo, no estigmatización y deliberación pacífica. Se centra en programas nacionales de formación ciudadana y pedagogía de paz, proscribiendo el uso de la violencia en la política.

### B. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto armado y el abandono institucional.

Con el propósito de asegurar la inclusión de las comunidades asentadas en territorios históricamente segregados, el diseño de justicia transicional previó la creación de dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) para que las víctimas accedan directamente al Congreso.

En desarrollo de este mandato, se han consolidado dos hitos normativos estructurales:

**Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP):** Mediante el Acto Legislativo 02 de 2021, se crearon 16 curules adicionales en la Cámara de Representantes para los periodos 2022-2026 y 2026-2030. Su jurisdicción comprende las zonas rurales de los 167 municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con financiación estatal preponderante y un régimen estricto de inhabilidades.

**Representación política de los firmantes de paz:** El Acto Legislativo 03 de 2017 reguló la transición de las antiguas FARC-EP hacia la vida política legal bajo el Partido Comunes. El constituyente derivado les asignó una garantía mínima de cinco (5) curules en el Senado y cinco (5) en la Cámara de Representantes entre 2018 y 2026. Al concluir el actual periodo legislativo de transición en 2026, el partido se sometió de forma ordinaria al umbral electoral para conservar su personería jurídica.

### C. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo Final.

Este componente impone al Estado la obligación de asegurar la inclusión efectiva, paritaria y transversal de las mujeres en la política y la representación pública. Articulado mediante la Instancia Especial de Mujeres, este eje se soporta en tres mandatos:

- **Garantía de paridad y alternancia:** Adopción progresiva de reglas de democratización interna en los partidos, promoviendo listas de elección popular bajo mecanismos de cremallera y equidad presupuestal.

- **Prevención de violencias basadas en género:** Fortalecimiento de las rutas del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y de la UNP, orientadas a mitigar y sancionar la violencia política contra lideresas y defensoras de derechos humanos.

- **Liderazgo social y comunitario:** Fomento de incentivos para organizaciones de mujeres rurales, étnicas y de víctimas para robustecer su capacidad de control social, veeduría y planeación participativa local.

## *Avances normativos y pendientes de trámite:*

Desde la firma del Acuerdo Final de Paz a la fecha, se han expedido 26 normas destinadas a desarrollar de manera progresiva los compromisos del Punto 2 ("Participación política: Apertura democrática para construir la paz"). Las principales herramientas jurídicas emitidas abarcan los siguientes ejes:

- **Participación política transitoria:** Regulación de la personería jurídica y curules asignadas al partido político surgido de los firmantes de paz.
- **Estatuto de la Oposición:** Adopción de la Ley Estatutaria 1909 de 2018 para nivelar las garantías democráticas.
- **Representación territorial de víctimas:** Creación y despliegue logístico de las 16 Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CITREP).
- **Transparencia pública:** Medidas e instrumentos de prevención y lucha contra la corrupción.
- **Políticas públicas sectoriales:** Adopción de marcos conceptuales para la Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización; el Sistema Nacional de Planeación; la Participación Ciudadana y Electoral; y la Convivencia y Seguridad Humana.

## *Reformas estructurales pendientes:*

A pesar de los desarrollos reglamentarios sectoriales, la dispersión normativa no ha logrado concretar las principales reformas de fondo:

1. **Reforma Política (A.P. 2.3.2, 2.3.5 y 6.1.10 literal n; PMI B.186 y B.187).**

El Congreso de la República ha archivado 19 iniciativas consecutivas por vencimiento de términos constitucionales en virtud de la Ley 5 de 1992, debido a la falta de consenso político. El literal n del Punto 6.1.10. del Acuerdo dictaminaba tramitar reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral, tomando como base las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE).

El estado técnico de los indicadores incorporados en el Plan Marco de Implementación (PMI) refleja el rezago normativo:

- **Indicador B.186 – Tribunal Nacional de Garantías Electorales conformado:**

  - **Responsable:** Consejo Nacional Electoral (CNE).
  - **Enfoque técnico:** Evaluaba el cumplimiento de la Resolución 0737 de 2018 para establecer tribunales de garantías electorales descentralizados que permitieran un control preventivo eficaz sobre los procesos de votación.
  - **Estado de avance actual:** 0%.

- **Indicador B.187 – Documento con ajustes normativos e institucionales del Régimen y del Sistema Electoral elaborado**
  - **Responsable:** Ministerio del Interior.
  - **Enfoque técnico:** Medía el trámite de proyectos legislativos ajustados a las directrices de la MEE. Estos proyectos proponían separar la personería jurídica del umbral electoral tradicional, crear un sistema de adquisición progresiva de derechos de participación, instaurar las listas cerradas y bloqueadas con enfoque de género, e incrementar la financiación estatal prioritaria para partidos emergentes. El inventario de iniciativas refleja la parálisis del indicador:
    - En trámite (Riesgo inminente de archivo): PAL 202 de 2025 Cámara (con vencimiento de términos insalvable al cierre de la legislatura el 20 de junio de 2026).
    - Archivados (19 iniciativas consecutivas): PAL 532 de 2025 C; PAL 336 de 2024 C / 019 de 2024 S; PAL 277 de 2024 C; PAL 027 de 2022 S; PAL 023 de 2022 S; PAL 026 de 2022 S; PAL 243 de 2022 C / 018 de 2022 S; PAL 006 de 2022 S; PAL 344 de 2022 S; PAL 012 de 2021 S; PAL 250 de 2020 C; PAL 007 de 2020 S; PAL 002 de 2020 S; PAL 006 de 2019 S; PAL 019 de 2018 S; PAL 009 de 2018 S; PAL 248 de 2018 C / 008 de 2018 S; y PAL 012 de 2017 C / 007 de 2017 S.
  - **Estado de avance actual:** 0%.

### *Premisas de la Misión Electoral Especial (MEE):*

A nivel técnico-metodológico, las propuestas elaboradas por la MEE —que no han logrado traducción legislativa— se fundamentaban en tres principios institucionales para alcanzar estándares latinoamericanos de elecciones íntegras:

- **Cumplimiento del triple mandato:** Respeto estricto a las líneas directrices suscritas en el Acuerdo Final de Paz.
- **Reformismo pragmático:** Intervención puntual exclusiva sobre las fallas críticas de la arquitectura electoral detectadas por actores políticos y sociales, partiendo del tejido histórico del país.
- **Flexibilidad institucional:** Adaptación progresiva de la estructura constitucional colombiana hacia buenas prácticas que garanticen la transparencia de la contienda.

## 2. Participación ciudadana (A.P. 2.3.1 y 6.1.10; PMI B.129).

El literal j del Punto 6.1.10 del Acuerdo Final de Paz estableció como prioridad normativa del proceso de implementación el trámite de: “Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía, la sociedad, en especial de las comunidades de las Circunscripciones Especiales de Paz”.

Respecto a este mandato, el indicador **B.129** del Plan Marco de Implementación (PMI) se estructuró bajo los siguientes parámetros técnicos:

- **Denominación del indicador:** Proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que contemple los 15 puntos planteados en el Acuerdo Final en la estrategia 2.2.1, presentado ante el Congreso.
- **Entidad responsable:** Ministerio del Interior.
- **Enfoque técnico:** Obliga a elaborar y presentar un proyecto de ley estatutaria orientado a promover, proteger y garantizar las

modalidades del derecho ciudadano a incidir en las decisiones públicas y controlar el poder político. La norma debe estructurar medidas de organización, promoción y capacitación para que las expresiones sociales constituyan mecanismos democráticos de representación en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Su gestión técnica se diseñó para ser medida mediante documentos técnicos, mesas de trabajo intersectoriales y el registro de acciones afirmativas de apoyo a los movimientos sociales hasta la sanción de la ley.

- **Estado de avance actual:** 0%.

Al respecto, es preciso señalar que el proyecto de ley que debe tramitarse y aprobarse tiene que reunir los siguientes componentes, al tenor del Punto 2.2.1:

- **Garantizar el acceso a la información:** Asegurar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley, promoviendo los ajustes legales necesarios para la implementación de los acuerdos.

- **Regular el derecho de réplica:** Reglamentar el derecho de réplica y rectificación en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos frente a declaraciones falsas o agraviantes por parte del Gobierno nacional.

- **Caracterizar las organizaciones sociales:** Realizar, conjuntamente con las organizaciones y movimientos sociales, una caracterización y registro de expresiones formales y no formales que se actualice periódicamente para identificar sus capacidades, necesidades, redes y alianzas, respetando su autonomía.

- **Brindar asistencia legal y técnica:** Apoyar la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, implementando medidas extraordinarias e inclusivas para organizaciones de mujeres, jóvenes y grupos históricamente discriminados.

- **Sistematizar experiencias exitosas:** Agilizar, a solicitud de los movimientos interesados, el intercambio de vivencias de fortalecimiento, articulando capacitaciones para el desarrollo de sus objetivos misionales.

- **Fortalecer la financiación pública:** Potenciar los mecanismos de financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones mediante concursos públicos, transparentes y bajo estricta veeduría ciudadana.

- **Promover redes de interlocución:** Estimular la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales, especialmente de aquellos en condiciones de exclusión, para visibilizar sus liderazgos y garantizar su plena capacidad de interlocución con los poderes públicos.

- **Garantizar el acceso a medios:** Habilitar mecanismos de difusión para visibilizar la labor y opinión de los movimientos, incluyendo espacios en canales y emisoras de interés público.

- **Asegurar la paridad de género:** Ampliar y garantizar la representatividad con participación equitativa entre hombres y mujeres en todas las instancias de participación, control ciudadano e interlocución con las autoridades de todos los niveles territoriales.

- **Diseñar metodologías de incidencia:** Construir herramientas que contribuyan a la efectividad de las instancias de deliberación formales o informales, asegurando mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los acuerdos alcanzados.

- **Implementar verificación institucional:** Poner en marcha instancias de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones y compromisos de las autoridades respecto al funcionamiento y eficacia de los espacios de participación.

- **Incentivar la gestión pública:** Crear herramientas técnicas que permitan valorar, visibilizar y estimular el desempeño de las autoridades públicas en relación con la apertura a la participación social.

- **Intercambiar saberes territoriales:** Garantizar el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones y las autoridades locales o regionales, atendiendo a las particularidades de los territorios.

- **Construir agendas de trabajo mutuo:** Promover agendas locales, municipales, departamentales y nacionales que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores sociales.

- **Tramitar peticiones con celeridad:** Obligar a las autoridades locales a atender oportunamente las solicitudes ciudadanas y canalizarlas según su competencia para asegurar una respuesta pronta y eficaz.

### *Avances normativos y asuntos pendientes de trámite*

A nivel reglamentario y de política pública, el Ejecutivo ha expedido un conjunto de decretos orientados a operativizar las garantías de participación ciudadana. Entre las principales normas de nivel regulatorio se destacan:

- **Decreto 1640 de 2020 (Participación de comunidades étnicas):** Regula la Comisión Consultiva de Alto Nivel y los espacios de representación e inclusión para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- **Decreto 1444 de 2022 (Garantías para el debate):** Adopta la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización, promoviendo la cultura del respeto frente al ejercicio de la acción política y social.

- **Decreto 1229 de 2025 (Sistema Nacional de Planeación):** Fortalece la incidencia de la sociedad civil en la elaboración, discusión, seguimiento y evaluación de los presupuestos y planes de desarrollo, armonizando el mandato de paz con los marcos jurídicos nacionales e internacionales.

- **Decreto 1458 de 2025 (Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral):** Amplía las garantías institucionales para que las expresiones sociales y los sectores históricamente excluidos intervengan activamente en el ciclo de la gestión pública, la transformación territorial y el robustecimiento de los procesos democráticos.

- **Decreto 0037 de 2026 (Seguridad ciudadana y protección):** Adopta la Política Pública de Convivencia y Seguridad Humana, articulando un modelo preventivo, corresponsable, multisectorial y contextualizado para mitigar los riesgos derivados del liderazgo social en las regiones.

Aunque han sido avances importantes, esta dispensación normativa no ha logrado consolidarse en una única propuesta de orden legal que eleve el nivel de garantía y protección a la participación ciudadana, en los términos establecidos en el Punto 2.2.1. del Acuerdo Final de Paz.

### *Pronunciamientos judiciales*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz ha sido un pilar fundamental para fijar el alcance, los límites y las reglas técnicas de los ajustes normativos en materia de participación ciudadana.

Tal es el caso de la **Sentencia C-080 de 2018 (Control a las facultades presidenciales para la paz):** El tribunal delimitó las competencias del Ejecutivo para proferir normas de participación por vía de decretos presidenciales especiales. La Corte aclaró que los mecanismos estructurales de participación social mantienen una reserva estricta de ley estatutaria, impidiendo que se suplan o flexibilicen mediante facultades extraordinarias del orden reglamentario.

1. En consecuencia, una Ley de Garantías de Participación Ciudadana debe observar tres condiciones obligatorias:

2. Tramitarse de forma perentoria mediante el rigor de una Ley Estatutaria con control previo de constitucionalidad.Incorporar un enfoque étnico, territorial y de género que empodere de forma diferenciada a los municipios PDET.

3. Vincular de manera vinculante la ruta de seguridad colectiva (SU-546 de 2023) para salvaguardar la vida de los ciudadanos que intervengan en la fiscalización de las políticas públicas.

### *Intentos legislativos*

La Ley de Garantías de Participación Ciudadana y las normas que regulan sus mecanismos también han sido objeto de múltiples trámites fallidos en el Congreso de la República. El inventario de estas iniciativas archivadas se detalla a continuación:

- **Proyecto de Ley Estatutaria 230 de 2021 Cámara:** Buscaba otorgar y dar alcance a las garantías y la promoción de los derechos de participación ciudadana y de asociación, consagrados en los artículos 2, 37, 38, 40 y 103 de la Constitución Política. La iniciativa fue archivada por vencimiento de términos sin lograr surtir su primer debate.

- **Proyecto de Ley Estatutaria 099 de 2017 Senado** Orientado a reglamentar las garantías de los movimientos sociales de conformidad con el Plan Marco de Implementación. La iniciativa fue archivada por vencimiento de términos constitucionales en el marco del procedimiento legislativo especial (Fast Track), tras haber logrado su aprobación únicamente en primer debate dentro de la Comisión Primera Permanente Constitucional.

- **Proyecto de Ley 452 de 2021 Senado / 218 de 2020 Cámara:** Proponía modificar las disposiciones en materia del mecanismo de participación ciudadana de revocatoria del mandato para alcaldes y gobernadores. Aunque fue aprobado en la Cámara de Representantes, no logró culminar su trámite en el Senado de la República, lo que ocasionó su archivo definitivo por cambio de legislatura.

### *Reflexión:*

El análisis técnico y normativo de este componente permite identificar un Nudo Institucional estructural que impide el cumplimiento del indicador PMI B.129, el cual se sintetiza en las siguientes tres dimensiones:

- **Insuficiencia regulatoria del Ejecutivo:** A pesar de la expedición de decretos sectoriales y políticas públicas (como los Decretos 1229 y 1458 de 2025, y el Decreto 0037 de 2026), el Gobierno nacional ha optado por una vía de reglamentación fragmentada. Estos instrumentos administrativos resultan insuficientes para materializar

los 15 componentes del Punto 2.2.1, ya que carecen del alcance legal necesario para modificar la arquitectura institucional que eleven a la participación ciudadana al carácter de derecho fundamental de los ciudadanos que debe estar contenido en un estatuto de derechos.

- **El bloqueo de la reserva estatutaria:** Conforme a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional (Sentencia C-080 de 2018), las garantías y mecanismos de participación ciudadana gozan de una reserva estricta de Ley Estatutaria. Al no existir mayorías ni consensos políticos consolidados en el Congreso de la República, las iniciativas de fondo (como el P.L.E. 230 de 2021 Cámara o el P.L.E. 099 de 2017 Senado) terminan archivadas sistemáticamente por vencimiento de términos, atrapadas en la rigurosidad del trámite de la Ley 5 de 1992.

- **La asimetría entre exigencia y protección:** El Estado ha avanzado en la exigencia técnica de espacios de concertación locales (como en la planeación participativa de las zonas CITREP), pero no ha provisto el estatuto legal que obligue a los gobernantes locales a acatar las decisiones de la ciudadanía, ni ha logrado mitigar el riesgo de violencia territorial que enfrentan los líderes que dinamizan dichos espacios.

### *Recomendaciones:*

Al próximo Gobierno del periodo 2026-2030:

- **Presentar un proyecto único de Ley Estatutaria de Participación:** El Ministerio del Interior debe unificar los decretos sectoriales expedidos (Decretos 1229 y 1458 de 2025) en un solo texto articulado que integre de forma taxativa los 15 componentes del Punto 2.2.1 del Acuerdo Final de Paz, evitando la fragmentación regulatoria.

- **Diseñar una metodología de vinculatoriedad para agendas locales:** Reglamentar, a través de una mesa técnica intersectorial, el procedimiento administrativo para que los acuerdos alcanzados en las agendas de trabajo territoriales (municipales y departamentales) sean de obligatorio cumplimiento y asignación presupuestal por parte de los mandatarios locales.

- **Estructurar el Fondo de Financiación de Iniciativas Ciudadanas:** Diseñar los lineamientos técnicos y financieros para un fondo nacional centralizado que distribuya recursos mediante concursos públicos y transparentes, garantizando el apoyo preferencial a organizaciones de mujeres, jóvenes y comunidades étnicas en zonas PDET.

- **Diálogo con el Congreso de la República:** La incidencia política resulta imperativa y obligatoria para articular consensos interpartidistas que permitan la construcción conjunta de una propuesta estatutaria unificada; esta debe responder a las demandas de apertura democrática de la ciudadanía y blindar técnicamente las iniciativas frente al riesgo de archivo por tiempos legislativos.

Al Congreso de la República (Legislativo):

- **Crear una Mesa Técnica Multipartidista para Leyes de Paz:** Conformar una subcomisión accidental en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara dedicada exclusivamente a viabilizar proyectos con reserva de ley estatutaria ligados al Punto 2 del Acuerdo, previniendo su archivo por vencimiento de términos bajo la Ley 5 de 1992.

### 3. Financiamiento de partidos (A.P. 2.2 A.P. 6.1.10) (PMI B.162).

El literal c del Punto 6.1.10 del Acuerdo Final de Paz estableció como compromiso normativo esencial la aprobación de una: “Ley y/o normas del sistema de financiación de los partidos incluyendo el incremento de la financiación de estos, y en especial, de la organización o movimiento político que surja de los acuerdos de paz”.

La propuesta debe consistir en una reforma normativa que incluya el aumento en el porcentaje en el fondo de financiación de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso, a partir de la redefinición de requisitos para la conformación de partidos y movimientos políticos que incluya el sistema de adquisición progresiva de derechos y permita acceder a los recursos que el Estado destina al financiamiento de las organizaciones políticas. El objetivo debe ser fortalecerlos y facilitar su funcionamiento. Con este indicador se busca garantizar que en los espacios políticos exista una verdadera y efectiva contienda electoral, permitiendo que candidatos de distintas organizaciones políticas en condiciones de equidad, siendo la

idoneidad intelectual y moral de los candidatos, en vez de su capacidad económica, los motivos por los cuales se incline la balanza electoral en uno u otro sentido. Mejorar las condiciones y garantías de competencia electoral es lo que se pretende.

Respecto a este mandato, el indicador B.162 del Plan Marco de Implementación (PMI) se estructuró bajo los siguientes parámetros técnicos:

**Denominación del indicador:** Documento con propuesta de reforma normativa que incluya el aumento en el porcentaje en el fondo de financiación de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso, elaborado.

**Entidad responsable:** Ministerio del Interior.

**Enfoque técnico:** Obliga a realizar una revisión técnico-jurídica integral para redefinir los requisitos de conformación de partidos y movimientos políticos. Incorpora el diseño de un sistema de adquisición progresiva de derechos que flexibilice el acceso a los recursos estatales de financiación. El objetivo central es equilibrar las condiciones materiales de la competencia electoral, garantizando que la idoneidad intelectual y moral de las candidaturas prevalezca sobre su capacidad económica particular. Su gestión se mide a través del inventario de revisiones normativas, documentos de diagnóstico y sugerencias técnicas recopiladas al momento de estructurar la propuesta de reforma.

**Estado de avance actual:** 0%.

### *Avances normativos transitorios y dispersión regulatoria*

A nivel legal y presupuestal, el Estado ha implementado medidas exclusivas y parciales de financiación, pero sin consolidar la reforma estructural que exige el indicador:

- **Acto Legislativo 03 de 2017:** Otorgó financiación estatal directa y prioritaria para el funcionamiento y campañas del Partido Comunes durante su periodo de transición (2018-2026).

- **Decreto 1499 de 2018:** Reguló el régimen salarial y prestacional de la delegación de los firmantes de paz ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), financiado con recursos públicos.

- **Acto Legislativo 02 de 2021:** Contempló mecanismos de financiación estatal especial para las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), abarcando los periodos legislativos 2022-2026 y 2026-2030, con el fin de asegurar la financiación estatal preponderante de los candidatos de las organizaciones de víctimas en los territorios priorizados.

- **Resoluciones del CNE (2021):** Las Resoluciones 5877, 5878, 5880, 5881 y 5882 de 2021 regularon de forma estricta los topes de gastos, la fiscalización contable y el giro de anticipos estatales exclusivos para las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP).

### *Pronunciamientos judiciales*

La Corte Constitucional ha fijado las reglas presupuestales de la contienda política bajo dos premisas esenciales:

- **Financiación como garantía de equidad (Sentencia C-438 de 2017):** Determinó que la equidad en el acceso a recursos públicos es un presupuesto indispensable para la validez de la justicia transicional. El Estado tiene la obligación de financiar prioritariamente a las fuerzas emergentes de la paz para nivelar las asimetrías de la competencia electoral.

- **Reserva de Ley Estatutaria (Sentencia C-1338 de 2000):** Reiteró que cualquier modificación al sistema general de financiación, partidos y umbrales electorales debe tramitarse mediante el rigor de una Ley Estatutaria, lo que impide que el Ejecutivo altere de forma permanente el fondo de financiación por la vía de decretos ordinarios.

### *Intentos legislativos:*

El principal intento normativo global fue el **Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado** (acumulado con el **Proyecto de Ley 141 de 2022**

**Senado** e integrado con el **Proyecto 418 de 2023 Cámara**), conocido como la reforma al Código Electoral Colombiano. Este buscó modernizar las reglas de la organización electoral, incluyendo ajustes clave en la transparencia y rendición de cuentas de la política. A pesar de haber sido aprobado por el Congreso de la República, la Corte Constitucional de Colombia lo declaró inconstitucional en su totalidad (Sentencia C-340 de 2024) debido a vicios de procedimiento en su trámite y a la falta de un análisis de impacto fiscal adecuado.

A continuación, se detallan otros intentos legislativos y propuestas normativas específicas derivados de esa agenda o tramitados de forma paralela en materia de financiamiento de partidos políticos y campañas:

1. **Proyecto de Ley Estatutaria 090 de 2024 Senado: Rendición de cuentas en tiempo real**

- **Control digital:** Propuso la obligación de registrar ingresos y gastos de campaña de forma inmediata mediante plataformas electrónicas gubernamentales.

- **Visibilidad pública:** Buscaba terminar con el rezago de informes contables entregados meses después de concluidas las elecciones, permitiendo a la ciudadanía vigilar la entrada de dinero en plena contienda electoral.

- **Estado:** Archivado. No alcanzó aprobación siquiera en su primer debate reglamentario.

2. **Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 Senado: Financiación participativa y micro donaciones electrónicas**

- **Inclusión de Micro financiación:** El articulado avalaba formalmente el uso de herramientas de recaudo digital (como Vaki y pasarelas de pago similares) para la captación de aportes ciudadanos masivos.
- 
- **Micro donaciones reguladas:** El objetivo era facilitar que los ciudadanos financiaran directamente a sus candidatos con montos pequeños, bajo topes estrictos y con plena identificación digital del donante para evitar el ingreso de dineros ilícitos.

- **Estado: Archivado.** Su trámite legislativo no prosperó.

3. **Proyecto de Acto Legislativo 0277 de 2024 Cámara (Acumulado con el 336 de 2024 Cámara): Reporte de fuentes de financiación en listas cerradas y coaliciones**

- **Rastreo unificado:** El proyecto regulaba la distribución interna de recursos económicos dentro de las coaliciones y partidos con listas cerradas, centralizando el ingreso de capitales exclusivamente en las gerencias de los partidos.

- **Responsabilidad solidaria:** Exigía claridad y trazabilidad sobre qué porcentaje de financiación privada impactaba a cada candidato dentro de una misma lista colectiva.

- **Estado: Archivado.** Esta iniciativa hizo parte del bloque unificado de la Reforma Política del Gobierno Nacional. A pesar de avanzar con éxito en sus primeros tres debates (Comisión Primera de Cámara, Plenaria de Cámara y Comisión Primera de Senado), se hundió definitivamente en su cuarto debate en la Plenaria del Senado debido a proposiciones de archivo de la oposición y la posterior falta de quórum para su votación antes del cierre del periodo constitucional legislativo.

4. **Proyecto de Acto Legislativo 0336 de 2024 Cámara (Acumulado con el 019 de 2024 Senado): Recomendaciones de la Misión de Observación Electoral (MOE)**

- **Distribución equitativa:** Contiene las disposiciones técnicas analizadas por organizaciones como la MOE en torno a los vacíos históricos de las coaliciones, regulando cómo deben distribuirse los porcentajes de responsabilidad económica, contable y jurídica entre los partidos políticos coaligados.

- **Régimen de sanciones:** Buscaba blindar las coaliciones mediante la corresponsabilidad, previniendo que las faltas de financiación de un candidato individual afectaran ilegalmente la personería jurídica de todos los partidos coavalantes.

- **Estado: Archivado.** Al encontrarse acumulado y tramitado de forma conjunta con los demás articulados de la Reforma Política (dentro del expediente general encabezado en Senado por el proyecto 019 de 2024), corrió la misma suerte de archivo definitivo tras la crisis y hundimiento de la reforma en la Plenaria del Senado.

**Reflexión:** El rezago absoluto del indicador (0%) configura un bloqueo institucional sustentado en tres factores:

- **Vencimiento de términos legislativos:** Las propuestas estructurales presentadas por el Ministerio del Interior que incluían el aumento del fondo de financiación (tales como el PAL 012 de 2017 / 007 de 2017 S y los proyectos subsiguientes hasta el actual PAL 202 de 2025 C) han sido archivadas crónicamente en el Congreso por falta de consenso sobre las listas cerradas y la personería jurídica.

- **Financiación transitoria vs. permanente:** El Estado limitó la inyección presupuestal a medidas transitorias (campañas CITREP y Partido Comunes hasta 2026). Al no aprobarse la reforma estatutaria, el sistema general de partidos sigue rigiéndose por la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011, manteniendo las barreras económicas para las nuevas minorías políticas.

- **Falta de articulación fiscal:** No se ha consolidado un documento técnico concertado con el Ministerio de Hacienda que determine la viabilidad fiscal a largo plazo para incrementar de forma permanente el porcentaje del Fondo Nacional de Financiación de Partidos.

### *Recomendaciones técnicas*

- Estructurar el documento de reforma fiscal electoral: El Ministerio del Interior, en articulación con el Ministerio de Hacienda y el CNE, debe finalizar y publicar el documento técnico de redefinición de requisitos y adquisición progresiva de derechos de financiación.

- Separar la financiación de la reforma política general: Radicar un proyecto de ley estatutaria enfocado exclusivamente en la modernización y aumento del fondo de financiación, desvinculándolo

de debates políticos complejos como la arquitectura del CNE o el cambio de sistema de votación, para facilitar su consenso en las Comisiones Primeras.

## *Consideración final*
## *Hacia una política de Estado para la seguridad jurídica y la vida*

Para contrarrestar la dispersión normativa y frenar el riesgo de seguridad jurídica que hoy debilita la implementación del Acuerdo Final de Paz y la garantía a la participación ciudadana, la agenda legislativa debe dejar de ser reactiva o fragmentada y convertirse en un único cuerpo jurídico estable y predecible.

Este compromiso va más allá del proceso de implementación del Acuerdo de 2016; se trata de materializar los fines y propósitos generales que otorga la Constitución de 1991, de atender mecanismos abiertos de participación para las diferentes líneas políticas, y de contener los riesgos a la vida de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos que hoy son voceros que reclaman detener el conflicto armado.

Bajo esta premisa, la consolidación de esta ruta de acción se fundamenta en tres pilares de corresponsabilidad estatal:

1. **Tránsito de la transitoriedad a la política de Estado**

- **Estabilidad del modelo:** Las medidas excepcionales y los decretos dispersos cumplieron su rol en la fase de inserción temprana, pero hoy generan inseguridad jurídica y asimetrías territoriales.

- **Institucionalidad permanente:** La codificación de las reglas de juego político-electoral en una ley paraguas garantiza que la apertura democrática no dependa de la voluntad del gobierno de turno, sino que se consolide como un derecho constitucional permanente.

2. **La participación política como mecanismo de protección de la vida**

- **Garantías materiales:** El fortalecimiento de la financiación estatal equitativa y el acceso progresivo a derechos no son meras prerrogativas contables; son herramientas de protección para los liderazgos alternativos.

- **Sustitución de la violencia:** Nivelar la cancha electoral en los territorios históricamente afectados por el conflicto permite que la controversia ideológica sustituya definitivamente al uso de las armas, blindando la integridad de quienes ejercen la vocería comunitaria.

### 3. Salvaguarda del bloque de constitucionalidad

- **Cumplimiento de buena fe:** La seguridad jurídica del Estado colombiano ante la comunidad internacional depende de la implementación efectiva y coherente de lo pactado.

- **Legitimidad democrática:** Superar los vicios de trámite, coordinar el impacto fiscal con el Ministerio de Hacienda y tramitar leyes estatutarias transparentes es el único camino para honrar la promesa de una paz estable y duradera, cimentada en la idoneidad moral e intelectual de sus líderes.

**Elaboró:** Jhonny Andrés Jauregui González y Claudia Marcela Chávez Sanmiguel – Contratistas – Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz.
**Fecha:** 22 de mayo de 2026.

# 5. Análisis de las obligaciones asumidas por las extintas FARC-EP frente a la entrega de bienes para reparación a víctimas Decreto Ley 903 de 2017

## Introducción:

En ejercicio de la función de seguimiento a los compromisos del Acuerdo Final de Paz, conferida a la Unidad de Implementación mediante el numeral 3 del artículo 24 del Decreto 2647 de 2024, el presente documento informa sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones de los excombatientes de las extintas FARC-EP respecto a la entrega de bienes para la reparación integral de las víctimas.

Es importante denotar que no le corresponde al Gobierno nacional pronunciarse sobre las responsabilidades derivadas de las obligaciones de los excombatientes de las FARC-EP, pues esta es una función judicial que le corresponde de manera exclusiva a la Jurisdicción Especial para la Paz[2].

2. *: "En esa perspectiva y teniendo en cuenta que, en todo caso, la JEP fue concebida por los negociadores en La Habana "como un mecanismo especial de rendición de cuentas", en el marco de la supervisión de la medida de control y garantía propia de la JEP, la SR se encontraría facultada para exigir el cumplimiento y pedir cuentas, al menos, sobre los siguientes aspectos: : (i) la dejación de armas y el compromiso de no volver a tomarlas; (ii) el cumplimiento a los requerimientos de los demás componentes del SIVJRNR; (iii) el avance de los procesos de reincorporación personal y colectiva y sobre los gestos de reparación simbólica o inmaterial; (iv) los aportes de verdad exhaustiva, plena y detallada y sobre los reconocimientos de responsabilidad, y (v) la ubicación actual del beneficiado con la libertad condicional* Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Apelación, Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 02 de octubre 2019, párr. 2.2.8

## Contexto normativo de las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz:

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz) suscrito entre el Gobierno nacional y la antigua guerrilla de las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, es fruto de la facultad de negociación que tiene el Gobierno nacional, liderado por el Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno, de llegar a acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley en virtud de lo establecido en la Ley 418 de 1997.

Los acuerdos firmados en ese contexto plasman una serie de compromisos adquiridos por las partes que son exigibles en virtud del principio de buena fe. Es importante resaltar que el principio de buena fe, según la Corte Constitucional: *"presupone la existencia de relaciones reciprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la "confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada"*.[3] En este sentido, según el preámbulo, el Acuerdo Final de Paz se soporta en el compromiso mutuo de las partes bajo el principio de reciprocidad que reconoce unos deberes y responsabilidades en cabeza del Estado y otras en cabeza de las FARC-EP.

En el presente caso, las extintas FARC-EP tienen una serie de compromisos que deben cumplirle a la sociedad colombiana. La naturaleza de cada uno de los compromisos se divide en tres grandes grupos: i) obligaciones relacionadas con el fin del conflicto; ii) obligaciones relacionadas con la reincorporación a la vida civil, en su ámbito político social y económico; y finalmente, iii) obligaciones relacionadas con el régimen de condicionalidad y el deber de contribuir con los derechos de las víctimas a la justicia, verdad y a la reparación.

## Obligación de las extintas FARC consistente en la entrega de todo tipo de bienes y activos:

De acuerdo con lo dispuesto en el punto 5.1.3.7. del Acuerdo Final de Paz, como parte de las medidas a tomar para fortalecer la política de atención y reparación integral a víctimas, las FARC EP se comprometieron adelantar la reparación material de las víctimas en el marco de las medidas de reparación integral, con

3. Corte Constitucional Sentencia C-1194 del 2008

el inventario de "todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra" (Acuerdo Final de Paz, 2016, p.186).

Para esto, se pactó que dicha organización realizaría el inventario de los recursos de guerra, durante el tiempo en que permanecieran en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3. del Acuerdo.

Es importante notar, que este deber de inventariar todos los bienes corresponde al tercer deber del régimen de condicionalidad relacionado con la reparación integral de las víctimas, y a las garantías de los derechos de las víctimas.[4] La Corte Constitucional, cuando analizó la exequibilidad del Acto Legislativo 01 del 2017, determinó que el último punto de la reparación integral a las víctimas se compone de: *"(...) La obligación de inventariar bienes dentro del término del proceso de dejación de armas y entregarlos para la reparación de los ex miembros de las FARC-EP. La entrega de los bienes de actividades ilícitas como parte de los compromisos de reparación y no repetición".*[5]

A su vez, la Corte Constitucional indicó sobre la entrega material de los bienes, que se trata de una obligación que se cumple a través del procedimiento y los términos establecidos por el Gobierno nacional, esto es, a través del Decreto Ley 903 de 2017 y sus decretos reglamentarios.

En primer lugar, el Decreto Ley 903 de 2017 determinó que la ***entrega final del inventario*** debía ocurrir con la terminación del proceso de dejación de armas, esto ocurrió en agosto de 2017, por lo que se podría concluir que este aspecto se cumplió por parte de los exintegrantes de las FARC-EP.

En segundo lugar, frente a la ***entrega de los bienes inventariados,*** se debe resaltar que el artículo tercero del Decreto Ley 903 de 2017, facultó al Gobierno nacional para reglamentar y determinar los mecanismos y los términos de la transferencia de los bienes a un patrimonio autónomo. Al respecto, la Corte Constitucional acotó que "las facultades reglamentarias reconocidas al Presidente de la República para desarrollar y precisar el mecanismo y los términos no son inconstitucionales en cuanto son

4. Artículo 20 Ley 1957 de 2019 Ley Estatuaria De Administración De Justicia De La JEP
5. Corte Constitucional. Sentencia C- 080 De 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

una simple reiteración de las facultades propias del Presidente de la República previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución".[6]

Por lo cual, mediante **Decreto 205 de febrero de 2020,** el Gobierno nacional definió el **plazo de entrega de bienes por parte de los exintegrantes FARC a 31 de julio de 2020,** sin embargo y debido a que varias actividades previstas en el cronograma de entrega de bienes se vieron afectadas y suspendidas por la emergencia sanitaria, generada por la pandemia del Coronavirus –COVID 19-, **se prorrogó el plazo de e ntrega de bienes mediante Decreto 1080 de 2020 al 31 de diciembre de 2020.**

Es importante notar que **el parágrafo del artículo 4 del Decreto 1080 del 2020, estableció que el administrador de los bienes inventariados vencido el término informaría a la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Fiscalía General de la Nación el resultado de la entrega voluntaria de los bienes para lo de sus competencias.**

El administrador de los bienes según lo dispuesto por el Decreto 1407 del 2017 es la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S. al respecto, es importante resaltar que el artículo 6 del Decreto 1407 del 2017 le asignó las funciones, dentro de las cuales se encuentra la recepción, verificación, custodia y administración de los bienes inventariados como administrador de los bienes inventarios monetizados y no monetizados.

En este orden de ideas, las obligaciones señaladas a continuación están relacionadas con la información aportada sobre los bienes y la entrega material de los mismos para la reparación integral a las víctimas.

El total de los bienes reportados en el inventario entregado por parte de FARC-EP es equivalente a $967 mil millones de pesos. De esos bienes son monetizables la suma de $548 mil millones y son no monetizables la suma de $ 419 mil millones, estos últimos son bienes que por su naturaleza resulta inviable su entrega material.

6. Corte Constitucional, Sentencia C-071 de 2018 M.P. Alejandro Linares Cantillo

| Punto del Acuerdo | Obligación |
|---|---|
| 5.1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.<br>5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz<br>5.1.3.2. Acciones concretas de contribución a la reparación | Información aportada sobre todo tipo de bienes y activos incluidos en la que se ha venido denominando recursos para la guerra, en el marco de lo establecido en el Decreto 1407 de 2017. |
| 5.1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.<br>5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz<br>5.1.3.2. Acciones concretas de contribución a la reparación | Bienes y activos de las FARC-EP entregados para la reparación de las víctimas, bajo los criterios establecidos por el Decreto Ley 903 de 2017 |

## Recomendación:

Conforme lo explicado en este documento se sugiere:

1. Verificar con la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE) si como entidad designada para realizar la recepción, verificación, custodia y administración de los bienes inventariados, informó el resultado de la entrega voluntaria a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Fiscalía General de la Nación (FGN) para lo de sus competencias, habiéndose vencido el plazo (31 de diciembre de 2020) fijado a través del Decreto 1080 de 2020. Si no se realizó en su oportunidad, la Unidad debe solicitarle a la SAE se cumpla de inmediato con este reporte.
2. Es necesario hacer la distinción entre el proceso de entrega de bienes y el proceso de reparación. El proceso de entrega a cargo de las extintas FARC-EP finalizó el 31 de diciembre de 2020, mientras que, el proceso de verificación, custodia y administración de los bienes inventariados, a cargo de la SAE en representación del Gobierno nacional, aun podría estar vigente. Al respecto de este último, se recomienda solicitar un informe a la SAE que de cuenta si ya finalizó o no el proceso de reparación a víctimas con los bienes entregados por las extintas FARC.

3. Finalmente, se recomienda socializar a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo el resultado de la gestión adelantada en los dos puntos anteriores, esto en tanto que, la CSIVI fue quien recomendó la constitución de la administración del Consejo Fiduciario en los términos del artículo 3 del Decreto Ley 903 de 2017 en concordancia con las funciones previstas en el artículo 3 del Decreto 1995 de 2016.

# 6. Modificación de La Ley 2 de 1959

## 1. Contexto constitucional y social

El artículo 63 de la Constitución Política de Colombia señala que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por otra parte, el artículo 64 de la misma Carta establece como deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, de forma individual o asociativa.

Históricamente, el acceso a la tierra ha sido el mayor elemento de inequidad en Colombia. La mayoría de las comunidades campesinas carecen de terrenos propios para la producción agrícola, lo que limita su sustento, participación y dinámica en la economía. Para las extintas FARC-EP, la superación del conflicto armado requería una transformación estructural que solucionara la concentración de la propiedad sobre la tierra, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales.

## 2. El Acuerdo Final de Paz y la Reforma Rural Integral (RRI)

Como resultado de los esfuerzos de negociación entre el Gobierno nacional y los delegados de las extintas FARC-EP, se suscribió el *Acuerdo Final para*

*la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final de Paz).*

El eje inicial de este documento es la Reforma Rural Integral (RRI), orientada a la reestructuración del campo colombiano, la eliminación de las brechas socioeconómicas del campesinado y el acceso equitativo a la propiedad. Esta política se acompaña de planes de infraestructura y desarrollo social en zonas rurales apartadas, priorizando los territorios con elevados índices de pobreza, desigualdad y afectación por la violencia.

A continuación, se describen los tres pilares más relevantes de la RRI:

## Primero: Acceso, uso de tierras y Fondo de Tierras

Con el ánimo de garantizar el acceso a la tierra para las comunidades rurales vulnerables, se acordó la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita, el cual se compone de:

- Tierras provenientes de extinciones judiciales de dominio a favor de la Nación.
- Baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios.
- Tierras provenientes de la actualización, delimitación y sustracción de la Reserva Forestal (conforme a la modificación de la Ley 2ª de 1959).
- Tierras inexplotadas, recuperadas mediante extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica.
- Predios adquiridos o expropiados por motivos de interés social o utilidad pública.
- Tierras donadas por particulares o entidades.

Complementariamente, el Acuerdo establece otros mecanismos de acceso:

A. Subsidios integrales para la compra de tierras.

B. Créditos especiales con tasas subsidiadas.

C. Adjudicación directa mediante mandatos de ley.

- **Población beneficiaria:** Trabajadores rurales sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a víctimas del conflicto, mujeres rurales cabeza de familia, población desplazada y asociaciones agrarias.

- **Planes de acompañamiento:** El acceso a los predios incluye vivienda rural, asistencia técnica, adecuación de tierras, recuperación de suelos, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción. Esto se articula con la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, la actualización del catastro multipropósito, el cierre de la frontera agrícola y la protección ambiental.

## Segundo: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los PDET son instrumentos de planificación orientados a lograr la transformación estructural del campo en las regiones más afectadas por la miseria, la debilidad institucional y el conflicto armado. Sus objetivos principales consisten en:

- Garantizar el bienestar de la población y el pleno ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

- Fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria.

- Integrar las regiones abandonadas mediante la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Estos planes se diseñan bajo un diagnóstico objetivo que incorpora enfoques territoriales, de género y étnicos, respaldados por mecanismos de participación ciudadana activa. El Gobierno nacional es el responsable de asignar los recursos presupuestales para su ejecución, seguimiento y evaluación periódica.

Imagen de la Unidad para las Víctimas. Acompañamiento al resguardo Tahamí del Alto Andágueda. Chocó

## Tercero: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Constituyen la estrategia para la provisión de bienes y servicios públicos en el sector rural. Se dividen en los siguientes componentes:

- **Infraestructura y adecuación:** Construcción y mejoramiento de vías terciarias, distritos de riego, infraestructura eléctrica y conectividad digital.

- **Desarrollo social:** Programas de atención en salud rural, educación técnica y agropecuaria, vivienda digna y acceso a agua potable.

- **Estímulos a la producción:** Asistencia técnica integral, transferencia tecnológica, capital semilla, fondos agropecuarios de garantías y facilidades de crédito cooperativo.

- **Formalización laboral y alimentación:** Planes de protección social para los trabajadores del campo, garantías al derecho de asociación sindical agraria y un sistema nacional para la garantía del derecho a la alimentación que erradique el hambre rural.

## 3. Marco Legal y Estabilidad Jurídica

- **Acto Legislativo 02 de 2017:** Estableció la estabilidad jurídica del Acuerdo Final de Paz. Esta norma impone a todas las instituciones y autoridades del Estado la obligación constitucional de cumplir de buena fe con lo pactado. Asimismo, prescribe que todos los desarrollos normativos, su interpretación y su aplicación deben guardar coherencia e integralidad con el Acuerdo, preservando sus contenidos, compromisos, espíritu y principios.

- **Decreto Ley 902 de 2017:** Adopta medidas fundamentales para la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras. Este decreto define formalmente a los sujetos de acceso a la tierra, crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), estructura el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y reglamenta las modalidades de adjudicación, subsidios, créditos y formalización de predios privados.

- **Decreto Ley 893 de 2017:** Crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y asegurar un relacionamiento equitativo entre el ámbito rural y el urbano. Organiza la intervención en 16 subregiones PDET que abarcan 170 municipios priorizados por la violencia y la pobreza. Además, reglamenta los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y su esquema de financiación a través del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y otras fuentes públicas o privadas.

- **Artículo 65 de la Constitución Política (Inciso segundo, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2025):** Eleva a rango constitucional la prioridad estatal sobre la producción de alimentos. Para tal efecto, ordena otorgar prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas. Asimismo, mandata la adecuación de tierras y la construcción de obras de infraestructura física y logística que faciliten la disponibilidad y el abastecimiento de alimentos en todo el territorio nacional.

# 4. Instancias de Implementación institucional

## Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Creada mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, la ANT es la máxima autoridad de tierras de la Nación. Su objeto es ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para cumplir con los objetivos del punto 1 de la Reforma Rural Integral (RRI), la ANT gestiona el acceso a la tierra como factor productivo, garantiza la seguridad jurídica sobre la propiedad, promueve su uso eficiente en cumplimiento de su función social y ecológica, y administra los predios rurales de propiedad del Estado.

De acuerdo con los numerales 15 y 22 del artículo 4 de su decreto de creación, la ANT tiene a su cargo las siguientes facultades específicas:

- **Administración del Fondo de Tierras:** Dirigir, disponer y salvaguardar los predios que integran el Fondo de Tierras para la RRI, de conformidad con la ley y el reglamento.

  **Formalización progresiva:** Gestionar y financiar la formalización de tierras de naturaleza privada a favor de trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos.

- **Operación del RESO:** Conforme al artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, administrar el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) para identificar y seleccionar a las personas beneficiarias legítimas de los programas de adjudicación y del Fondo de Tierras.

## Agencia de Renovación del Territorio (ART)

Establecida mediante el Decreto Ley 2366 de 2015, la ART es la entidad encargada de coordinar la intervención de los actores nacionales y locales en las zonas rurales priorizadas por el Gobierno nacional. Su misionalidad técnica consiste en dirigir la transformación de las regiones más afectadas por el conflicto armado mediante las siguientes líneas de acción:

- **Ejecución y renovación territorial:** Coordinar, gestionar y cofinanciar planes y proyectos de infraestructura rural, reactivación económica,

proyectos productivos y fortalecimiento institucional para integrar de forma sostenible estos territorios al desarrollo del país.

- **Gerencia de los PDET:** Administrar e impulsar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en los 170 municipios priorizados, garantizando la ejecución articulada de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Imagen presidencial. Dia de la diversidad etnica y cultural

## Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz

Creada en el marco de la estructura administrativa de la Presidencia de la República a través del Decreto 2647 de 2022, esta Unidad tiene como función principal articular e impulsar las acciones transversales que garanticen el cumplimiento efectivo de todos los puntos del Acuerdo Final de Paz.

El artículo 24 del citado decreto asigna a esta dependencia facultades de supervisión de alta relevancia institucional, entre las cuales destacan:

- **Seguimiento al cumplimiento:** Monitorear de forma continua el avance de los compromisos derivados del Acuerdo Final y asegurar su alineación con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

- **Articulación gubernamental:** Coordinar con los ministerios, departamentos administrativos, agencias especializadas y demás actores públicos la ejecución de las políticas de paz, con estricto respeto a la misionalidad y competencias legales de cada entidad.

## 5. Proyectos de ley sobre adjudicación de terrenos baldíos en áreas forestales.

El numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia confiere al Congreso de la República la facultad exclusiva de *«dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías».* En cumplimiento de este mandato constitucional y de las obligaciones derivadas del Acuerdo Final de Paz, se han tramitado iniciativas legislativas orientadas a regular el uso de los baldíos en beneficio de las poblaciones rurales más vulnerables:

- **Proyecto de Ley 326/2020C:** «Por medio del cual se adjudican terrenos baldíos a pobladores rurales de escasos recursos en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables». Presentado por el exrepresentante Jairo Giovany Cristancho Tarache (Centro Democrático), fue **archivado.** Su objeto era titular predios baldíos a familias vulnerables que demostraran posesión en un radio de 500 metros alrededor de zonas de explotación minero-energética.

- **Proyecto de Ley 217 de 2024 S:** «Por medio de la cual se habilita la adjudicación de baldíos ubicados al interior de áreas de reservas forestales establecidas en la ley 2 de 1959, sin que sea necesaria su sustracción de la figura de reserva, estableciendo una excepción transitoria al artículo 209 del decreto ley 2811 de 1974 y se dictan otras disposiciones». Coautora de los partidos Polo Democrático Alternativo, Pacto Histórico, Comunes y MAIS. Fue **archivado** por tránsito de legislatura, conforme al artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

- **Proyecto de Ley 270/2025 S:** Esta iniciativa, radicada por congresistas de los partidos Polo Democrático Alternativo, Pacto Histórico, Comunes y MAIS, retoma la esencia del archivado Proyecto 217 de 2024 S. Su propósito central es habilitar una **excepción transitoria al artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974** (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables), permitiendo la adjudicación de baldíos dentro de las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959 a favor de comunidades campesinas mediante títulos condicionados, **sin que se requiera la sustracción formal de la zona de reserva.**

  El proyecto de ley, **archivado,** se estructuró formalmente a través de los siguientes ejes temáticos fundamentales:

  **Población beneficiaria (Sujetos de Reforma Agraria):** Autoriza el acceso a la tierra, a título gratuito, a trabajadoras y trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, víctimas del conflicto armado, mujeres cabeza de familia y población desplazada que cumplan con los requisitos del artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017.

  **Zonificación ambiental admitida:** La adjudicación solo procederá en áreas de reserva forestal clasificadas técnicamente bajo las siguientes categorías ambientales:

  **Zona Tipo A (Preservación y Restauración):** Áreas de bosque primario, ecosistemas frágiles, zonas de recarga hídrica o hábitats de especies amenazadas. (La adjudicación aquí se condiciona estrictamente a la conservación activa y restauración del ecosistema).

  **Zona Tipo B (Manejo Sostenible / Uso Forestal):** Áreas con potencial moderado a alto para el desarrollo de actividades forestales sostenibles y aprovechamiento de recursos no maderables.

  **Zona Tipo C (Uso Agroforestal / Productivo):** Predios cuyas características biofísicas permiten actividades productivas, siempre que incorporen componentes forestales obligatorios para garantizar la sostenibilidad ambiental.

  **Planes de Zonificación Ambiental Participativa:** Instrumentos diseñados con las comunidades para delimitar la frontera agrícola

rural, establecer restricciones de uso, fijar líneas de guardabosques, determinar necesidades de infraestructura e identificar la ubicación demográfica de las familias asentadas.

**Restricción de usos del suelo:** Los predios adjudicados solo podrán destinarse a proyectos que armonicen la producción con la conservación ambiental, tales como el manejo forestal sostenible, sistemas silvopastoriles, prácticas agroecológicas y usos sostenibles no agropecuarios, contribuyendo al cierre de la frontera agrícola y evitando la deforestación.

**Prohibiciones e infracciones taxativas:** Se prohíbe explícitamente adjudicar terrenos en parques naturales, bienes de uso público, territorios colectivos de comunidades negras, resguardos indígenas legalmente constituidos o áreas de patrimonio arqueológico. Asimismo, se prohíbe destinar estos predios a actividades de minería, exploración o explotación de hidrocarburos, concesiones portuarias o infraestructura pesada de alto impacto.

**Competencia administrativa y revocatoria:** La ordenación, titulación y registro estará a cargo de la ANT, en coordinación con la autoridad ambiental competente. El incumplimiento de las obligaciones ambientales, del uso del suelo o del Plan de Zonificación Participativa será causal objetiva para la revocatoria inmediata del título.

**Modificación al régimen de inalienabilidad:** Establece una limitación a la transferencia de la propiedad por un período de quince (15) años contados a partir de la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Vencido este término, la venta a terceros requerirá autorización expresa del Estado. Este artículo modifica transitoriamente el término de siete (7) años fijado originalmente en el artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017.

**Reglamentación y logística:** Corresponde a la ANT reglamentar el procedimiento operativo, los requisitos sustanciales y las condiciones técnicas de adquisición. Por su parte, el Estado deberá garantizar la infraestructura vial y de movilidad rural sostenible mediante corredores compatibles con el entorno forestal.

## 6. Jurisprudencia constitucional aplicable

El diseño normativo de estas iniciativas se encuentra rígidamente condicionado por los precedentes de la Corte Constitucional:

- **Sentencia C-189 de 2006:** Determinó la necesidad imperativa de proteger los bienes baldíos localizados en zonas de reserva forestal. Declaró exequible la prohibición de enajenar terrenos baldíos o privados que se encuentren ubicados dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN).

- **Sentencia de Unificación SU-288 de 2022:** Ratificó que los bienes baldíos de la Nación son imprescriptibles. En consecuencia, prohibió de forma taxativa a los jueces civiles adjudicar estos predios a particulares mediante procesos de pertenencia (prescripción adquisitiva), ratificando a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como la única autoridad administrativa competente para su adjudicación.

## Conclusiones

La viabilidad jurídica y ambiental del **Proyecto de Ley 270/2025 S** se fundamenta de forma directa en el punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz (Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva). Este mandato ordena delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar alternativas económicas equilibradas para las poblaciones colindantes, bajo los principios de participación comunitaria y desarrollo sostenible mediante Planes de Zonificación Ambiental.

A la luz de este marco convencional y normativo, se concluye lo siguiente:

- **Armonización ambiental y social:** El propósito central de la iniciativa es mitigar el deterioro agroecológico, frenar la deforestación y ordenar los terrenos según su vocación real. Para ello, prohíbe taxativamente la tala y la ganadería extensiva en ecosistemas estratégicos como bosques primarios, páramos y reservas forestales.

- **Modificación del régimen de adjudicación:** Aunque el proyecto se enmarca en las metas del Acuerdo Final, introduce una variación estructural al Decreto Ley 902 de 2017. Permite la adjudicación de baldíos insertos en Áreas de Reserva Forestal a los sujetos del artículo 4 de dicha norma, supeditando el título al cumplimiento de un **Plan de Zonificación Ambiental Participativa** que debe contener:

  - El establecimiento técnico de la frontera agrícola del predio.
  - Los lineamientos para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles en las áreas susceptibles de adjudicación.
  - Las medidas obligatorias para la restauración ecológica de ecosistemas estratégicos.
  - El diagnóstico de necesidades de infraestructura para el desarrollo comunitario.
  - La ubicación y caracterización socioeconómica y demográfica de los grupos familiares asentados.
  - La formulación de lineamientos agrarios y ambientales compatibles con los instrumentos de Planeación y Ordenamiento Territorial (POT).

- **Condicionalidad del título:** Conforme al artículo 4 del proyecto, la titulación de estos predios se restringe exclusivamente al desarrollo

de proyectos de manejo forestal sostenible, sistemas silvopastoriles, prácticas agroecológicas y usos sostenibles no agropecuarios, asegurando el cierre definitivo de la frontera agrícola.

## Recomendaciones

En el panorama rural colombiano conviven numerosas comunidades vulnerables que ocupan e interactúan con áreas de reserva forestal sin contar con seguridad jurídica sobre la tierra ni con el respaldo institucional del Estado, por lo que se hace necesario insistir en una nueva iniciativa legislativa que integre los siguientes aspectos:

- **Mitigación de barreras de acceso:** Flexibilizar la carga administrativa de los requisitos exigidos para la adjudicación. La obligatoriedad de una planeación extremadamente detallada y la superposición de condiciones de sostenibilidad exigentes podrían convertirse, en la práctica, en un obstáculo infranqueable para el acceso a la tierra por parte del campesinado vulnerable.

- **Ampliación del régimen de inalienabilidad:** El término de quince (15) años de restricción para enajenar el bien se valora de manera positiva, ya que blinda la estabilidad de la economía familiar y la vocación del suelo a largo plazo. Sin embargo, en concordancia con el espíritu del Decreto Ley 902 de 2017, la nueva norma debe obligar a la ANT y a las autoridades ambientales a realizar un riguroso acompañamiento y seguimiento posadjudicación. Esto evitará fenómenos de subarriendo, concentración de la tierra o desviación de los fines ambientales hacia terceros no sujetos de la reforma agraria.

# Bibliografia:

Constitución Política de Colombia. 1991. Artículos 63, 64 y 65.

Ley 2 de 1959: *"Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables"*

Ley 5ª de 1992: *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".*

Decreto Ley 2363 de 2015: "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura"

Acto Legislativo 02 de 2017, *"por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera "*

Acto Legislativo 02 de 2017, *"por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera "*

Decreto Ley 893 de 2017: *"Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET."*

Decreto Ley 902 de 2017: *"Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"*

Decreto 2647 de 2022: *"Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República"*

## Jurisprudencia:

Sentencia C-189 de 2006 MP. RODRIGO ESCOBAR GIL. (mediante la cual se declara exequible la prohibición de vender terrenos baldíos)

Sentencia de Unificación-288 de 2022: MS: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. (Mediante la cual resuelve que los baldíos no podrán adjudicarse a través de procesos de pertenecía y prescripción adquisitiva)

# Conclusiones finales:

La incorporación de los compromisos normativos derivados del Final en el ordenamiento jurídico colombiano sigue siendo una tarea vigente y prioritaria en atención a lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017.

Con el fin de garantizar su cumplimiento continuo, se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones estratégicas:

## 1. Fortalecimiento operativo y plan de trabajo sectorial

Dada la naturaleza dinámica de la producción normativa, los plazos de publicación de proyectos de decreto y los términos estrictos de la Ley 5 de 1992, se requiere autorizar una línea de trabajo interna ágil y permanente.

Para optimizar este proceso, se recomienda:

- **Mesas de trabajo periódicas:** Agrupar las propuestas normativas por sectores de gobierno. La Unidad debe liderar estos espacios con los jefes de las oficinas jurídicas de ministerios, departamentos administrativos, agencias y unidades del Gobierno nacional.

- **Agenda normativa 2026-2030:** Diseñar de manera conjunta un plan de acción sectorial que priorice los compromisos del Acuerdo Final de Paz.

- **Respeto institucional:** Asegurar la estricta observancia de la institucionalidad prevista en el Acuerdo, delegando los asuntos normativos correspondientes a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI).

## 2. Gestión legislativa y carga de conceptos jurídicos

El equipo técnico debe revisar la totalidad de las iniciativas legislativas radicadas en el Congreso de la República, seleccionar aquellas con impacto directo o indirecto en el Acuerdo y emitir el respectivo concepto jurídico. El

volumen de gestión sectorial refleja el alto nivel de exigencia técnica sobre temáticas diversas (justicia, salud, educación, empleo, medio ambiente, víctimas, sustitución de cultivos, SGP, SGR, tierras y vivienda).

## 3. Alianzas estratégicas en gestión regulatoria

Durante las vigencias anteriores, el equipo jurídico incidió y conceptuó **proyectos normativos.** Para potenciar este indicador, se identifican las siguientes variables de gestión:

- **Limitación institucional:** Por su naturaleza jurídica, la entidad no cuenta con iniciativa legislativa ni regulatoria directa.

- **Oportunidad de mejora:** Es indispensable estrechar la cercanía técnica con los equipos de los ministerios y agencias nacionales, consolidándolos como aliados estratégicos para destrabar la implementación del Acuerdo.

## 4. Interlocución, transparencia y verificación

El uso de la matriz normativa del Acuerdo y su difusión en el Portal para la Paz han sido herramientas clave para evidenciar los avances y los saldos pendientes. No obstante, se requiere fortalecer los canales de comunicación con la Comisión de Paz del Congreso de la República y las entidades verificadoras internacionales para:

- **Conciliación de datos:** Cerrar las brechas de información entre los temas que los ministerios reportan como "cumplidos" y el estado real de la implementación.

- **Impulso de agenda:** Reactivar y priorizar las temáticas regulatorias que han quedado rezagadas.

## 5. Reporte y rendición de cuentas

Como mecanismo de control y visibilidad institucional, toda gestión legislativa y regulatoria autorizada deberá consolidarse en un **reporte de periodicidad bimestral.** Este insumo permitirá evidenciar resultados tangibles.

# 7. La "Paz Total" y el Acuerdo Final de Paz 2016: modelos jurídicos e institucionales comparados

## Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 instituyó un ordenamiento jurídico fundado en la supremacía de la dignidad humana y la garantía de los derechos fundamentales. Dentro de esta arquitectura constitucional, el artículo 11 consagra el derecho a la vida como un postulado inviolable y base sobre la cual se erige el Estado social de derecho. En simetría normativa, el artículo 22 de la Carta Política eleva la paz a la doble condición de derecho fundamental y deber de obligatorio cumplimiento. Corresponde entonces al Gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República como símbolo de la unidad nacional y garante del texto constitucional (artículo 188), diseñar e implementar los mecanismos políticos, institucionales y legales indispensables para salvaguardar estos mandatos en todo el territorio nacional.

Bajo este deber imperativo, el Estado colombiano ha desplegado diversas estrategias orientadas a poner fin a los ciclos históricos de violencia generados por el conflicto armado interno. El hito más robusto y estructural de este esfuerzo fue la suscripción, el 24 de noviembre de 2016, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno nacional y las extintas FARC-EP. Este pacto no solo habilitó el desarme y la reincorporación de miles de

excombatientes, sino que dio origen a un entramado normativo transitorio de rango constitucional y legal destinado a transformar las brechas de inequidad rural y a garantizar la centralidad de las víctimas a través del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). No obstante, la persistencia de focos de violencia criminal y el surgimiento de nuevas estructuras delictivas de alto impacto motivaron a la actual administración a promulgar la política pública de "Paz Total", materializada en la Ley 2272 de 2022. Esta estrategia expande la facultad del Ejecutivo para entablar tanto negociaciones de carácter político con Grupos Armados Organizados (GAO) como acercamientos dirigidos al sometimiento y acogimiento a la justicia de redes criminales ordinarias.

El presente documento ofrece un análisis riguroso y comparativo de ambos modelos. En primer lugar, se examinan los antecedentes, el marco legal y el blindaje jurisprudencial que sustenta el Acuerdo Final de 2016 como una política de Estado irreversible con vigencia hasta el año 2031. En segundo lugar, se caracteriza la estructura operativa, las tensiones legislativas y las restricciones constitucionales fijadas por la Corte Constitucional (Sentencias C-525 de 2023 y C-036 de 2025) a la política de "Paz Total" en la antesala de su vencimiento legal definitivo para noviembre de 2026. Finalmente, se establecen los paralelos operativos y las profundas diferencias sustanciales entre la justicia transicional-restaurativa y el sometimiento penal ordinario, concluyendo con una serie de recomendaciones estratégicas dirigidas al próximo Gobierno nacional para garantizar una articulación armónica que priorice la continuidad de los compromisos de 2016 y guíe la formulación de una nueva política de paz condicionada, técnica y centralizada desde la Presidencia de la República.

## Acuerdo Final de Paz

Como respuesta a las profundas brechas estructurales y de inequidad socioeconómica en el país, en la década de los años cuarenta se originó el conflicto armado interno en Colombia. Este escenario fue impulsado, posteriormente, por grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Décadas de confrontación armada generaron graves secuelas en el tejido social y un elevado número de víctimas, cuyo clamor unánime exigía el fin definitivo de las hostilidades.

Tras años de aproximaciones y negociaciones complejas, el 24 de noviembre de 2016 se suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final de Paz). Este pacto, firmado entre el Gobierno nacional y los delegados de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), tuvo como propósito fundamental poner fin al conflicto armado, detener los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de una paz sostenible.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el documento estableció los siguientes seis ejes esenciales de desarrollo:

1. **Reforma Rural Integral (RRI):** Busca una transformación estructural del campo colombiano para cerrar las brechas de desigualdad del campesinado. Comprende el acceso, la formalización y la regularización de la propiedad de la tierra, así como planes de infraestructura y desarrollo social en las zonas geográficamente aisladas y más afectadas por la pobreza y el conflicto.

2. **Participación Política:** Garantiza la apertura democrática y el ejercicio político. Permitió a los integrantes de las extintas FARC-EP consolidar un partido político propio y acceder a un estatuto de oposición. Asimismo, dio paso al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la movilización, la protesta pacífica y los mecanismos de veeduría ciudadana.

3. **Fin del Conflicto:** Define la ruta para el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo. Reguló la dejación de armas bajo verificación internacional y diseñó el marco de reincorporación económica, social y política de los excombatientes a la vida civil.

4. **Solución al Problema de las Drogas Ilícitas:** Promueve un enfoque de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito hacia economías lícitas y sostenibles para el campesinado. De igual forma, incluye programas de salud pública orientados a la prevención del consumo y el combate al narcotráfico.

5. **Víctimas del Conflicto:** Sitúa a los derechos de las víctimas como el eje central del pacto. Para ello, creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), compuesto por:

- **Jurisdicción Especial para la Paz (JEP):** Componente de justicia encargado de investigar, juzgar y sancionar con enfoque restaurativo los delitos cometidos por antiguos miembros del grupo armado, integrantes de la Fuerza Pública y terceros civiles en el marco del conflicto.

- **Comisión de la Verdad:** Órgano temporal enfocado en el esclarecimiento histórico de los hechos, el aporte a la verdad y la promoción de la convivencia.

- **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD):** Entidad humanitaria y extrajudicial cuya función es buscar a las personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado.

- **Medidas de reparación integral:** Acciones orientadas a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y dignificación de las víctimas.

- **Garantías de no repetición:** Estrategias institucionales e instituidas para impedir la reactivación de dinámicas violentas.

6. **Implementación, Verificación y Refrendación:** Traza la hoja de ruta y los sistemas de monitoreo del cumplimiento de lo pactado. Destaca la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) mediante el Decreto 1995 de 2016, y el despliegue del Plan Marco de Implementación (PMI) adoptado en el CONPES 3932 de 2018.

## Marco Legal de la Implementación del Acuerdo Final

El soporte jurídico e institucional para la implementación, blindaje y desarrollo del Acuerdo Final de Paz en Colombia está constituido por un bloque normativo de rango constitucional y legal, detallado a continuación:

1. **Instrumentos de Rango Constitucional (Actos Legislativos)**

   - **Acto Legislativo 01 de 2016:** Incorporó a la Constitución Política de Colombia los instrumentos jurídicos y los mecanismos procesales de fast-track y facultades presidenciales extraordinarias necesarios para agilizar la implementación normativa del Acuerdo Final.

   - **Acto Legislativo 01 de 2017:** Elevó a rango constitucional el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Creó formalmente sus componentes institucionales: la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

   - **Acto Legislativo 02 de 2017:** Estableció el blindaje jurídico del Acuerdo al obligar a todas las instituciones y autoridades del Estado a cumplir de buena fe con lo pactado. Dispuso que todos los desarrollos normativos, así como su interpretación y aplicación, deberán guardar coherencia e integralidad con el espíritu y los compromisos del Acuerdo Final.

   - **Acto Legislativo 03 de 2017:** Reguló el componente de reincorporación y participación política, permitiendo la transición de las FARC-EP hacia un partido o movimiento político legal, garantizando sus condiciones de representación transitoria.

2. **Leyes Estatutarias y Decretos con Fuerza de Ley**

   - **Decreto Ley 588 de 2017:** Organizó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, delimitando sus funciones, objetivos, carácter extrajudicial y su período de mandato obligatorio.

- **Decreto Ley 589 de 2017:** Creó y estructuró la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) como una entidad del Estado de carácter humanitario, definiendo sus competencias, objetivos y mecanismos de coordinación interinstitucional.

- **Decreto Ley 893 de 2017:** Creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el principal instrumento de planificación y gestión para implementar de forma prioritaria la Reforma Rural Integral en los municipios más afectados por el conflicto armado y la pobreza.

- **Decreto Ley 902 de 2017:** Dictó medidas sustanciales para la Reforma Rural Integral, regulando los mecanismos especiales de acceso y formalización de tierras, y creando el Fondo de Tierras para la Paz.

- **Ley Estatutaria 1957 de 2019:** Reguló la administración de justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Fijó sus competencias sustantivas, los sujetos de aplicación (excombatientes, Fuerza Pública y terceros), el régimen de sanciones propias, alternativas u ordinarias, y las garantías procesales.

## Jurisprudencia Constitucional Relacionada

La Corte Constitucional de Colombia, a través de su control de constitucionalidad, ha proferido fallos hitos *(landmark cases)* que delimitan el alcance, la validez y la obligatoriedad de los instrumentos jurídicos del Acuerdo Final de Paz:

- **Sentencia C-699 de 2016:** Declaró la exequibilidad del procedimiento legislativo especial *(fast-track)* y de las facultades presidenciales extraordinarias contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2016. La corporación determinó que estos mecanismos transitorios y excepcionales no sustituyen la Constitución ni vulneran el principio de separación de poderes, toda vez que mantienen el control político y judicial.

- **Sentencia C-332 de 2017:** Evaluó la constitucionalidad de las competencias del Congreso bajo el *fast-track.* Si bien la Corte se estuvo a lo resuelto en fallos previos sobre ciertos apartados, declaró la inexequibilidad de los literales h) e j) del artículo 1 del Acto

Legislativo 01 de 2016. Con ello, eliminó la obligación del Congreso de votar los proyectos de ley en bloque y la necesidad de contar con el aval del Gobierno para introducir modificaciones, salvaguardando el principio democrático y la deliberación parlamentaria en la implementación de la paz.

- **Sentencia C-630 de 2017:** Declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017, ratificando el blindaje jurídico de lo pactado. La Corte precisó que los órganos del Estado tienen la obligación sectorial y de medio de cumplir de buena fe con el Acuerdo Final. Asimismo, validó la temporalidad de este parámetro de interpretación constitucional, el cual permanecerá vigente durante tres períodos presidenciales completos posteriores a su firma.

## La Política de "Paz Total"

Frente a la persistencia de múltiples estructuras armadas al margen de la ley cuyas acciones sistemáticas impiden la consolidación de una paz estable, completa y definitiva, el Gobierno nacional en cabeza de Gustavo Petro Urrego, diseñó e implementó la política pública de "Paz Total". Esta estrategia de Estado busca habilitar canales de diálogo y negociación dirigidos a disminuir las afectaciones contra la vida, acordar ceses al fuego bilaterales, promover la dejación de armas y lograr la transición de estos grupos hacia la legalidad, bajo un marco que proscriba la impunidad y garantice los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral.

Esta política se materializó mediante la Ley 2272 de 2022, la cual modificó y prorrogó la Ley 418 de 1997 (Ley de Orden Público). Dicho marco faculta al Ejecutivo para adelantar procesos diferenciados de diálogo político y de sometimiento a la justicia con diversas organizaciones ilegales, tales como la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), las estructuras disidentes y remanentes de las extintas FARC-EP, y los grupos armados organizados del crimen de alto impacto.

### Componentes y Ejes Estructurales de la Ley 2272 de 2022

- La Ley 2272 de 2022 introdujo herramientas jurídicas y operativas fundamentales para el desarrollo de esta política:

- **Tipificación de Acercamientos:** Establece una distinción taxativa para el tratamiento de los actores ilegales, dividiéndolos en dos órbitas institucionales:

  - **Negociaciones de paz:** Orientadas a entablar diálogos de carácter político con Grupos Armados Organizados al margen de la ley (GAO).

  - **Acercamientos y conversaciones:** Dirigidos a estructurar procesos de sometimiento y acogimiento a la justicia con Grupos Armados Organizados o estructuras armadas de crimen de alto impacto.

- **Régimen de Sometimiento y Tránsito a la Legalidad:** Faculta a los delegados autorizados por el Gobierno nacional para acordar los términos del desmantelamiento de las estructuras criminales. Estos procesos exigen la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), el respeto por los Derechos Humanos y el cese de hostilidades. Los términos punitivos y procesales definitivos serán los que determine el marco legal específico para pacificar los territorios, bajo un esquema de verificación e inspección por instancias nacionales e internacionales.

- **Suspensión de Medidas Judiciales:** Permite a las autoridades judiciales competentes suspender temporalmente las órdenes de captura vigentes en contra de los voceros o miembros designados por las estructuras armadas que adelanten diálogos formales, garantizando las condiciones de seguridad jurídica necesarias para el desarrollo de los procesos.

- **Zonas de Ubicación Temporal:** Autoriza la delimitación geográfica de áreas específicas —exclusivamente rurales y prohibidas en zonas urbanas— para concentrar temporalmente a los integrantes de los grupos en proceso de dejación de armas. El texto aclara que estas zonas contarán con veeduría internacional, no operarán como áreas de despeje militar ni limitarán el pleno ejercicio del Estado de Derecho. Este mecanismo cobija igualmente a las disidencias de las FARC-EP que figuren en las listas oficiales de la Consejería Comisionada para la Paz.

- **Regiones de Paz:** Faculta al presidente de la República para declarar zonas del territorio nacional como "Regiones de Paz" con el fin de priorizar los diálogos locales. Estas se enfocarán en territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), territorios étnicos y áreas vulnerables. En estas regiones se promueve la gobernanza participativa de la sociedad civil mediante Consejos de Paz, Comités de Justicia Transicional, mesas de víctimas, organizaciones de derechos humanos y gremios económicos locales.

- **Centralidad de las Víctimas y Enfoques Diferenciales:** Modifica la Ley de Orden Público para ordenar que todo proceso de paz integre obligatoriamente la participación efectiva de las mujeres, la reparación de las víctimas y la aplicación transversal de los enfoques étnico, de género, ambiental y de libertad religiosa.

- **Servicio Social para la Paz:** Instituye una alternativa autónoma y equivalente a la prestación del Servicio Militar Obligatorio. Permite a los jóvenes optar por 11 modalidades o líneas de enfoque social y comunitario durante un término de 12 meses.

- **Entrega Voluntaria de Armas:** Diseña un programa de desarme voluntario con una vigencia inicial de 12 meses a partir de la reglamentación que expida el Ministerio de Defensa Nacional, orientado a recibir y custodiar material bélico en manos de civiles o estructuras ilegales.

## Actores Vinculados a los Procesos de Diálogo y Acercamiento:

Bajo las directrices de esta política pública, el Gobierno nacional ha instalado mesas de diálogo, espacios de conversación jurídica o fases de acercamiento con las siguientes estructuras:

- Ejército de Liberación Nacional (ELN).

- Estructuras disidentes de las extintas FARC-EP (Estado Mayor Central, Segunda Marquetalia y Frente Comuneros del Sur).

- Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) o Clan del Golfo.

- Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (denominados "Los Pachenca").

- Estructuras de criminalidad urbana (Mesas de Paz Urbana en Quibdó, Buenaventura y el Valle de Aburrá, incluyendo facciones como "Los Chotas" y "Los Espartanos"). [1, 2, 3, 4]

Contexto Legislativo y Proyectos de Ley Relacionados

La implementación de la Paz Total ha generado un intenso debate en el Congreso de la República, reflejado en las siguientes iniciativas legislativas:

1. **Iniciativas de Oposición (Derogación de la Política)**

- **Proyecto de Ley 499 de 2025C:** Radicado por el legislador Miguel Abraham Polo Polo (en representación del Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo). Su objeto era derogar íntegramente la Ley 2272 de 2022 bajo el argumento de que concedía facultades excesivas al Ejecutivo para negociar con el crimen organizado sin distinción del tipo de delito. Su estado actual es Archivado.

- **Proyecto de Ley 277 de 2025C:** Radicado de manera conjunta por bancadas de los partidos Cambio Radical, Centro Democrático, Alianza Verde y Nuevo Liberalismo. Busca la derogación total de la Ley 2272 de 2022, fundamentado en un balance desfavorable en las métricas de seguridad ciudadana, orden público y derechos humanos (citando incrementos en el reclutamiento de menores, homicidios y control territorial de grupos armados). Su estado actual es En trámite (pendiente de primer debate en Comisión).

2. **Iniciativa Gubernamental (Regulación Operativa y Penal)**

- **Proyecto de Ley 002 de 2025C (Marco Jurídico para la Paz Total y la Seguridad):** Radicado directamente por el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Su estado actual es archivado.

  - **Objeto:** Establecer el tratamiento penal diferenciado y condicionado para el desmantelamiento voluntario de las organizaciones delictivas de alto impacto.

- **Mecanismo:** Diseña un sistema de penas alternativas condicionadas al aporte estricto a la verdad, la entrega de bienes para la reparación integral, la centralidad de las víctimas y el desmantelamiento real de las redes criminales. Define competencias especiales para los jueces de la República, articula la arquitectura institucional para el juzgamiento y asigna el impacto fiscal a los presupuestos existentes de los Ministerios de Hacienda y Justicia.

## Jurisprudencia Constitucional sobre la "Paz Total":

El examen de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional sobre la Ley 2272 de 2022 ha definido el alcance de las facultades del Ejecutivo, fijando límites estrictos para salvaguardar la separación de poderes, los derechos de las víctimas y el diseño de la justicia transicional:

- **Sentencia C-525 de 2023:** Declaró la exequibilidad de la mayor parte de la Ley 2272 de 2022, validando la facultad del Gobierno nacional para adelantar diálogos y acercamientos con grupos armados y estructuras criminales de alto impacto. No obstante, la corporación condicionó la norma bajo importantes límites constitucionales:
  - **Sometimiento criminal:** Los términos y beneficios procesales o penales para las estructuras de crimen de alto impacto no pueden ser fijados arbitrariamente por el Gobierno, sino que deben subordinarse a una ley marco que expida el Congreso de la República.
  - **Estatus de reincidentes (Desertores):** Se prohibió otorgar un tratamiento de guerrilla política (con los beneficios de la justicia transicional) a aquellos excombatientes que firmaron el Acuerdo de Paz de 2016, se acogieron a la JEP y posteriormente desertaron o reincidieron en las armas (comúnmente denominados "desertores" o "segunda marquetalia"). Para ellos, el único camino constitucional válido dentro de la Paz Total es el sometimiento ordinario a la justicia.
- **Sentencia C-036 de 2025:** Declaró la inexequibilidad de la expresión *"hacen parte del DIH, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, en consecuencia"*, contenida en el artículo

5 de la Ley 2272 de 2022 (que adicionaba la Ley 418 de 1997). Con esta determinación, la Corte Constitucional prohibió expresamente que los acuerdos alcanzados en las mesas de negociación con grupos armados ilegales ingresaran de forma automática al Bloque de Constitucionalidad. La corporación ratificó que cualquier acuerdo que pretenda modificar o integrarse al ordenamiento jurídico interno debe cumplir de forma obligatoria con los canales democráticos ordinarios, pasando primero por el debate y aprobación del Congreso de la República y el posterior control judicial.

## Paralelos y Convergencias entre el Acuerdo Final de Paz y la "Paz Total"

El análisis comparativo entre ambos modelos permite identificar un paralelismo estructural, donde la política de "Paz Total" adopta, complementa o rediseña las herramientas operativas, territoriales y jurídicas implementadas originalmente por el Acuerdo Final de Paz de 2016:

- **Población Objeto y Desmovilización:** Mientras que el Acuerdo Final de 2016 se diseñó como un proceso cerrado y definitivo para la desmovilización y reincorporación exclusiva de los integrantes de las extintas FARC-EP, la política de "Paz Total" funciona como un marco expansivo. Esta última establece reglas y mecanismos para procesar el desarme y tránsito a la legalidad de las demás organizaciones armadas y estructuras criminales que permanecieron o surgieron con posterioridad a dicha firma.

- **Zonas de Concentración y Verificación Terrenal:** El Acuerdo de 2016 instituyó las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) como áreas geográficas delimitadas para la dejación de armas y el inicio de la reincorporación. En simetría operativa, la Ley 2272 de 2022 crea las Zonas de Ubicación Temporal, replicando el modelo de concentración rural bajo verificación, sin que ello implique el despeje militar del territorio ni la renuncia a la soberanía estatal.

- **Enfoque Territorial y Gobernanza Local:** El modelo de 2016 descentralizó la construcción de paz mediante la priorización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los

municipios de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Por su parte, la "Paz Total" retoma estas mismas geografías vulnerables y las integra bajo la figura de Regiones de Paz, utilizando los Consejos de Paz y los Comités de Justicia Transicional para articular a las mesas de víctimas, comunidades étnicas, empresarios y organizaciones sociales en los diálogos locales.

- **Modelos de Justicia y Sometimiento:** El Acuerdo Final de Paz erigió la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como un tribunal autónomo de justicia transicional restaurativa para quienes suscribieron el pacto. En contraste, la "Paz Total" no pretende crear un nuevo tribunal, sino que busca el sometimiento y desmantelamiento de las estructuras criminales a través del aparato de justicia ordinaria, aplicando un tratamiento penal diferenciado y condicionado al aporte de verdad y reparación a las víctimas.

- **Unidad de Dirección Institucional:** Ambos modelos convergen en la arquitectura del nivel central del Ejecutivo. La Consejería Comisionada para la Paz (anteriormente Alto Comisionado) actúa como el eje articulador transversal del Estado. Esta instancia tiene la doble responsabilidad de monitorear y garantizar la implementación de los seis puntos del Acuerdo de 2016, y, simultáneamente, dirigir de forma exclusiva los acercamientos, mesas de diálogo y acuerdos de sometimiento de la actual política de "Paz Total".

## Diferencias Estructurales entre el Acuerdo Final de Paz y la "Paz Total":

A pesar de las similitudes operativas, el Acuerdo Final de Paz de 2016 y la política de "Paz Total" (Ley 2272 de 2022) presentan divergencias sustanciales en su naturaleza jurídica, alcance, modelo de justicia y estatus político de los actores involucrados:

- **Naturaleza y Origen Jurídico:** El Acuerdo Final de 2016 es un tratado de paz integral de carácter único, producto de una negociación bilateral cerrada que dio origen a un nuevo marco normativo transitorio. En contraste, la "Paz Total" es una política pública de Gobierno de carácter sectorial, implementada mediante la modificación y prórroga de una norma ordinaria preexistente (la Ley de Orden Público o Ley 418 de 1997).

- **Estatus Político de los Actores:** El modelo de 2016 reconoció formalmente la naturaleza político-ideológica y el estatus de beligerancia de las extintas FARC-EP como contraparte de una negociación. La "Paz Total", por mandato de la Ley 2272 y delimitado por la jurisprudencia, adopta un enfoque bifurcado: reconoce el estatus político solo a organizaciones específicas (como el ELN) [Ley 2272 de 2022], pero trata a las bandas criminales, estructuras urbanas y reincidentes/desertores del Acuerdo de 2016 estrictamente como redes de criminalidad ordinaria de alto impacto.

- **Modelo de Justicia Aplicable:** El Acuerdo de 2016 creó un componente de Justicia Transicional y Restaurativa de rango constitucional (la JEP), el cual aplica sanciones propias y alternativas enfocadas en la reparación, por encima de la cárcel ordinaria. Por el contrario, la "Paz Total" para las estructuras criminales se supedita a un modelo de Justicia Penal Ordinaria con Beneficios (Acogimiento o Sometimiento), donde las penas alternativas de privación de la libertad y el tratamiento procesal diferenciado deben ser aprobados exclusivamente por el Congreso de la República de Colombia.

- **Blindaje y Jerarquía Constitucional:** El Acuerdo Final de Paz de 2016 goza de un blindaje constitucional especial y transitorio por tres períodos presidenciales, lo que obliga a todas las instituciones del Estado a cumplirlo de buena fe (Sentencia C-630 de 2017). En estricto contraste, la Corte Constitucional en su Sentencia C-036 de 2025 determinó que los acuerdos alcanzados bajo la "Paz Total" no ingresan automáticamente al Bloque de Constitucionalidad. Son pactos de naturaleza política y administrativa que carecen de jerarquía constitucional automática.

- **Mecanismo de Implementación de Compromisos:** El Acuerdo de 2016 cuenta con un Plan Marco de Implementación (PMI) a 15 años (CONPES 3932 de 2018) y recursos financieros específicos para transformar estructuralmente el campo (RRI). La "Paz Total" opera bajo una lógica de desmantelamiento criminal inmediato y pacificación territorial transitoria. Sus compromisos no reforman la estructura del Estado ni la propiedad rural, sino que se enfocan en esquemas de penas diferenciadas, entrega de bienes ilícitos para reparar y ceses al fuego temporales.

- **Mecanismos Legislativos de Desarrollo:** La implementación del Acuerdo de 2016 se ejecutó mediante un procedimiento legislativo especial y abreviado de rango constitucional *(fast-track)*, el cual limitaba la capacidad de modificación del Congreso (Sentencia C-332 de 2017). La "Paz Total", por el contrario, requiere que cada uno de sus desarrollos penales, estatutos de sometimiento y reformas de fondo tramiten sus proyectos de ley mediante los canales democráticos y debates parlamentarios ordinarios en las comisiones de la Cámara y el Senado.

- **Temporalidad y Vigencia Jurídica:** El Acuerdo Final de Paz de 2016 se estructuró bajo un cronograma de largo aliento enfocado en reformas institucionales y rurales profundas, cuya hoja de ruta institucionalizada mediante el Plan Marco de Implementación (PMI) proyecta su ejecución obligatoria y vigencia formal hasta el año 2031 (un horizonte inicial de 15 años tras su firma). Por el contrario, la política de "Paz Total" opera bajo una lógica de excepcionalidad y transitoriedad sujeta a la renovación parlamentaria. La Ley 2272 de 2022 —al ser una prórroga y modificación de la Ley de Orden Público— tiene una vigencia temporal taxativa que expira el 3 de noviembre de 2026. Cumplido ese plazo, el marco legal decaerá de forma automática a menos que el Congreso de la República de Colombia apruebe una nueva prórroga legislativa, principalmente frente a los siguientes artículos: 3°, 4°, 5°, 6°, -7°, 8°, 9° y 15.

## Conclusiones

La ejecución del Acuerdo Final de Paz de 2016 reconfiguró la arquitectura institucional del Estado colombiano mediante el despliegue de agencias especializadas del orden nacional. Entidades como la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) asumen la oferta estatal en los territorios. Asimismo, el pacto erigió el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), soportado en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD).

A nivel operativo, el modelo de 2016 registra avances estructurales verificables: la conformación del fondo de tierras, la adjudicación y titulación de cerca de dos millones de hectáreas a población rural de escasos recursos por parte de la ANT, y la consolidación de proyectos productivos colectivos y soluciones de vivienda para los excombatientes. En materia de reincorporación, el proceso evidencia resiliencia institucional; de los 13.609 firmantes iniciales que depusieron las armas, 11.043 personas se mantienen activas en su tránsito a la legalidad dentro de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), a pesar del adverso escenario de seguridad que registra el asesinato sistémico de 487 firmantes. En la dimensión política, la creación del partido "Comunes" garantizó la representación de los desmovilizados en el Congreso durante dos períodos legislativos consecutivos bajo plenas garantías democráticas.

Por su parte, la JEP reporta un avance procesal significativo a través de la apertura de 11 macrocasos que vinculan a 14.779 personas y 424 sujetos colectivos. De igual forma, 212 comparecientes individualizados como máximos responsables han aportado verdad plena y reconocimiento de responsabilidad, encontrándose a la expectativa de la imposición de Sanciones Propias con enfoque restaurativo y reparador.

En contraste, la política de "Paz Total" exhibe un balance de naturaleza distinta. Si bien el Gobierno nacional ha priorizado la recuperación del control territorial y la ofensiva materializada en la destrucción de infraestructuras de grupos al margen de la ley, los resultados normativos y de desarme definitivo continúan pendientes de consolidación. Los actores armados vinculados actualmente a este marco gozan del beneficio excepcional de suspensión de órdenes de captura, pero persisten vacíos legales sobre

el régimen de responsabilidad penal definitivo que les será imputado. Aunque la estrategia gubernamental buscaba la finalización simultánea de múltiples focos de violencia mediante mesas de diálogo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las estructuras disidentes de las FARC-EP, dichos procesos sufrieron suspensiones y rupturas que impiden visibilizar avances concretos de pacificación.

Bajo este panorama, queda demostrado que la implementación de la política de "Paz Total" no puede canibalizar, desplazar o limitar los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de 2016. Ambos modelos exigen una articulación armónica que resguarde sus respectivas fuentes de financiación. Mientras que el Acuerdo de 2016 se sustenta en una matriz compuesta por el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), recursos de entidades territoriales, inversión privada y cooperación internacional; la "Paz Total" sufraga su operatividad mediante el PGN, el SGR, la cooperación internacional y el Fondo de Programas Especiales para la Paz (Fondo Paz).

Esta subordinación y complementariedad quedó blindada en el artículo 4 de la Ley 2272 de 2022, el cual modificó el artículo 6 de la Ley 418 de 1997. Su parágrafo 2 ordena taxativamente que el Gobierno nacional garantizará el efectivo funcionamiento de las instancias y mecanismos dispuestos en el Punto 6 del Acuerdo Final de Paz y en el Decreto 1995 de 2016. En consecuencia, el Ejecutivo tiene el deber constitucional insoslayable de mantener la marcha, verificación y cumplimiento de lo pactado en La Habana, sin que el despliegue de las nuevas negociaciones de la Ley 2272 diluya dicha obligación estatal.

## Recomendaciones en Perspectiva de la Transición de Gobierno y el Cierre de la "Paz Total"

El inminente **vencimiento de la Ley 2272 de 2022 el próximo 3 de noviembre de 2026** plantea un escenario de transición crítica para el Estado de derecho en Colombia [Ley 2272 de 2022]. Mientras que la política de "Paz Total" se encamina hacia su clausura legal automática por falta de prórroga legislativa, el Acuerdo Final de Paz de 2016 se erige como una **política de Estado permanente y de obligatorio cumplimiento hasta el año 2031** [Sentencia C-630 de 2017].
Ante este panorama de relevo institucional, se formulan las siguientes recomendaciones estratégicas para la administración entrante:

- **Optimizar el Gabinete de Paz como Instancia Coordinadora de la Inversión y Acción Institucional:** El nuevo Gobierno nacional podría reactivar e institucionalizar las finalidades del Gabinete de Paz (regulado mediante el Decreto 717 de 2024 y el artículo 8A de la Ley 418 de 1997) [Ley 2272 de 2022, Decreto 717 de 2024]. Esta instancia ministerial no debe operar como un espacio consultivo, sino como el **centro operativo desde la Presidencia de la República para organizar la inversión pública sectorial.** A través del Consejero Comisionado de Paz, el Ejecutivo debe obligar a cada ministerio y departamento administrativo a definir y presupuestar de forma transversal sus metas de paz, condicionando la asignación del Presupuesto General de la Nación a la formulación y ejecución efectiva de proyectos en las regiones vulnerables [Decreto 717 de 2024]. El Gabinete de Paz servirá así como el nodo centralizado de gerencia pública para orientar las acciones del Estado y rendir informes obligatorios de transparencia a la ciudadanía [Decreto 717 de 2024].

- **Redefinir la Política de Paz bajo un Modelo de Sometimiento Segmentado y Condicionado:** La nueva administración debe orientar una **nueva política de paz** que rompa definitivamente con la dispersión normativa de la estrategia anterior. Esta formulación debe fundamentarse en una doctrina que prohíba de forma absoluta las negociaciones políticas con grupos vinculados a economías ilícitas y criminalidad común. Toda aproximación futura debe canalizarse a través de una **Ley de Sometimiento y Acogimiento a la Justicia** previamente aprobada por el Congreso [Sentencia C-525 de 2023], la cual debe subordinar cualquier beneficio penal alternativo a tres condiciones previas, simultáneas y verificables: el cese real y unilateral de hostilidades contra la población civil, el desmantelamiento verificable de las estructuras del narcotráfico y la entrega obligatoria de bienes ilícitos para la reparación monetaria de las víctimas. [1]

- **Institucionalizar el Cierre Jurídico de la "Paz Total":** Diseñar un plan de contingencia legal para el **4 de noviembre de 2026** que regule la situación jurídica de los miembros de bandas criminales y estructuras urbanas cuyos procesos queden inconclusos. Al perder vigencia el piso jurídico de la Ley 2272, las autoridades deberán reactivar de inmediato las órdenes de captura suspendidas y canalizar todo tratamiento punitivo exclusivamente a través del Código Penal

ordinario, evitando zonas grises de impunidad o limbos procesales [Ley 2272 de 2022].

- **Priorizar y Blindar la Continuidad del Acuerdo de 2016:** Concentrar el esfuerzo fiscal y administrativo del Estado en el cumplimiento de los compromisos pendientes de La Habana hasta 2031 [Sentencia C-630 de 2017]. La nueva administración debe desligar la implementación del Acuerdo Final de los fracasos de la "Paz Total", garantizando que los recursos del Presupuesto General de la Nación y de la Cooperación Internacional se destinen prioritariamente a la Reforma Rural Integral (RRI), la adjudicación de tierras por la ANT y la seguridad material de los 11.043 firmantes que continúan en la legalidad.

- **Aplicación Estricta de la Simetría Punitiva frente a los Reincidentes:** Acatar rigurosamente los precedentes de las **Sentencias C-525 de 2023 y C-036 de 2025.** El nuevo Ejecutivo no podrá otorgar estatus político ni beneficios de justicia transicional a desertores o reincidentes del Acuerdo de 2016 (como la Segunda Marquetalia) dentro de eventuales nuevos acercamientos. Cualquier intento futuro de pacificación territorial debe respetar la supremacía de la JEP y exigir el sometimiento ordinario a la justicia de estos actores, salvaguardando los derechos de las víctimas.

- **Reconversión de las Regiones de Paz en Nodos de Implementación PDET:** Absorber las instancias participativas locales creadas bajo la figura transitoria de "Regiones de Paz" (como los comités ciudadanos y mesas de diálogo) y unificarlas definitivamente bajo la estructura de los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)** del Acuerdo de 2016 [Ley 2272 de 2022]. Esto evitará la duplicidad de funciones en los territorios y optimizará la planeación de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en los municipios más afectados por la violencia.

- **Condicionamiento Democrático a través del Congreso:** Abandonar el modelo de de decretos con facultades extraordinarias y someter cualquier iniciativa futura de sometimiento a la justicia al trámite parlamentario ordinario en el Congreso de la República. La formulación de la nueva política criminal para la paz debe promover debates transparentes que fijen marcos penales claros y el desmantelamiento

estructural de las redes delictivas como requisito indispensable antes de conceder cualquier gabela jurídica.

- **Auditoría Cualitativa del Modelo Expirado:** Ordenar una evaluación técnica e institucional a cargo de la Consejería Comisionada para la Paz sobre las ejecutorias de la Ley 2272 entre 2022 y 2026. Esta auditoría debe identificar con precisión qué factores causaron la ruptura de los ceses al fuego bilaterales con el ELN y las disidencias, con el único fin de capitalizar lecciones aprendidas y blindar al Estado contra la instrumentalización de los diálogos por parte de actores delincuenciales en el futuro.

# Bibliografía

## 1. Fuentes Normativas


- Acto Legislativo 01 de 2016 (7 de julio). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diario Oficial No. 49.927.

- Acto Legislativo 01 de 2017 (4 de abril). Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.196.

- Acto Legislativo 02 de 2017 (11 de mayo). Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diario Oficial No. 50.230.

- Acto Legislativo 03 de 2017 (23 de mayo). Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diario Oficial No. 50.242.

- Decreto 1995 de 2016 (7 de diciembre). Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Diario Oficial No. 50.080.

- Decreto Ley 588 de 2017 (5 de abril). Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. Diario Oficial No. 50.197.

- Decreto Ley 589 de 2017 (5 de abril). Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Diario Oficial No. 50.197.

- Decreto Ley 893 de 2017 (28 de mayo). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Diario Oficial No. 50.247.

- Decreto Ley 902 de 2017 (29 de mayo). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Diario Oficial No. 50.248.

- Ley Estatutaria 1957 de 2019 (6 de junio). Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Diario Oficial No. 50.976.

- Ley 2272 de 2022 (4 de noviembre). Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.208.

- Ley 2294 de 2023 (19 de mayo). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Diario Oficial No. 52.400.

## 2. Fuentes Jurisprudenciales (Corte Constitucional de Colombia)

- Sentencia C-699 de 2016 (13 de diciembre). Corte Constitucional. M.P. María Victoria Calle Correa. (Declaró la exequibilidad de los artículos 1 y 2 parciales del Acto Legislativo 01 de 2016 relativos al procedimiento especial legislativo y facultades presidenciales).

- Sentencia C-332 de 2017 (17 de mayo). Corte Constitucional. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. (Declaró la inexequibilidad de las restricciones a la deliberación del Congreso en el trámite de proyectos de ley bajo el procedimiento de fast-track).

- Sentencia C-630 de 2017 (11 de octubre). Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. (Declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017, fijando la obligación sectorial de cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final durante tres períodos presidenciales).

- Sentencia C-525 de 2023 (29 de noviembre). Corte Constitucional. M.P. Natalia Ángel Cabo y Antonio José Lizarazo Ocampo. (Declaró la exequibilidad condicionada de la Ley 2272 de 2022, limitando los beneficios para reincidentes y supeditando los marcos de sometimiento criminal a leyes expedidas por el Congreso).

- Sentencia C-036 de 2025 (13 de febrero). Corte Constitucional. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. (Declaró la inexequibilidad parcial del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, prohibiendo el ingreso automático de los acuerdos logrados con grupos armados al Bloque de Constitucionalidad).

# 8. Concepto el Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores en Colombia: entre la omisión legislativa y la alternatividad procesal transitoria

## Resumen Ejecutivo:

El presente concepto, elaborado por la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, en el marco de las funciones asignadas en el artículo 24 del Decreto 2647 de 2022, analiza el diseño, la implementación y el estado actual del Tratamiento Penal Diferencial (TPD) dirigido a pequeños cultivadores, recolectores y amedieros, en el marco del Punto 4 del Acuerdo Final de Paz de 2016. A través de una metodología cualitativa y socio-jurídica, se examina la desconexión estructural entre las metas administrativas reportadas por el Estado y la realidad territorial del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Los hallazgos revelan una persistente omisión legislativa por parte del Congreso de la República, el cual ha archivado sistemáticamente todos los proyectos de ley orientados a institucionalizar el TPD, vulnerando el principio de confianza legítima de más de 99.000 familias campesinas que erradicaron voluntariamente sus plantaciones.

Ante este bloqueo legislativo y el fracaso material de los cinco componentes esenciales del PNIS, el documento evalúa las respuestas transicionales adoptadas por otros órganos del poder público; específicamente, las directrices sobre el Principio de Oportunidad de la Fiscalía General de la Nación y la jurisprudencia de cierre de la Corte Constitucional (Sentencias SU-545 de 2023 y T-146 de 2024), corporación que ha intervenido para salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo

vital de la población rural. Finalmente, se concluye que la alternatividad penal no puede operar como una reforma punitiva aislada, sino que debe integrarse técnicamente al desarrollo territorial, proponiendo un pliego de recomendaciones para los operadores judiciales y legislativos.

## Introducción:

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, planteó un cambio de paradigma en la lucha contra las drogas ilícitas. El Punto 4 de dicho documento reconoció explícitamente la necesidad de diferenciar entre el crimen organizado transnacional y los eslabones más débiles de la cadena de producción. De esta manera, se propuso un enfoque basado en los derechos humanos, la salud pública y el desarrollo rural integral.

Bajo esta nueva perspectiva, la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que incluyó el diseño de un Tratamiento Penal Diferencial (TPD), surgió como compromiso esencial del Estado para dignificar la economía campesina y ofrecer una alternativa real a la ilegalidad. El objetivo de este modelo de justicia transicional consistió en suspender el poder punitivo del Estado frente a los pequeños cultivadores, recolectores y amedieros que decidieran erradicar voluntariamente sus plantaciones. A cambio, el Gobierno se comprometió a garantizar su seguridad y a financiar proyectos productivos sostenibles en el territorio.

No obstante, a una década de la firma del Acuerdo Final de Paz, la implementación de esta política pública enfrenta una profunda crisis institucional. Por un lado, la ejecución material del PNIS registra un incumplimiento estructural en sus componentes de seguridad, inversión comunitaria (PISDA) y desarrollo alternativo (PAI). Por el otro, el Congreso de la República ha incurrido en una omisión legislativa permanente al archivar sistemáticamente todos los proyectos de ley orientados a crear el TPD, perpetuando el riesgo de judicialización ordinaria para las más de 99.000 familias adscritas al programa. Esta desconexión estatal ha obligado a la Corte Constitucional a intervenir como garante de los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital del campesinado cultivador, mediante hitos jurisprudenciales como la Sentencia SU-545 de 2023.

A partir de este escenario, el presente concepto analiza de manera crítica el desarrollo normativo, el estado de implementación y los desafíos procesales del Tratamiento Penal Diferencial en Colombia. Para ello, el documento se estructura en nueve apartados:

1. El marco conceptual del TPD establecido en el Acuerdo Final de Paz.
2. Los antecedentes normativos posteriores a la firma del Acuerdo Final de Paz.
3. Estructura del PNIS.
4. Balance legislativo.
5. Marco jurisprudencial.
6. Principio de oportunidad.
7. Contenidos que deben integrar la ley TPD.
8. Conclusiones.
9. Recomendaciones.

Finalmente, el escrito propone un pliego de recomendaciones técnicas orientadas a destrabar el trámite parlamentario, unificar la actuación fiscal y consolidar una política criminal transicional que sustituya la persecución carcelaria por la transformación estructural del territorio rural.

## 1. El tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores de cultivos ilícitos en el acuerdo final de paz.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, desarrolla seis ejes temáticos contenidos en los siguientes puntos:

1. Hacia una Reforma Rural Integral.
2. Participación Política y Apertura Democrática para Construir la Paz.
3. Fin del Conflicto.
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.
5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto.
6. Implementación, Verificación y Refrendación.

El contenido del Punto 4 determina que: «(...) *es necesario buscar alternativas para dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico* (...)».

Asimismo, establece que: «(...) *las políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales* (...)».

El numeral 4.1 dispone que, para generar condiciones de bienestar a las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito —en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que deriven su sustento de esos cultivos— y así encontrar una solución al problema de los cultivos de uso ilícito y a sus problemas asociados en el territorio: «(...) *El Gobierno Nacional creará y pondrá en marcha un Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)* (...)».

El numeral 4.1.3.4, al desarrollar el Tratamiento Penal Diferencial, determina que: «(...) *a partir de una visión integral de la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, que tienen un origen multicausal, incluyendo causas de orden social y con el fin de facilitar la puesta en marcha del PNIS, el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito (...) El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quiénes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivo de uso ilícito* (...)».

Finalmente, en el literal g del numeral 6.1.9 del Acuerdo, referido a las prioridades para la implementación normativa, se estableció el compromiso a cargo del Gobierno nacional de priorizar una agenda legislativa que contemplara una: *«Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito, cuando los condenados o procesados sean campesinos no pertenecientes a organizaciones criminales, ley en la que se incluirá tratamiento penal diferenciado para mujeres en situación de pobreza con cargas familiares, condenadas por delitos relacionados con drogas no conexos con delitos violentos y que no formen parte de estructuras directivas de organizaciones criminales, conforme a las recomendaciones efectuadas por la Organización de Estados Americanos».*

## 2. Desarrollo normativo e implementación del tratamiento penal diferencial

A continuación, se enuncia el marco normativo vigente acerca del Tratamiento Penal Diferencial para Pequeños Cultivadores de Cultivos de Uso Ilícito:

- **Artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017:** Ordenó reglamentar por ley el tratamiento diferenciado para delitos conexos al conflicto que no entran en la justicia transicional de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), pero que requieren un enfoque de política criminal diferenciada, como en el caso de cultivadores, recolectores y amedieros.

- **Numeral 5 del artículo 7 del Decreto Ley 896 de 2017:** Incorporó el Tratamiento Penal Diferencial (TPD) como uno de los cinco elementos esenciales del PNIS, con el propósito de lograr el desarrollo integral del programa.

- **Plan Marco de Implementación (PMI) – CONPES 3932 de 2018:** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, se comprometió al cumplimiento de los siguientes indicadores:

| Indicador | Compromiso | Plazo |
|---|---|---|
| **D.MT.2** | Realizar ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial y presentarlos ante el Congreso de la República. | **2021** |
| **D.E.12** | Realizar ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial presentados al Congreso, armonizados con la Ley General de Armonización de Justicias. | **2019** |
| **D.E.13** | Realizar ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial presentados al Congreso, con un enfoque étnico integral. | **2019** |
| **D.267** | Elaborar y radicar en el Congreso de la República un documento con propuestas de ajustes normativos para el TPD, que presente alternativas para renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores vinculados a cultivos de uso ilícito. | **2017** |

De los 4 indicadores presentados, solamente el D.267 registra un cumplimiento del 100%, de acuerdo con lo argumentado en el párrafo siguiente. Por su parte, el D.MT.2 cuenta con un cumplimiento del 50%; el D.E.12 no cuenta aún con ficha técnica y, por lo tanto, no se ha verificado ningún grado de cumplimiento; y el D.E.13 cuenta con un grado de cumplimiento del 0%, según se reporta en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). El indicador D.267 se cumplió bajo el siguiente argumento técnico:

> *«El Ministerio de Justicia y del Derecho, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República, elaboraron el proyecto de Ley de Pequeños Cultivadores, radicado el 24 de octubre de 2017. En esa oportunidad, el proyecto no alcanzó a surtir su trámite antes de la terminación del periodo establecido para el denominado fast track, razón por la cual el 21 de marzo de 2018 se radicó una nueva versión del proyecto (No. 197/18) en el Congreso. Esta iniciativa tenía mensaje de urgencia y varias modificaciones con respecto al proyecto radicado en el año 2017».*

- **Decreto 979 de 2017 (Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027):** Estableció el compromiso de realizar ajustes normativos para el TPD enfocado en los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico. Asimismo, ordenó impulsar acciones dirigidas a implementar alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas de menor gravedad, en el marco de una nueva política de drogas.

- **Política Nacional de Drogas 2023-2033 («Sembrando vida desterramos el narcotráfico»):** Propuso como objetivo central la implementación de estrategias de alternatividad penal dirigidas a personas en condiciones de marginalidad y pobreza que cometieron delitos relacionados con sustancias ilícitas. Esta población incluye a pequeños cultivadores, mujeres y jóvenes por su alta vulnerabilidad y bajo impacto dentro de las estructuras del narcotráfico. La política reconoce que el encarcelamiento de estos actores genera consecuencias devastadoras en sus familias y comunidades, lo que termina por reforzar los ciclos de exclusión y pobreza.

Como se observa, a pesar de la existencia de un robusto marco normativo y de compromisos internacionales que obligan al Gobierno nacional a gestionar, aprobar y expedir una ley sobre el Tratamiento Penal Diferencial para Pequeños Cultivadores de Cultivos de Uso Ilícito, a la fecha dicho ajuste legal definitivo no ha sido aprobado con éxito por el Congreso de la República.

## 3. Estructura del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) reglamentado mediante el Decreto – Ley 896 de 2017, se encuentra enmarcado dentro del Punto 4 *"Solución al problema de las Drogas Ilícitas"*, del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y la antigua guerrilla de las FARC EP.

El programa, reconoce que la persistencia de los cultivos de uso ilícito se encuentra ligada a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, circunstancias que han contribuido a menoscabar los valores y la convivencia pacífica y es un factor que desfavorece la posibilidad de avanzar a la inclusión social, la igualdad y expandir la democracia.

El Acuerdo Final estableció dentro de las líneas de acción para la solución del problema de las drogas ilícitas la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito para buscar opciones centradas en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y la implementación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo.

En consecuencia, de esta nueva política se expidió el Decreto Ley 896 de 2017 que creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS- estableciendo en su artículo 7, cinco (5) elementos para su desarrollo integral:[7]

1. Las condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.
2. Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-.
3. Los acuerdos de sustitución celebrados con las comunidades.
4. Priorización de territorios.
5. Tratamiento Penal Diferencial.

La población beneficiaria de estos cinco (5) componentes son, según el artículo 6 del citado decreto, las familias campesinas en situación de pobreza que deriven su sustento económico de estos cultivos y que se comprometan formalmente a la no resiembra.

A la fecha, el programa registra una cobertura de 99.097 familias vinculadas —desglosadas en 82.237 cultivadores y 16.860 recolectores—, cuya seguridad jurídica definitiva depende estrictamente de la aplicación efectiva de este tratamiento penal.

7. La sentencia C – 493 de 2017, en su análisis de constitucionalidad del artículo 2 del Decreto Ley 896 de 2017 señalo la norma establece el objeto del PNIS y fija sus destinatarios, en cuanto a su objeto señala que la determinación de este se acompasa con el punto 4.1.2 del Acuerdo final conforme al cual el PNIS se implementará en el marco y como parte de la Reforma Rural Integral en el escenario de trece objetivos tales como: *"superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas; promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito; generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras; contribuir al cierre de la frontera agrícola; fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de sustitución voluntaria; fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia; contribuir al logro de los objetivos el sistema; lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito; fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados; fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones; asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios; e impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis."* Resalta la sentencia que el espíritu del Acuerdo final es contrario a los diversos programas de erradicación de cultivos ilícitos que han sido implementados los cuales tienen un enfoque en la dimensión criminal, por lo que el Acuerdo busca cumplir preferentemente el segundo objetivo del punto 4.1.2 consistente en *"promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados de forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas."* Igualmente, resalto que el objeto determinado en el artículo 2 es un programa de sustitución, de carácter voluntario, destinado a las familias campesinas que contribuyen al cumplimiento de otros objetivos concurrentes, cuyo desarrollo corresponde a la Reforma Rural Integral (RRI), del punto 1 del Acuerdo de Paz.

La ejecución material del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) evidencia un incumplimiento estructural por parte del Estado colombiano al no consolidar los cinco componentes esenciales, tratándose del TPD, la ausencia de una norma de alternatividad penal deja a los pequeños cultivadores, amedieros y recolectores expuestos a la justicia penal ordinaria. Sin el amparo de una ley especial, la erradicación voluntaria no se traduce de forma automática en una renuncia de la acción penal, quebrando la confianza legítima depositada en el Acuerdo Final de Paz.

## 4. Balance legislativo: proyectos de ley sobre tratamiento penal diferencial tramitados en el congreso.

A pesar del mandato imperativo fijado en el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y en el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final de Paz, el Congreso de la República, luego de siete (7) fallidos, no ha aprobado una ley definitiva sobre Tratamiento Penal Diferencial (TPD). El tránsito legislativo de esta materia se ha caracterizado por una sucesión de proyectos radicados tanto por iniciativa gubernamental como parlamentaria. Estos han fracasado de manera sistemática debido al vencimiento de términos de la Ley 5 de 1992, la falta de voluntad política o la ausencia de consensos institucionales.

La cronología de las principales iniciativas legislativas radicadas ante las cámaras se detalla a continuación:

### a. Proyecto de Ley de 2017 (Fast Track) y el Proyecto de Ley No. 197 de 2018 Senado.

- **Origen e intención original:** El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, radicó la primera propuesta de TPD el 24 de octubre de 2017. Su objetivo era consagrar la renuncia transitoria a la acción penal ordinaria como contraprestación a la sustitución voluntaria dentro del PNIS.

- **Trámite y archivo:** Debido a las profundas discusiones políticas que suscitaba el enfoque de alternatividad penal frente al narcotráfico, el articulado no logró surtir sus debates antes de la expiración del mecanismo legislativo abreviado denominado fast track.

- **Reintroducción (Proyecto No. 197 de 2018):** Ante el archivo del primer texto, el Gobierno nacional volvió a radicar una versión modificada el 21 de marzo de 2018 con mensaje de urgencia. Pese a contar con el concepto técnico favorable con observaciones del Consejo Superior de Política Criminal, la iniciativa caducó en las comisiones primeras debido al fin del periodo legislativo y al cambio de administración presidencial.

**b. Proyecto de Ley No. 039 de 2019 Senado.**

- **Impulso institucional:** Presentado por la bancada del partido Comunes con el fin de desarrollar los compromisos directos del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final. El proyecto buscaba extinguir la sanción de los verbos rectores del artículo 375 del Código Penal y suspender los procesos de extinción de dominio concurrentes.

- **Resultado:** La iniciativa avanzó significativamente en el Congreso, alcanzando la aprobación en segundo debate en la plenaria del Senado. No obstante, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal emitió un concepto desfavorable en octubre de 2019, lo que terminó por debilitar su viabilidad jurídica y provocó su archivo definitivo por vencimiento de términos.

**c. Proyecto de Ley No. 055 de 2022 Senado.**

- **Impulso institucional:** Radicado al inicio del periodo constitucional 2022-2026 con un articulado idéntico al del extinto Proyecto de Ley 039 de 2019, buscó revivir de forma urgente las garantías penales del Acuerdo Final de Paz. Contemplaba explícitamente la extinción de la sanción penal y el archivo de los procesos de extinción de dominio para los pequeños productores agrícolas acreditados.

- **Posición del Ejecutivo:** El Ministerio de Justicia y del Derecho manifestó su respaldo absoluto al proyecto ante la Comisión Primera del Senado, argumentando que el encarcelamiento del campesinado vulnerable resultaba ineficaz para desmantelar las grandes estructuras del narcotráfico. Sin embargo, el Consejo de Política Criminal se abstuvo de emitir un nuevo pronunciamiento

de fondo debido a la identidad de los textos, y la iniciativa no logró superar los debates reglamentarios de la ley ordinaria por falta de mayorías estables en las plenarias.

**d. Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Cámara.**

- **Iniciativa parlamentaria:** Presentado el 2 de agosto de 2023 por un bloque de representantes a la Cámara (entre ellos Diógenes Quintero Amaya y otros congresistas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CITREP). El articulado propuso la modificación estructural del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) para fijar los topes máximos de hectáreas de coca (0,93 ha), amapola (0,25 ha) y marihuana (0,34 ha) que tipificarían penalmente al pequeño cultivador.

- **Resultados normativos:** El proyecto recibió un estudio detallado por parte del Consejo Superior de Política Criminal. Pese a contar con una sólida defensa por parte de las comunidades cocaleras, enfrentó ponencias de archivo motivadas por sectores de oposición que argumentaban riesgos de impunidad y una supuesta desprotección de las zonas de Parques Nacionales Naturales.

**e. Proyecto de Ley No. 381 de 2023 Cámara.**

- **Enfoque de Justicia Transicional:** Diseñado por congresistas de las CITREP para responder a las urgencias de los territorios PDET, este proyecto pretendía establecer un puente directo entre la erradicación voluntaria comunitaria y el archivo expedito de las investigaciones judiciales vigentes para recolectores de hoja de coca.

- **Estado actual y nudos de debate:** La iniciativa fue archivada definitivamente al no alcanzar a surtir su aprobación en el primer debate dentro de la comisión constitucional correspondiente, como consecuencia de la congestión de la agenda legislativa y la falta de consenso sobre el impacto fiscal de las medidas de sustitución asociadas.

**f. Proyecto de Ley No. 134 de 2025 Cámara.**

- **Enfoque de Justicia Transicional y Paz Total:** Propuesta de origen congresional, principalmente de la Bancada CITREP. Radicado como parte de la agenda de alternatividad penal, este proyecto buscó corregir los vacíos procesales de sus antecesores mediante la diferenciación técnica de tres figuras de la economía agraria marginal: el cultivador con predio, el amediero (aparcero) y el recolector informal de mano de obra.

- **Estado actual y nudos de debate:** La propuesta introduce una regla de conexidad con el conflicto armado interno y con las condiciones de violencia de las estructuras de crimen de alto impacto. El principal debate en el Congreso gira en torno a los mecanismos de verificación administrativa: la oposición exige un control judicial estricto sobre los beneficiarios que no están adscritos formalmente al PNIS para evitar el fraude procesal, mientras que los ponentes defienden la necesidad de un trámite ágil ante las personerías municipales para aliviar de inmediato el hacinamiento carcelario reportado por el INPEC. Pese a encontrarse en trámite, no ha logrado aprobación en primer debate, por lo que, es muy posible que sea archivada el 20 de junio de 2026 por términos de la Ley 5 de 1992.

En conclusión, el histórico del trámite en el Congreso de la República refleja que el TPD se encuentra en un estado de bloqueo institucional permanente. La persistencia de visiones punitivas tradicionales en el debate parlamentario ha impedido que las propuestas de ley se traduzcan en un marco normativo vigente, perpetuando el riesgo de judicialización ordinaria para el campesinado.

## 5. El marco jurisprudencial de la corte constitucional ante el incumplimiento estatal.

Ante la parálisis legislativa y el rezago institucional en la ejecución del PNIS, la Corte Constitucional de Colombia ha intervenido como el órgano de cierre encargado de proteger los derechos fundamentales del campesinado cultivador. A través de hitos jurisprudenciales, la corporación

ha desarrollado un sólido precedente que tutela a las familias vulnerables frente a las omisiones del Estado, vinculando el cumplimiento de la sustitución voluntaria directamente con la seguridad jurídica y el debido proceso.

Las sentencias fundamentales que guían el alcance del Tratamiento Penal Diferencial (TPD) y los deberes de las agencias oficiales se detallan a continuación:

**a. Sentencia de Unificación SU-545 de 2023: El carácter vinculante de los acuerdos y la prohibición de estigmatización.**

La Sala Plena de la Corte Constitucional unificó los criterios de protección para la población adscrita al PNIS, resolviendo múltiples tutelas acumuladas por fallas en la implementación institucional. El fallo consagró las siguientes subreglas jurídicas transversales:

- **Vinculatoriedad contractual del Acuerdo Final de Paz:** Determinó que tanto los acuerdos colectivos de sustitución con las comunidades como los formularios individuales firmados por los núcleos familiares poseen carácter vinculante y obligatorio para el Estado. El Gobierno nacional no puede modificar unilateralmente las condiciones pactadas ni desentenderse de sus obligaciones económicas argumentando falta de presupuesto.

- **Riesgo jurídico por omisión estatal:** La Corte advirtió explícitamente que la ausencia de un marco legal de TPD sancionado por el Congreso «acentúa la estigmatización y pone en riesgo jurídico a las comunidades, familias e individuos que de buena fe reconocieron su participación en dicha actividad».

- **Obligación legislativa inexcusable:** Reiteró que el Estado mantiene la obligación constitucional ineludible de adoptar la legislación adecuada para garantizar un tratamiento penal diferenciado a pequeños recolectores y cultivadores, reprochando que la falta de esta norma rompa los lazos de confianza institucional.

**b. Sentencia T-146 de 2024: Tutela del debido proceso administrativo y el mínimo vital.**

Al evaluar un caso de incumplimiento masivo que afectaba a 942 núcleos familiares en el municipio de Miraflores (Guaviare), la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la alimentación y a la participación. La providencia aportó dos nociones procesales determinantes:

- **Idoneidad excepcional de la acción de tutela:** Estableció que la vía ordinaria del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho carece de idoneidad y eficacia frente a los cultivadores. Dado que el campesinado, al erradicar sus cultivos de uso ilícito, pierde de inmediato su única fuente de subsistencia, el retraso del Estado en entregar los proyectos productivos del Plan de Atención Inmediata (PAI) genera un perjuicio irremediable al mínimo vital que exige la intervención urgente del juez constitucional.

- **Debido proceso en trámites de exclusión:** Dictaminó que el Estado no puede suspender de forma unilateral o arbitraria a los beneficiarios del PNIS bajo sospechas de resiembra sin antes surtir un procedimiento administrativo formal, con plenas garantías de defensa y contradicción probatoria.

**c. Jurisprudencia complementaria y la regla de prelación del desarrollo alternativo.**

A través de decisiones consistentes (como la Sentencia C-493 de 2017 y pronunciamientos afines sobre la crisis de seguridad rural), la Corte ha delineado la jerarquía de las intervenciones del Estado en materia de política antidrogas:

- **Prelación constitucional de la sustitución voluntaria:** La Corte ha ratificado que la erradicación voluntaria y concertada a través del PNIS debe primar de forma absoluta sobre la erradicación forzada manual o química. Las medidas lesivas, tales como la aspersión aérea con glifosato, quedan confinadas jurídicamente como una última ratio excepcional del Estado, condicionadas a que no se vulneren los derechos de subsistencia y seguridad alimentaria del campesinado desprotegido.

En suma, el panorama fijado por la jurisprudencia constitucional colombiana es claro: el campesinado pequeño cultivador actuó bajo el principio de buena fe y confianza legítima al destruir su sustento, y los retrasos del Estado no pueden convertirse en una vía para su criminalización o su desatención humanitaria.

## 6. El principio de oportunidad como mecanismo transitorio de alternatividad penal.

Ante la omisión de la aprobación de una ley en el Congreso de la República acerca del Tratamiento Penal Diferencial (TPD) para pequeños cultivadores de cultivos de uso ilícito, la Fiscalía General de la Nación y los operadores judiciales han acudido a las herramientas del derecho procesal penal ordinario. En este escenario, el principio de oportunidad se constituye como el único mecanismo técnico-jurídico disponible para materializar provisionalmente la renuncia a la acción penal en favor de los pequeños cultivadores vinculados al PNIS.

La aplicación de esta figura procesal frente a la política criminal transicional se estructura bajo las siguientes reglas y realidades operativas:

### a. Fundamento normativo y causales aplicables.

El principio de oportunidad, consagrado en el artículo 250 de la Constitución Política y regulado por el artículo 324 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal), permite la suspensión, interrupción o renuncia de la persecución penal por razones de política criminal. Para el caso de los pequeños cultivadores, la Fiscalía General de la Nación aplica principalmente dos causales:

- **Causal 1 (Estructura de la política criminal):** Cuando se trate de conductas delictivas cometidas en el marco de contextos de marginalidad, donde la persecución penal ordinaria resulta desproporcionada frente al eslabón más débil de la cadena criminal.

- **Causal 17 (Instrumento de paz transicional):** Aplicada de forma armónica para facilitar la ejecución de convenios de erradicación y sustitución concertada, donde el beneficio de la renuncia a la acción penal actúa como contraprestación directa a la destrucción voluntaria del cultivo de uso ilícito.

### b. Límites, discrecionalidad y el riesgo de inseguridad jurídica.

A pesar de ser la única vía procesal efectiva en la actualidad, el principio de oportunidad presenta deficiencias estructurales que impiden sustituir formalmente a la ley de TPD:

- **Naturaleza discrecional:** A diferencia de una ley de la república que otorga derechos de carácter obligatorio, el principio de oportunidad es una facultad reglada pero discrecional del Fiscal General de la Nación y de sus delegados. Esto genera asimetrías en las regiones, donde la aplicación del beneficio depende de la interpretación del fiscal de turno.

- **Temporalidad y precariedad:** El principio de oportunidad generalmente inicia con una suspensión de la acción penal por un término de un año. Si el Estado incumple con la entrega de los proyectos productivos del PNIS y el campesino se ve obligado a reincidir por razones de mínimo vital, el mecanismo se reactiva, dejando al cultivador expuesto a la privación de la libertad de forma inmediata.

En conclusión, el principio de oportunidad opera como un paliativo procesal transitorio de alta relevancia práctica, pero resulta insuficiente para resolver de manera definitiva la situación jurídica de las más de 99.000 familias adscritas al programa de sustitución.

## 7. Contenido que debe desarrollar la ley de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores de cultivos ilícitos.

### a. Definición de pequeño cultivador.

En consonancia con el Punto 4 del Acuerdo Final de Paz, el éxito de la política de drogas radica en el tratamiento diferenciado a los eslabones más débiles. Para efectos de la aplicación del Tratamiento Penal Diferencial (TPD), se establecen los siguientes criterios técnicos y operativos:

- **a.1. Criterio de extensión y tipología de cultivo:** Partiendo de la base técnica de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) —definida como la extensión de tierra necesaria para generar ingresos equivalentes a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV)— y

cruzando estos datos con los informes de verificación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se determinan los topes máximos de extensión para ser considerado pequeño cultivador:

- **Coca:** Plantaciones con una extensión igual o inferior a 0,93 hectáreas (medida que cobija al 79% de las familias del programa).
- **Amapola:** Plantaciones con una extensión igual o inferior a 0,25 hectáreas.
- **Marihuana:** Plantaciones con una extensión igual o inferior a 0,34 hectáreas.

Vale la pena introducir en esta discusión nuevas métricas en el análisis del eslabón, más allá de la extensión del cultivo en hectáreas, según lo ha considerado UNODC. Por ejemplo, incluir el potencial de producción de clorhidrato, dependiendo de la estabilidad del cultivo, la cantidad de hoja de coca y del alcaloide que de ellas puede obtenerse (UNODC, 2025).

- **a.2. Clasificación de actores en el eslabón de producción:** Para garantizar un alcance integral de la justicia transicional, el concepto de «pequeño cultivador» debe incluir las siguientes figuras de la economía campesina:

  - **Cultivador:** Agricultor o agricultora con relación jurídica o posesión de hecho sobre el predio donde siembra y mantiene el cultivo.
  - **Amediero:** Pequeño agricultor o agricultora que, mediante acuerdo con el tenedor del predio, realiza las faenas de cultivo para repartir las utilidades.
  - **Recolector:** Trabajador o trabajadora rural que vende su mano de obra para la cosecha de plantaciones ajenas.

- **a.3. Condición de cumplimiento en el PNIS:** El acceso al beneficio penal no es automático; está estrictamente condicionado a la situación administrativa del beneficiario. Solo podrán optar al TPD aquellas personas que:

  - Se encuentren formalmente vinculadas al programa.
  - Demuestren el cumplimiento efectivo de los compromisos de sustitución voluntaria y no resiembra.

### b. Población beneficiaria, condiciones y procedimiento.

El numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final establece el compromiso del Gobierno nacional de tramitar los ajustes normativos para permitir la renuncia transitoria a la acción penal o la extinción de la sanción en favor de pequeños cultivadores. Este beneficio está supeditado a que, dentro del año siguiente a la vigencia de la norma, los interesados manifiesten formalmente su decisión de abandonar los cultivos de uso ilícito.

- **b.1. Justificación estadística y socio-jurídica:** Entre 2005 y 2018, la Fiscalía General de la Nación registró 34.870 noticias criminales relacionadas con el artículo 375 del Código Penal (conservación o financiación de plantaciones). En su momento, el sistema del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) reportaba 196 personas privadas de la libertad por este delito (116 condenadas y 80 sindicadas). Conceder un TPD es más ventajoso para el Estado que la vía punitiva ordinaria, ya que garantiza la erradicación voluntaria y el compromiso de no resiembra, factores que impactan positivamente en la economía, el medio ambiente y la estabilización del territorio.

- **b.2. Población objetivo:** El proyecto de ley debe dirigirse a tres grupos poblacionales específicos:

  1. **Vinculados al PNIS:** Personas con acta de compromiso y formulario de vinculación individual.
  2. **No vinculados al PNIS con proceso judicial:** Imputados o condenados que suscriban un acta de compromiso ante la autoridad judicial competente.
  3. **No vinculados al PNIS sin proceso judicial:** Ciudadanos que manifiesten su renuncia voluntaria al cultivo ante el personero municipal competente. Esta incorporación obedece al aumento de áreas de cultivo por parte de población campesina no vinculada al PNIS, lo que ha llevado al Gobierno nacional a promover otros programas de sustitución y erradicación voluntaria.

- **b.3. Requisitos generales de acceso:** Para las tres poblaciones aplican dos condiciones concurrentes:

  - **Restricción de la conducta:** El beneficio solo aplica a los verbos rectores de «cultivo y conservación» (Art. 375 C.P.), excluyendo

otras etapas del narcotráfico para no desnaturalizar la protección al eslabón más débil.
- **Compromiso de erradicación:** Obligación de erradicar el cultivo de raíz y abstenerse de resembrar, comercializar o participar en labores asociadas a cultivos ilícitos.

**c. Procedimiento para la aplicación del TPD.**

- **c.1. Beneficiarios vinculados al PNIS:** El trámite inicia ante el funcionario judicial competente, quien verificará:

  - **Certificación del PNIS:** Documento que acredite que la familia pertenece al campesinado en situación de pobreza, que está activa en el programa y que ha manifestado su renuncia voluntaria al cultivo.
  - **Verificación judicial:** Constatación de que la conducta se limite al artículo 375 del Código Penal, que no existan causales de exclusión y que no haya registros de otros delitos de tráfico de estupefacientes (Libro Segundo, Título XIII del Código Penal).
  - **Efecto jurídico:** Verificados los requisitos, se ordenará la suspensión de la acción o sanción penal y del trámite de extinción de dominio. Solo tras la certificación final de cumplimiento emitida por el PNIS, se procederá con la extinción definitiva de la acción o el archivo del proceso. En caso de incumplimiento, se reanudará de inmediato la actuación penal y la ejecución de la pena.

- **c.2. Pequeños cultivadores no vinculados al PNIS (con proceso o condena):** Para este grupo, el interesado deberá presentar una solicitud juramentada ante el funcionario judicial, quien valorará:

  - La adecuación típica de la conducta al artículo 375 del Código Penal.
  - La ausencia de causales de exclusión de responsabilidad o de elegibilidad.
  - La calidad de pequeño cultivador según los criterios técnicos de extensión (UAF y medias técnicas de hectáreas establecidas).

El diseño de la futura ley de Tratamiento Penal Diferencial (TPD) no debe limitarse a una reforma punitiva aislada o a la mera modificación de un artículo del Código Penal que extinga la acción penal ordinaria. Para

garantizar su eficacia y legitimidad, la propuesta normativa debe integrarse y armonizarse de forma obligatoria dentro del marco de la política pública del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), regulado por el Decreto Ley 896 de 2017.

Esta articulación institucional asegura que el beneficio penal esté estrictamente condicionado al cumplimiento de la sustitución y a la transformación socioeconómica de los territorios. De esta manera, se ofrece una respuesta sólida frente a los opositores de los mecanismos de justicia transicional o alternatividad penal, demostrando que este modelo no genera un escenario de impunidad. Por el contrario, se constituye como una herramienta de transición hacia economías lícitas, orientada a la erradicación definitiva del delito, la desarticulación de los eslabones débiles del narcotráfico y la transformación estructural del campo colombiano.

Una ley de TPD para pequeños cultivadores de cultivos de uso ilícito no estaría dirigida a los financiadores de las plantaciones, lo que garantiza la cobertura exclusiva para los eslabones más débiles cuya subsistencia depende de la siembra de coca, amapola o marihuana.

Asimismo, resulta imperativo advertir que el éxito y la viabilidad política de esta iniciativa legislativa dependen de dos factores transversales:

- **Actualización de la realidad estadística:** Las cifras e indicadores cuantitativos que sustentan la exposición de motivos (especialmente el censo de familias activas, los datos del INPEC y los consolidados de noticias criminales de la Fiscalía) deben actualizarse con rigor técnico para reflejar el estado actual del rezago en la implementación.

- **Colaboración armónica de poderes:** La construcción del articulado final debe realizarse mediante un trabajo coordinado entre el Gobierno nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Congreso de la República. Este esfuerzo interinstitucional debe estar respaldado de forma indispensable por el concepto previo y favorable del Consejo Superior de Política Criminal. Dicha validación técnica blindará la constitucionalidad de la norma, unificará los criterios de persecución penal frente al pequeño campesinado y facilitará un trámite legislativo exitoso en las comisiones constitucionales.

## 8. Conclusiones generales.

El análisis exhaustivo del Tratamiento Penal Diferencial (TPD) para los pequeños cultivadores, desde su concepción en el Acuerdo Final de Paz de 2016 hasta su estado actual, permite formular las siguientes conclusiones definitivas:

1. **Ruptura del principio de confianza legítima por el fracaso legislativo.**

   - **Bloqueo institucional permanente:** El Congreso de la República ha incurrido en una omisión legislativa estructural al no sancionar una ley definitiva de TPD. El archivo sistemático de los proyectos de ley demuestra que la persistencia de visiones punitivas tradicionales en el debate parlamentario mantiene bloqueado el desarrollo del Punto 4 del Acuerdo Final de Paz.

   - **Vulneración al campesinado:** Esta parálisis rompe el principio de confianza legítima. El campesinado vulnerable cumplió mayoritariamente con la erradicación manual y voluntaria de sus plantaciones bajo el principio de buena fe, pero el Estado falló en otorgar la seguridad jurídica definitiva pactada, perpetuando el riesgo de su judicialización ordinaria.

2. **El colapso material de los cinco componentes del PNIS.**

   - **Incumplimiento estructural del Estado:** La ejecución material del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) evidencia un rezago crítico. El Estado colombiano no logró consolidar sus cinco componentes según el Decreto Ley 896 de 2017: las condiciones de seguridad territorial se quebrantaron ante la violencia contra líderes, los planes comunitarios (PISDA) quedaron desfinanciados, las rutas familiares del Plan de Atención Inmediata (PAI) acumulan retrasos masivos, la priorización geográfica fue ineficaz y el TPD sigue sin existir como norma legal.

   - **Falsa simetría en los sistemas de información:** Existe una profunda contradicción entre la gestión administrativa y la realidad territorial. Mientras el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) registra un cumplimiento del 100% formal debido a la mera

radicación de proyectos de ley en el pasado, el fin último de la norma —la vigencia de una ley especial de alternatividad penal— sigue sin materializarse.

3. **El rol de la Corte Constitucional como garante ante la omisión estatal.**

- **Blindaje de los derechos fundamentales:** Ante el vacío normativo y el rezago institucional, la Corte Constitucional ha intervenido de forma contundente como órgano de cierre para salvaguardar al campesinado. A través de hitos como la Sentencia de Unificación SU-545 de 2023 y la Sentencia T-146 de 2024, la corporación determinó que los acuerdos de sustitución tienen un carácter vinculante e inaplicable unilateralmente por el Estado.

4. **Insuficiencia procesal del principio de oportunidad ordinario.**

- **Paliativo transitorio pero precario:** Ante la falta de una ley de TPD, la Fiscalía General de la Nación ha recurrido al principio de oportunidad ordinario (regulado por la Ley 906 de 2004) como la única vía procesal disponible para suspender transitoriamente la persecución penal contra los pequeños cultivadores.

5. **Necesidad de una reforma penal con enfoque social y territorial.**

- **Superación del enfoque punitivo aislado:** El diseño normativo del TPD no puede limitarse a la simple reforma de un artículo del Código Penal (Art. 375 C.P.) enfocado en extinguir la acción penal ordinaria. La alternatividad penal debe concebirse como un instrumento de política pública integral, indisolublemente ligado a la oferta institucional y de desarrollo del PNIS. Solo mediante una adecuada delimitación técnica del pequeño cultivador —basada en topes de hectáreas diferenciados para coca (0,93 ha), amapola (0,25 ha) y marihuana (0,34 ha) y la inclusión de amedieros y recolectores— se garantizará que la justicia transicional no genere escenarios de impunidad, sino una ruta efectiva de transición hacia la legalidad y la transformación del territorio rural colombiano.

## 9. Recomendaciones.

Para superar el bloqueo institucional y garantizar la seguridad jurídica del campesinado, se proponen las siguientes recomendaciones técnicas orientadas a viabilizar el trámite legislativo y unificar la actuación de los operadores judiciales:

1. **Para el Congreso de la República: Blindaje técnico del articulado.**

   - **Articulación de la colaboración armónica:** Configurar de manera obligatoria una mesa de trabajo conjunta entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y las comisiones del Congreso. Esta articulación debe asegurar el concepto previo y favorable del Consejo Superior de Política Criminal antes del tercer debate, neutralizando objeciones de inconstitucionalidad o impunidad.

   - **Inclusión de criterios geográficos diferenciados:** Condicionar el beneficio del TPD en zonas especiales (como Parques Nacionales Naturales o Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2.ª de 1959). El articulado debe exigir, además de la erradicación del cultivo ilícito, la firma de un *Acuerdo de Conservación y Restauración Ambiental* con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respondiendo así a las críticas de los sectores de oposición sobre pasivos ambientales.

2. **Para la Fiscalía General de la Nación: Estandarización de la Ruta Transitoria.**

   - **Carga de la prueba en investigaciones por el artículo 375 del C.P.:** Instruir a los fiscales delegados para que la acreditación de la calidad de "pequeño cultivador" no dependa exclusivamente de una base de datos estatal desactualizada. Se debe aceptar como prueba supletoria la inspección judicial del predio que constate topes inferiores a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) o una certificación sumaria de vecindad emitida por la Junta de Acción Comunal local.

3. **Para el Ministerio de Justicia y del Derecho: Sinceramiento del SIIPO.**

   - **Ajuste de medición en los indicadores PMI:** Reestructurar de forma inmediata la forma en la que se mide el cumplimiento de los compromisos asociados al TPD ante el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), a partir del acompañamiento

y articulación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Se debe transitar de un modelo de "cumplimiento formal" (basado en la radicación de textos) a un indicador de "resultado material" que mida la vigencia real de la norma penal alternativa y el número de preclusiones efectivas logradas.

4. **Para La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos: Modernización de la base de datos.**

   - **Expedición de un certificado digital único de cumplimiento:** Implementar una ventanilla única digital que emita de manera ágil certificaciones de idoneidad y cumplimiento del PAI para los cultivadores activos. Este documento debe contar con plena validez probatoria ante jueces de control de garantías y fiscales, acelerando las solicitudes de alternatividad penal en las regiones.

5. **Para los Jueces de la República y Defensoría del Pueblo: Aplicación del Bloque de Constitucionalidad.**

   - **Aplicación preferente de las sentencias SU-545 de 2023 y T-146 de 2024:** Los jueces de control de garantías y de conocimiento deben aplicar de oficio el precedente constitucional sobre confianza legítima. Ante un retraso estatal verificado en la entrega de proyectos del PNIS, se debe declarar la suspensión del proceso penal invocando la excepción de inconstitucionalidad frente a la aplicación ciega del derecho punitivo ordinario.

   - **Litigio estratégico y defensa técnica descentralizada:** La Defensoría del Pueblo debe fortalecer sus líneas de defensores públicos del sistema penal acusatorio en las zonas CITREP. Es urgente estandarizar los formatos de solicitud de audiencia para la aplicación del principio de oportunidad, unificando la defensa de cultivadores, amedieros y recolectores bajo un mismo enfoque transicional.

La implementación del Tratamiento Penal Diferencial no constituye una concesión de impunidad al narcotráfico, sino que representa un imperativo constitucional y una herramienta de eficacia estatal orientada a consolidar la política pública del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La ausencia de una ley que precise los criterios técnicos del "pequeño cultivador" y los procedimientos para la extinción de la acción

penal genera un incumplimiento directo del Estado en su deber de brindar seguridad jurídica a las 99.097 familias vinculadas al programa. Sin esta reglamentación, se perpetúa la vulnerabilidad de los eslabones más débiles del narcotráfico frente al rigor del sistema penal ordinario.

En virtud de la Sentencia C-630 de 2017 de la Corte Constitucional, la ejecución de este tratamiento penal no es una facultad discrecional, sino una obligación vinculante para todas las autoridades del Estado, quienes deben salvaguardar la estabilidad y seguridad jurídica de lo pactado en el 2016. Es imperativo subrayar que el sujeto de esta política no es el narcotraficante, sino el campesino y la campesina en situación de extrema pobreza. Estas familias han sido históricamente empujadas a la economía ilícita por la ausencia estructural del Estado y las dinámicas del conflicto armado, actuando bajo la coacción y amenaza de estructuras criminales que han instrumentalizado su necesidad.

Estas familias dieron un paso valiente hacia la legalidad, cumpliendo de manera efectiva con el compromiso de sustituir cultivos ilícitos por economías lícitas para la transformación territorial. La reglamentación del Tratamiento Penal Diferencial es la única garantía para que su tránsito a la vida civil no derive en una criminalización injusta, sino en la verdadera dignificación de la ruralidad. El Estado no puede responder con persecución punitiva a quienes han respondido con voluntad de paz; legislar en favor del eslabón más débil de los cultivos de uso ilícito, es asegurar la sostenibilidad de la paz en los territorios.

# Referencias bibliográficas

## Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Corte Constitucional de Colombia. (2017, 25 de julio). *Sentencia C-493 de 2017* (M.P. Aquiles Arrieta Gómez).

Corte Constitucional de Colombia. (2023, 5 de diciembre). *Sentencia de Unificación SU-545 de 2023* (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

Corte Constitucional de Colombia. (2024, 15 de abril). *Sentencia T-146 de 2024* (M.P. Vladimir Fernández Andrade).

## Normatividad y Documentos Oficiales del Estado

Congreso de la República de Colombia. (2000, 24 de julio). Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. *Diario Oficial No. 44.097.*

Congreso de la República de Colombia. (2004, 31 de agosto). Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. *Diario Oficial No. 45.658.*

Congreso de la República de Colombia. (2017, 4 de abril). Acto Legislativo 01 de 2017. Por el medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. *Diario Oficial No. 50.196.*

Consejo Superior de Política Criminal. (2024). *Concepto No. 12 de 2024 sobre el Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Cámara.* Ministerio de Justicia y del Derecho.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017, 9 de junio). Decreto Ley 896 de 2017. Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. *Diario Oficial No. 50.259.*

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017, 9 de junio). Decreto 979 de 2017. Por el cual se adopta el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027. *Diario Oficial No. 50.259.*

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). Política Nacional de Drogas 2023-2033: *"Sembrando vida desterramos el narcotráfico".* Gobierno de Colombia.

## Iniciativas Legislativas (Congreso de la República)

Cámara de Representantes de Colombia. (2023, 2 de agosto). *Proyecto de Ley No. 099 de 2023 Cámara.* Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y se modifica la Ley 599 de 2000.

Cámara de Representantes de Colombia. (2025). *Proyecto de Ley No. 134 de 2025 Cámara.* Por medio del cual se adoptan medidas de alternatividad penal y justicia transicional para los eslabones débiles de la cadena de cultivos de uso ilícito.

Senado de la República de Colombia. (2018, 21 de marzo). *Proyecto de Ley No. 197 de 2018 Senado.* Por medio de la cual se crea el Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores y cultivadoras.

Senado de la República de Colombia. (2022). *Proyecto de Ley No. 055 de 2022 Senado.* Por medio de la cual se regulan las estrategias de alternatividad penal consagradas en el Acuerdo de Paz de 2016.

Cámara de Representantes de Colombia. (2023). Proyecto de Ley No. 381 de 2023 Cámara. Por medio de la cual se adoptan medidas de justicia transicional y amnistía condicionada para recolectores de cultivos de uso ilícito en zonas de conflicto.

Senado de la República de Colombia. (2019, 20 de julio). *Proyecto de Ley No. 039 de 2019 Senado.* Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras de cultivos de uso ilícito.

## Documentos Oficiales del Estado

Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal. (2019, 10 de octubre). *Concepto No. 17 de 2019 sobre el Proyecto de Ley No. 039 de 2019 Senado.* Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Salvedad:** El presente concepto se emite en el marco de las competencias asignadas a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, sin perjuicio del criterio de los ministerios o departamentos administrativos del Gobierno nacional en cuya competencia recaiga la decisión de presentar o no un proyecto de ley que desarrolle el Tratamiento Penal Diferencial de que trata este documento.

**Elaboró:** Claudia Marcela Chávez Sanmiguel – Contratista – Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz.
**Revisó:** Juan David Quiñones Vargas – Contratista – Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz.
**Fecha:** 13 de mayo de 2026.

# 9. Concepto estabilidad de las políticas de paz en Colombia:

*De la transitoriedad de los compromisos del Acuerdo Final a la permanencia de los instrumentos de gestión pública.*

## Resumen:

### 1. Objeto y Alcance

El presente concepto técnico evalúa la viabilidad jurídica y presupuestal para garantizar la continuidad y permanencia temporal de los planes, programas y proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz de 2016. El documento aclara que no se requiere prorrogar el pacto político original, sino salvaguardar sus instrumentos de desarrollo territorial frente a la inminencia de los plazos fijados por los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017.

### 2. Diagnóstico del Estado de Implementación

- **Brecha de cumplimiento:** Con corte a mayo de 2026, el Sistema Integrado de Información del Postconflicto (SIIPO) del DNP registra un avance del 53.84%, una cifra crítica considerando que solo resta un periodo presidencial para culminar el horizonte temporal de implementación obligatoria.

- **Inviabilidad financiera:** El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame advierte que el 45% de los compromisos estructurales del Acuerdo Final carece de viabilidad presupuestal o jurídica. Esta

asimetría fiscal amenaza con derivar en el estancamiento de los 16 Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral y las 33.000 iniciativas territoriales de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Asimismo, este déficit compromete de forma directa el cumplimiento de las obligaciones del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), paraliza la reparación integral a las víctimas del conflicto armado y restringe la implementación de las medidas de seguridad material e inmaterial destinadas a la población en reincorporación, líderes sociales y defensores de derechos humanos. Finalmente, la carencia de recursos profundiza las deudas históricas del Estado frente a la ejecución transversal del Capítulo Étnico y las medidas con enfoque de género.

## 3. Fundamentos Jurídicos y Jurisprudenciales

El Derecho-Deber de la Paz (Art. 22 C.P.): Es un mandato constitucional permanente que preexiste y sobrevive a los plazos del Acuerdo, obligando al Estado a dar continuidad ininterrumpida a las inversiones rurales.

- **Principio de No Regresividad:** Al configurarse como una política de Estado (Sentencia C-630 de 2017), los avances gozan de un principio de irreversibilidad que prohíbe el desmonte institucional o la desfinanciación de los programas.

- **Control de la Corte Constitucional:** Los recientes Autos 1417 de 2025 y 085 de 2026 ordenan superar de forma inmediata los bloqueos administrativos, centralizar el liderazgo de la política de paz y rediseñar el aparato estatal para corregir el bajo cumplimiento.

## 4. Rutas Técnicas de Transición

El documento propone separar los componentes transitorios (dejación de armas, justicia transicional) de los componentes recurrentes (Reforma Rural, Participación, Víctimas, Reincorporación), los cuales deben ser absorbidos por la estructura ordinaria de la administración pública mediante:

1. **Producción normativa del Ejecutivo:** Modificar administrativamente las resoluciones ministeriales para extender la vigencia técnica de los 16 PNRRI más allá de 2031.

2. **Absorción presupuestal:** Migrar el portafolio financiero del PNIS y los PDET (prorrogados por la Ley 2565 de 2026 hasta 2037) hacia las cuentas ordinarias del Presupuesto General de la Nación.

3. **Reforma legal de planeación:** Tramitar en el Congreso la modificación a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) para institucionalizar la obligatoriedad del capítulo de paz con partidas presupuestales garantizadas (Ley 2272 de 2022).

## Introducción:

Este documento expone el respaldo normativo del Acuerdo Final como criterio rector para evaluar la necesidad de realizar ajustes jurídicos que extiendan los plazos de implementación previstos en la Constitución y la ley.

El análisis demuestra que la política de paz, en su condición de política de Estado, posee un carácter vinculante que trasciende los periodos de gobierno y mantiene su vigencia obligatoria más allá del año 2031. En consecuencia, los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo son susceptibles de prórroga temporal por decisión del Ejecutivo, incluso superando los horizontes temporales inicialmente previstos en el texto original del pacto de paz.

Bajo esta premisa, cada instrumento de planificación, programa o proyecto derivado del Acuerdo Final que haya sido incorporado al ordenamiento jurídico colombiano es susceptible de una ampliación en su vigencia. Dicha extensión técnico-jurídica deberá tramitarse y resolverse de estricta conformidad con las reglas ordinarias de producción normativa que correspondan a la naturaleza de cada disposición.

Por lo tanto, toda política pública orientada a la consolidación de la paz debe estructurarse bajo los principios de integralidad y progresividad institucional. Solo la aplicación rigurosa de estos mandatos asegura la materialización definitiva del derecho fundamental a la paz. En virtud de lo anterior, opera un principio de no regresividad e irreversibilidad sobre las medidas, logros y acciones ya adoptadas: el Estado colombiano no podrá revocar ni disminuir el alcance de los avances alcanzados en la implementación, quedando blindados como conquistas jurídicas de la ciudadanía.

Para determinar el alcance de esta habilitación jurídica y la viabilidad formal de prorrogar estas medidas, el siguiente apartado desarrolla un análisis normativo detallado. En este se examinan de forma sistemática los límites cronológicos vigentes y los márgenes de discrecionalidad técnica que la Constitución y las leyes vigentes otorgan a los operadores públicos.

## I. Fuerza vinculante del Acuerdo Final:

El Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y la antigua guerrilla de las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, se incorporó al ordenamiento jurídico constitucional mediante los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017. Dicho marco constitucional determinó que lo pactado constituye una política de Estado encaminada a materializar el derecho-deber de la paz, con carácter estrictamente vinculante para todos los órganos, instituciones y autoridades públicas.

La incorporación de estos compromisos se materializa a través de una pluralidad de instrumentos de distinta jerarquía. Estos comprenden actos legislativos, leyes de diversa categoría, decretos leyes, decretos reglamentarios y documentos de política pública (como los documentos CONPES). Asimismo, incluye actos administrativos ordinarios como resoluciones, circulares y directrices sectoriales necesarias para su cumplida ejecución. Cada uno de estos mecanismos está sujeto a límites formales y materiales de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades emisoras.

Al revisar la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-630 de 2017, precisó el estatus del texto y las obligaciones de implementación de la siguiente manera:

> *«En consecuencia, el Acuerdo Final no tiene un valor normativo per se [...] como política de Gobierno vincula al Gobierno Nacional y lo obliga a impulsar su implementación. [...] a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos [...] se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe... De lo que se trata [...] es de crear instrumentos que permitan garantizar la estabilidad jurídica del Acuerdo Final [...] En suma, el Acto Legislativo 02 de 2017, convierte el Acuerdo Final [...] en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado...»* (Sentencia C-630 de 2017).

Como se observa en el precedente jurisprudencial, el Acuerdo Final opera como una política de Estado que carece de estatus normativo directo o autónomo por sí mismo. Su ejecución material requiere obligatoriamente

de desarrollos normativos a mediano y largo plazo, los cuales vinculan de manera conjunta y coordinada la actividad de las ramas legislativa y ejecutiva, bajo los principios rectores de buena fe y respeto a su autonomía institucional.

Bajo esta comprensión, la Corte Constitucional aclaró que la rama ejecutiva debe ejercer sus competencias constitucionales para la implementación. Esto faculta al Gobierno nacional para adoptar decisiones administrativas de política pública, recurrir a las facultades extraordinarias derivadas del Acto Legislativo 01 de 2016 o ejercer la iniciativa legislativa ante el Congreso de la República con el fin de fijar los contenidos definitivos que se incorporarán de forma permanente al derecho interno.

Comprendida la naturaleza vinculante de este mandato transicional, corresponde examinar de manera específica la arquitectura legal y los horizontes temporales de cada uno de sus componentes de planificación. A continuación, el Punto II desarrolla el análisis normativo detallado de los instrumentos y vigencias que determinan la hoja de ruta de la implementación.

## II. El Acuerdo Final de Paz en el ordenamiento jurídico colombiano:

Para evaluar la viabilidad jurídica de dar continuidad a los instrumentos normativos y de planeación derivados del Acuerdo Final, es necesario examinar de forma articulada sus diferentes horizontes de vigencia:

1. **Acto Legislativo 01 de 2016:** El artículo 3 impone al Gobierno nacional la obligación de incorporar un capítulo de paz en los Planes Plurianuales de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) por un término de 20 años. Dado que este mandato constitucional expira en 2036, la programación presupuestal de recursos mantendrá su obligatoriedad jurídica hasta la vigencia del PND 2034-2038.

2. **Acto Legislativo 02 de 2017:** El artículo 2 establece que el deber de implementación de buena fe rige durante los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, fijando como hito temporal de esta obligación el año 2030.

3. **Decreto Ley 893 de 2017:** Regula los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Su diseño original previó un horizonte

temporal de 10 años para la ejecución de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), lo que situaba su vigencia inicial entre 2028 y 2029. No obstante, mediante la Ley 2565 de 2026 se amplió formalmente su vigencia hasta el año 2037. Pese a este margen de extensión, el parágrafo 2 del artículo 3 mantiene la facultad técnica del Gobierno nacional para ampliar la cobertura geográfica de la estrategia según la disponibilidad de recursos, reconociendo la necesidad de extender la intervención del Estado en otros territorios afectados por el conflicto armado.

4. **CONPES 3932 de 2018:** Adopta el Plan Marco de Implementación (PMI) como el instrumento técnico de seguimiento que estructura las metas trazadoras, indicadores y cronogramas del Acuerdo Final. Aunque formalmente concluye en 2031, el documento técnico proyecta sus horizontes de información hasta 2034 para garantizar la inclusión transversal de la política de paz dentro del PND correspondiente al período presidencial 2030-2034.

5. **Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI):** Previstos en el punto 1.3 del Acuerdo Final para la superación de la pobreza, el cierre de brechas campo-ciudad y la intervención prioritaria en municipios PDET. Los 16 planes sectoriales formulados por el Gobierno nacional mediante decretos o resoluciones sectoriales tienen una vigencia proyectada hasta 2031:

   - *Conectividad Rural* (Res. 1722/2019 MinTIC).
   - *Vías para la Integración Regional* (Res. 3260/2018 MinTransporte).
   - *Electrificación Rural* (Res. 0809/2018 MinEnergía).
   - *Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural* (Res. 179/2017 MinAgricultura, actualizada por Res. 0410/2021 MinVivienda).
   - *Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria* (Res. 0006/2020 MinSub).
   - *Riego y Drenaje* (Res. 0091/2020 MinAgricultura).
   - *Generación de Ingresos de la Economía Campesina* (Res. 0209/2020 MinAgricultura).
   - *Plan Progresivo de Protección Social del Trabajador Rural* (Res. 2951/2020 MinTrabajo).
   - *Fomento de la Economía Solidaria y Cooperativa Rural —PLANFES—* (Res. 2950/2020 MinTrabajo).
   - *Agua Potable y Saneamiento Básico* (Res. 0076/2021 MinVivienda).

- *Plan Especial de Educación Rural* (Res. 21598/2021 MinEducación).
- *Formalización de la Propiedad Rural* (Res. 0382/2021 MinAgricultura).
- *Zonificación Ambiental* (Res. 1608/2021 MinAmbiente).
- *Asistencia Integral Técnico-Tecnológica e Impulso a la Investigación* (Res. 0132/2022 MinAgricultura).
- *Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación* (Res. 0213/2022 MinAgricultura).
- *Salud Rural* (Decreto 0351/2025 MinSalud).

6. **Ley 2272 de 2022:** Modifica el artículo 6 de la Ley 418 de 1997. Obliga a los gobiernos nacional y locales a incluir un capítulo específico denominado "Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz" en sus respectivos planes de desarrollo, respaldado por partidas presupuestales garantizadas. Al amparo del artículo 22 de la Constitución Política y dada la naturaleza permanente de esta ley (vigente hasta su expresa modificación o derogatoria), se reafirma el deber ininterrumpido del Estado de formular políticas territoriales de paz, sin sujeción a los límites temporales del Acuerdo de 2016.

Como se detalla en esta arquitectura jurídica, múltiples políticas, programas y sistemas transversales nacieron con una vocación de permanencia que trasciende las fronteras temporales del Acto Legislativo 02 de 2017 (12 años) y del Acto Legislativo 01 de 2016 (20 años). Su continuidad operativa e institucional queda enteramente bajo el ámbito de discrecionalidad técnica y producción normativa de las ramas Ejecutiva y Legislativa.

Establecidos estos límites cronológicos y sectoriales, resulta indispensable analizar el rol y las competencias que asumen los firmantes frente a eventuales modificaciones del cronograma. A continuación, el Punto III desarrolla las obligaciones de las partes contratantes y el funcionamiento de las instancias conjuntas de validación política.

## III. Obligaciones de las partes contratantes del Acuerdo Final:

Por la naturaleza de su suscripción, el Acuerdo Final vincula a dos partes firmantes: el Gobierno nacional y la antigua guerrilla de las FARC-EP. Como lo consagra su preámbulo, ambas partes acordaron ejecutar lo pactado con el propósito explícito de poner fin definitivo a un conflicto armado de más de cincuenta años.

Para canalizar estos compromisos bilaterales, se expidió el Decreto 1995 de 2016, el cual creó la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Esta instancia paritaria está integrada por representantes del Gobierno nacional y del partido o movimiento político surgido del proceso de paz (actualmente el Partido Comunes). Su función técnica consiste en realizar el seguimiento, impulso y verificación conjunta de la implementación, así como resolver las controversias que surjan entre los firmantes. La CSIVI es, por ejemplo, la instancia competente para viabilizar formalmente las modificaciones o ajustes al Plan Marco de Implementación (PMI).

En consecuencia, el balance sobre el estado de cumplimiento de los compromisos debe formularse y validarse de manera conjunta entre las partes contratantes. Esta concertación se ejerce sin perjuicio de las competencias constitucionales del Presidente de la República, quien, en su calidad de jefe de Estado y de Gobierno, mantiene la facultad exclusiva para adelantar negociaciones orientadas a la terminación pacífica de otros conflictos armados internos y gestionar el orden público.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-630 de 2017, precisó:

> *«El Presidente cuenta, de esta manera, con amplias atribuciones constitucionales y legales para adelantar los diálogos de paz, tanto por las repercusiones inmediatas en el diseño de la política pública relacionada con la consecución de la paz, como por el impacto de tal negociación frente al futuro de la colectividad y la satisfacción de los derechos y libertades consignadas en la Carta Política. Dicha facultad, si bien es amplia, debe ejercerse, en todo caso, con sujeción a la propia Constitución Política y al reparto de competencias en ella contenido…».*

Bajo este marco, el Gobierno nacional está facultado para prorrogar la vigencia de los instrumentos normativos y de planeación derivados del Acuerdo de 2016 e incorporados al derecho interno, siempre que se sujeten a las reglas de producción normativa que correspondan a cada tipo de disposición (ley, decreto o resolución). Sin embargo, cualquier decisión orientada a extender dichos plazos requiere el cumplimiento previo del deber de presentar un balance integral sobre el estado de las obligaciones vigentes entre las partes firmantes ante la CSIVI.

Una vez delimitadas las obligaciones bilaterales y las facultades del Ejecutivo, corresponde consolidar las deducciones jurídicas del documento. A continuación, el Punto IV presenta el diagnóstico general de los rezagos en la implementación y la necesidad de dar continuidad a la política de paz.

## IV. Rezagos en la implementación y la necesidad de dar continuidad a la política de paz:

A casi una década de su firma, el Acuerdo Final de Paz presenta rezagos críticos que comprometen el cumplimiento de sus metas estructurales. Con corte al 14 de mayo de 2026, la implementación solo registra un 53.84% de avance, según los datos consolidados por el Sistema Integrado de Información del Postconflicto (SIIPO) administrado por el Departamento Nacional de Planeación. Este porcentaje resulta alarmante dado que, al tenor del Acto Legislativo 02 de 2017 y la Sentencia C-630 de 2017, resta únicamente un periodo presidencial de cuatro años para finalizar el horizonte de implementación obligatoria previsto en dicha norma.

Este panorama técnico coincide con los hallazgos del décimo informe comprensivo del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, el cual advierte que el 45% de los compromisos generales no se encuentra en una senda de viabilidad jurídica o financiera. Esta asimetría estructural exige prorrogar e integrar de forma ininterrumpida los planes, programas y proyectos sectoriales del Acuerdo dentro de los instrumentos de planeación ordinarios del Estado.

### 1. Diagnóstico de rezagos estructurales por componentes.

La ejecución material del Acuerdo evidencia profundas brechas de cumplimiento entre sus componentes fundamentales:

- **Reforma Rural Integral (Punto 1):** Persisten barreras institucionales para consolidar el Fondo de Tierras, resolver la dispersión presupuestal, culminar el barrido predial del catastro multipropósito en zonas apartadas y cumplir con las metas trazadas en los 16 Planes Nacionales Sectoriales.

- **Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET):** Presentan deficiencias de financiación en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), limitando su impacto en los 170

municipios priorizados. Pese a que su vigencia se amplió hasta 2037 mediante la Ley 2565 de 2026, las 33.000 iniciativas concertadas difícilmente serán culminadas en dicho lapso. Asimismo, el Estado carece a la fecha de una evaluación de impacto estructural que determine sus resultados reales frente a la superación de la pobreza, el fortalecimiento administrativo y la contención de economías ilícitas.

- **Capítulo Étnico:** Registra uno de los niveles de ejecución más bajos de la arquitectura transicional, manteniendo deudas históricas en materia de titulación colectiva de territorios ancestrales y en la garantía efectiva de las consultas previas obligatorias.

- **Garantías de Seguridad:** Se observa un continuo deterioro del orden público territorial que afecta directamente los entornos operativos de defensores de derechos humanos, líderes sociales y firmantes de paz en proceso de reincorporación.

- **Sustitución de Cultivos (PNIS - Punto 4):** Afronta severas restricciones presupuestales y bloqueos técnicos para la renegociación, desembolso y entrega de los proyectos productivos individuales y comunitarios comprometidos con las más de 99.000 familias adscritas.

- **Ajustes institucionales (Punto 6):** El Acuerdo Final de Paz previó unos ajustes institucionales mínimos a nivel normativo que, luego de casi diez años, no han logrado aprobarse con éxito. Esto se ha convertido en una barrera transversal para lograr el efectivo cumplimiento del Acuerdo, tal como ocurre con la modificación a la Ley 2 de 1959, la reforma política, el estatuto de la manifestación y protesta pacífica, la especialidad de la jurisdicción agraria y rural, y la modificación a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) [4].

- **Dispersión del liderazgo en coordinación y articulación:** Tras una década de implementación, el Gobierno nacional y las entidades territoriales no han logrado consolidar el aparato estatal encargado de liderar los procesos de articulación y coordinación para la ejecución de la política de paz. Esta falta de centralización técnico-política genera una dispersión de responsabilidades institucionales que afecta directamente la unificación, el seguimiento y la presentación transparente de los reportes de cumplimiento.

2. Fundamentos de la necesidad de continuidad.

La prórroga y articulación de los instrumentos derivados del Acuerdo no constituye una facultad discrecional para las autoridades, sino una obligación vinculante fundamentada en cinco mandatos esenciales:

- **Principio de no regresividad de derechos:** Al configurarse como una política de Estado (Acto Legislativo 02 de 2017), los avances y herramientas de planeación gozan de un principio de irreversibilidad que prohíbe normativamente el desmonte institucional o la reducción arbitraria de sus presupuestos.

- **Salvaguarda de la confianza legítima:** La seguridad jurídica y el mínimo vital de las comunidades rurales, los pueblos étnicos y la población en reincorporación dependen estrictamente de la estabilidad temporal y financiera de los programas asignados.

- **Sustento de la paz integral:** Conforme a los balances de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, el éxito material de cualquier negociación de paz o acercamiento actual con otros grupos armados organizados se encuentra supeditado a la seriedad y continuidad con la que el Estado cumpla lo pactado en 2016.

- **El derecho-deber de la paz:** Consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política («La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento»), opera como el pilar fundamental del Estado social de derecho. La omisión o el fracaso en la culminación de los compromisos del Acuerdo Final conduciría al Estado colombiano a una situación de incumplimiento sistemático de su propio orden constitucional.

- **Cierre efectivo de proyectos de cooperación internacional:** La extensión de los horizontes de implementación técnica es indispensable para garantizar la correcta ejecución, auditoría y liquidación de los fondos y líneas de asistencia extranjera condicionadas al cumplimiento de las metas del Acuerdo de Paz, evitando la pérdida de recursos de apoyo internacional por vencimientos formales de los plazos internos del Estado.

3. Rutas técnicas e institucionales para la prórroga.

Ante la inminencia de los plazos límite fijados por el Plan Marco de Implementación (PMI) hacia 2031, el ordenamiento jurídico provee cinco vías legales específicas para asegurar la sostenibilidad de la política de paz:

1. **Producción normativa del Ejecutivo:** Modificación administrativa directa de los actos administrativos y resoluciones internas que rigen los 16 Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) para prorrogar su vigencia y metas sectoriales más allá del año 2031.

2. **Concertación técnica en la CSIVI:** Activación del trámite paritario ante la Comisión de Seguimiento para reformar de mutuo acuerdo los indicadores de la cadena de valor del PMI y reajustar los cronogramas de inversión financiera según las realidades fiscales de los territorios.

3. **Inclusión en planes de desarrollo y reforma legal:** Aplicación del mandato permanente de la Ley 2272 de 2022 [3], que obliga a los gobiernos locales y nacionales a estructurar un capítulo específico de paz con partidas garantizadas en sus planes plurianuales de inversión. Para dotar de plena eficacia técnica a esta vía, es indispensable tramitar un proyecto de ley orgánica que modifique la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) [4], institucionalizando la paz como un eje transversal y obligatorio de la planeación pública en Colombia.

4. **Gestión y prórroga de convenios internacionales:** Suscripción de adendas y actas de extensión temporal para los fondos multidonantes y programas de asistencia técnica internacional adscritos a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia) y a los países garantes, permitiendo ajustar los calendarios de auditoría, ejecución financiera y liquidación de recursos al nuevo cronograma de implementación adoptado por el Estado.

5. **Fortalecimiento de la institucionalidad del Gobierno nacional y territorial:** Adecuación de la arquitectura institucional del orden nacional y de las administraciones locales (gobernaciones y alcaldías), mediante la creación o robustecimiento de dependencias técnicas encargadas de la gerencia, articulación e integración permanente de la política de paz en los instrumentos de gestión pública territorial.

## V. El derecho-deber de la paz trasciende lo pactado en 2016.

El derecho-deber de la paz, consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, no se agota con la ejecución del texto suscrito el 24 de noviembre de 2016. Si bien el Acuerdo Final con las antiguas FARC-EP representa el hito de justicia transicional más robusto de la historia reciente del país, la persistencia de dinámicas de violencia exige que este mandato constitucional actúe como un principio dinámico, expansivo y con vocación de permanencia.

### 1. La paz como mandato constitucional permanente y no contingente.

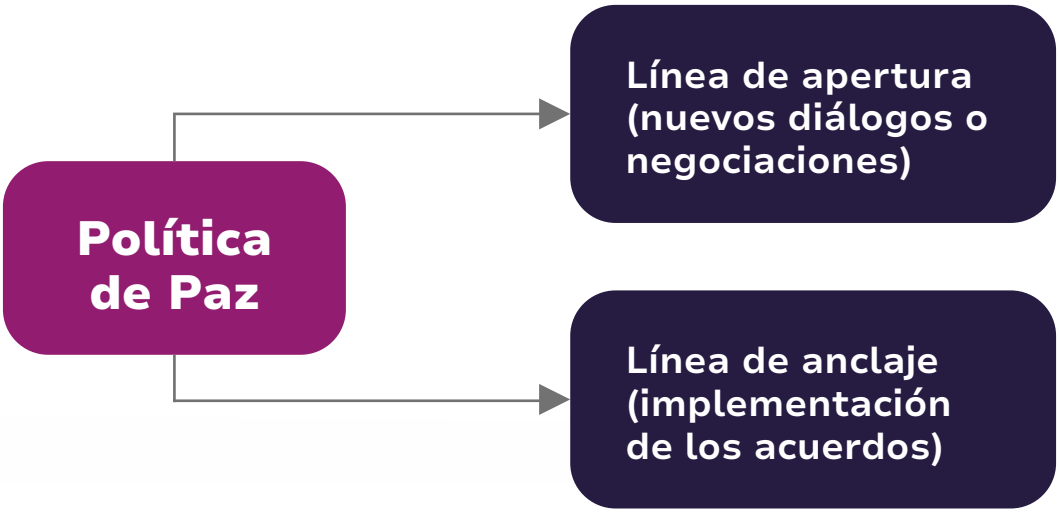
La jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-370 de 2006, C-007 de 2018 y C-630 de 2017) ha determinado que la paz posee una triple condición jurídica: es un valor fundamental del Estado, un derecho colectivo y un deber de obligatorio cumplimiento. Bajo este marco técnico:

- **Autonomía normativa:** El artículo 22 de la Carta Política preexiste y sobrevive a cualquier acuerdo de paz específico. Los límites temporales fijados para la implementación del texto de 2016 (como los 12 años del Acto Legislativo 02 de 2017 o los 20 años del Acto Legislativo 01 de 2016) delimitan el cronograma de ese pacto en particular, pero no suspenden ni extinguen la obligación del Estado de buscar la paz en los territorios.

- **Deber ininterrumpido de solución pacífica:** La obligación de garantizar la convivencia pacífica y el orden público vincula de forma permanente a todas las autoridades públicas (artículo 2 C.P.). El fracaso o rezago en los cronogramas sectoriales de un proceso específico no exime a los gobiernos sucesivos de su responsabilidad constitucional de agotar las vías dialógicas y de transformación estructural del territorio.

### 2. La articulación con la Política de Paz Total (Ley 2272 de 2022).

El carácter expansivo del derecho-deber de la paz se materializa formalmente en la Ley 2272 de 2022 (Paz Total), la cual concibe la paz como una política de Estado global e interconectada. Esta visión exige un doble ejercicio institucional:




- **El Acuerdo de 2016 como base de confianza:** Ninguna nueva mesa de negociación o proceso de sujeción a la justicia con grupos armados actuales será viable si el Estado colombiano incumple los compromisos adquiridos en el 2016, siendo así, el cumplimiento de lo pactado en 2016 es el estándar mínimo de seriedad institucional frente a la comunidad internacional y los actores en armas.

- **Trascendencia territorial:** Los instrumentos creados en 2016 (como los 16 Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral) deben ser adaptados y extendidos a regiones geográficas afectadas por nuevas conflictividades que no estaban plenamente tipificadas hace una década, superando la rigidez inicial de las delimitaciones administrativas de la época.

### 3. Blindaje presupuestal y descentralización del mandato de paz.

Para que el derecho-deber de la paz trascienda con eficacia técnica las fronteras cronológicas de los Actos Legislativos de 2016 y 2017, la planeación pública debe incorporar un enfoque permanente:

1. **Vigencia indefinida de las partidas presupuestales:** Al amparo de la modificación del artículo 6 de la Ley 418 de 1997, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los Planes de Desarrollo Local de las entidades territoriales tienen la obligación legal de incluir un capítulo específico de paz con recursos garantizados. Esta obligación no tiene fecha de caducidad.

2. **Principio de progresividad institucional:** La infraestructura creada para la paz (agencias, fondos, sistemas de información como el SIIPO) debe integrarse a la estructura ordinaria del Estado. Ello evita que el vencimiento de los plazos transitorios del Plan Marco de Implementación (PMI) en 2031 signifique el desmonte de las inversiones gestionadas en favor de la población rural, en reincorporación, victimas, entre otros.

## VI. Marco jurisprudencial: Pronunciamientos judiciales que ordenan el cumplimiento y continuidad de los instrumentos de paz.

Ante la omisión legislativa y los rezagos administrativos en la implementación, la rama judicial —especialmente la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia— ha intervenido como garante de la estabilidad jurídica del proceso de paz. A través de hitos jurisprudenciales, los altos tribunales han dejado de considerar las herramientas del Acuerdo Final como simples programas de gobierno, elevándolas a la categoría de mandatos judiciales de obligatorio cumplimiento y de ejecución ininterrumpida.

### 1. El bloque de constitucionalidad y la estabilidad jurídica

- **Sentencia C-630 de 2017 (Control al Acto Legislativo 02 de 2017):** Fijo los cimientos de la obligatoriedad del Acuerdo estableciendo dos parámetros:

  - ***Parámetro de validez constitucional:*** Los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a derechos fundamentales o a normas de Derecho Internacional Humanitario (DIH) obran como referentes de interpretación obligatorios para todas las autoridades públicas.

  - ***Obligación de buena fe:*** Prohíbe de forma expresa que cualquier órgano del Estado adopte medidas institucionales o presupuestales que alteren, restrinjan o dilaten de mala fe lo pactado, obligando a mantener la coherencia técnica y temporal durante tres periodos presidenciales completos.

### 2. Tutela de derechos fundamentales de los firmantes

- **Sentencia SU-020 de 2022 (Estado de Cosas Inconstitucional - ECI):** Frente al deterioro del orden público y el incumplimiento en

las garantías de seguridad de la población firmante en proceso de reincorporación, la Sala Plena adoptó las siguientes medidas:

- ***Órdenes de articulación presupuestal:*** Ordenó a la Unidad Nacional de Protección (UNP), a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizar la suficiencia y permanencia de los recursos financieros para los esquemas de protección y los proyectos productivos de reincorporación.

- ***Permanencia institucional:*** Advirtió que las deficiencias administrativas no facultan al Estado para suspender o dilatar las medidas de estabilización socioeconómica de los excombatientes, vinculando la seguridad de estos directamente con la protección del derecho fundamental a la vida y la paz.

Por medio de su Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional emite autos de control con órdenes de obligatorio cumplimiento destinadas a remover barreras administrativas y corregir de forma inmediata el rediseño institucional del aparato gubernamental:

- **Auto 1417 de 2025:** *Medidas correctivas ante el "cumplimiento bajo".* El tribunal detectó una parálisis en el monitoreo de las garantías de seguridad y declaró la existencia de tres bloqueos institucionales severos: la falta de correspondencia entre las capacidades institucionales y las obligaciones de monitoreo, la parálisis en el flujo de información y la ausencia de una batería unificada de indicadores técnicos. En consecuencia, impartió 16 órdenes correctivas al Ejecutivo para asegurar los recursos financieros, el personal técnico y la jerarquización del seguimiento como política de Estado.

- **Auto 085 de 2026:** *Evaluación y requerimientos de información estructural.* En continuidad con las medidas de rediseño institucional del subcomponente de seguimiento, la Sala requirió formalmente al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). El auto exige complementar la información técnica sobre las capacidades reales del aparato estatal y evalúa la idoneidad institucional de la actual estructura del Decreto 2647 de 2022 —que

contempla la Unidad de Implementación— frente a la centralización de responsabilidades y la unificación del liderazgo de la política de paz.

### 3. Protección al campesinado cultivador y mínimo vital

- **Sentencia SU-545 de 2023:** La Corte amparó el principio de confianza legítima de las comunidades rurales adscritas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). El fallo determinó que el Estado vulnera el debido proceso administrativo cuando suspende unilateralmente los desembolsos o la asistencia técnica bajo argumentos de insuficiencia fiscal o vencimiento de términos, ordenando al Gobierno nacional reactivar los componentes productivos de forma inmediata.

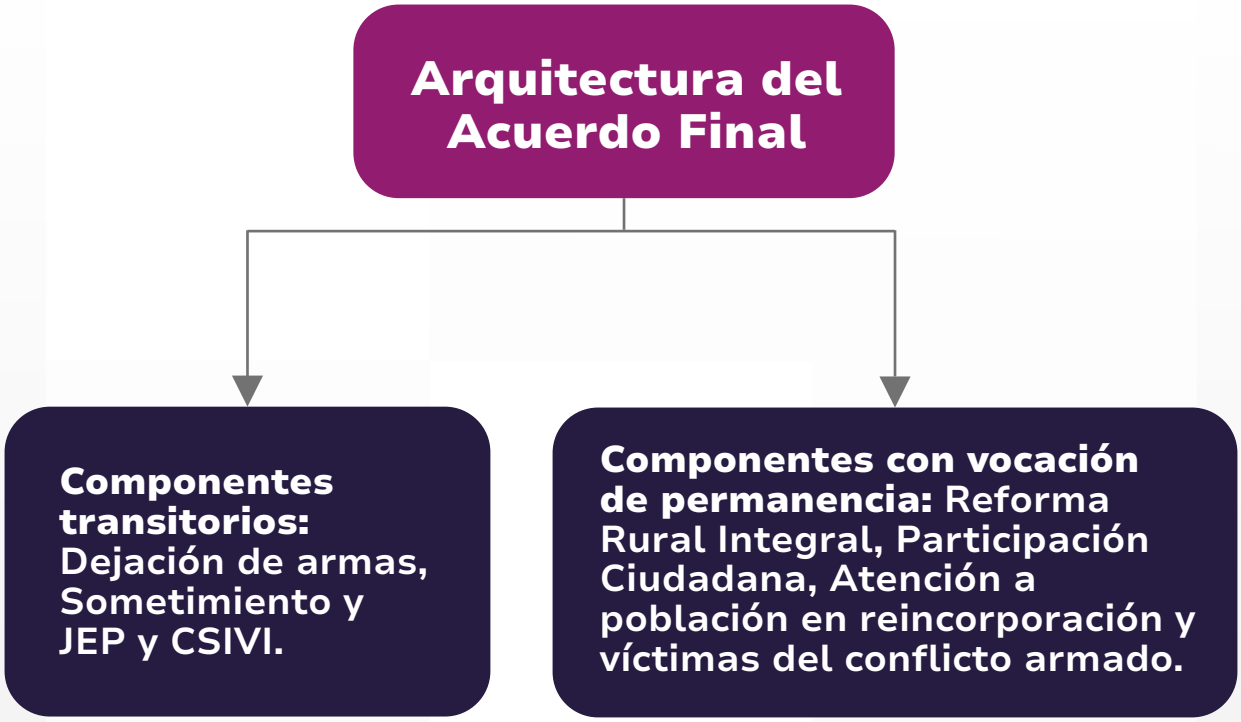
- **Sentencia T-146 de 2024:** Este pronunciamiento vinculó formalmente la ejecución de los componentes del Punto 4 (Sustitución de Cultivos) con la garantía del mínimo vital del campesinado. La Corte dispuso que, mientras el Congreso incurra en una omisión legislativa al no aprobar la Ley de Tratamiento Penal Diferencial, los operadores judiciales deben aplicar de forma preferente la alternatividad procesal transitoria para evitar la criminalización de pequeños cultivadores y recolectores que cumplieron de buena fe con la erradicación voluntaria.

### 4. La consulta previa y el Capítulo Étnico

- **Sentencia SU-123 de 2018:** Blindó el componente transversal del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. La Corte Constitucional ordenó al Estado suspender toda intervención administrativa o de erradicación forzada en territorios ancestrales que no haya surtido el proceso de consulta previa, libre e informada con comunidades afrodescendientes e indígenas, exigiendo que la implementación de los PDET y PNRRI respecte la autonomía territorial y los planes de salvaguarda étnica de manera permanente.

## VII. Transición de medidas transitorias a políticas públicas con vocación de permanencia.

Para garantizar la viabilidad fiscal y territorial de la paz, el Estado colombiano debe aplicar una diferenciación técnica y conceptual sobre los componentes del Acuerdo Final. El ordenamiento constitucional exige separar los mecanismos estrictamente transicionales —diseñados con un hito de finalización temporal— de aquellos programas, planes y proyectos sectoriales orientados a resolver deficiencias estructurales del desarrollo y la administración pública, los cuales deben integrarse de forma definitiva y permanente a la gestión ordinaria del Estado.




### 1. Componentes transicionales con término de culminación.

Existen dimensiones de la justicia transicional que, por su naturaleza sustancial, poseen una vigencia delimitada en el tiempo y deben dar por cerrado su ciclo institucional al cumplir sus metas formales:

- **Dejación de armas y desmovilización:** Procesos logísticos y operativos plenamente concluidos bajo la supervisión de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

- **Justicia transicional (Jurisdicción Especial para la Paz):** Mecanismo de justicia con un horizonte de vigencia determinado por el Acto Legislativo 01 de 2017 (fijado inicialmente en 15 años de vigencia, prorrogables por 5 más), el cual debe extinguirse una vez se agote el juzgamiento y sanción de las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016.

- **Instancias de verificación temporal:** Espacios de seguimiento paritario que cumplen su mandato normativo al agotarse el cronograma de 12 años fijado por el Acto Legislativo 02 de 2017 para el Plan Marco de Implementación.

### 2. Componentes recurrentes de la gestión pública ordinaria

A diferencia de los anteriores, los siguientes componentes no corresponden a medidas de excepción, sino a obligaciones inherentes al cumplimiento de los fines esenciales del Estado (artículo 2 C.P.). Su vigencia no puede condicionarse a los plazos del Acuerdo, debiendo ser absorbidos como políticas sectoriales permanentes:

- **Reforma Rural Integral (Punto 1):** El acceso a tierras, el catastro multipropósito y los 16 Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral (vías, salud, educación, agua potable, entre otros) constituyen la provisión regular de bienes públicos básicos. Su ejecución representa la superación del rezago histórico del campo frente a las ciudades, por lo cual deben ser gestionados de forma ininterrumpida por el Gobierno nacional.

- **Participación política y ciudadana (Punto 2):** El robustecimiento de las veedurías ciudadanas, el estatuto de la oposición y las garantías de seguridad para la protesta pacífica y la movilización social son elementos transversales del fortalecimiento democrático ordinario.

- **Sostenibilidad de la población en reincorporación (Punto 3):** Si bien los subsidios iniciales de contingencia tuvieron carácter transitorio, el acceso a vivienda digna, salud, educación y la consolidación técnica de los proyectos productivos colectivos de los excombatientes

constituyen un derecho fundamental al mínimo vital. El Estado debe garantizar su portabilidad institucional a largo plazo para evitar el retorno a la criminalidad por desatención burocrática.

- **Acuerdo sobre las víctimas del conflicto (Punto 5):** La reparación integral, la restitución de tierras despojadas y la búsqueda de personas dadas por desaparecidas son obligaciones legales permanentes amparadas por la Ley 1448 de 2011 (prorrogada por la Ley 2078 de 2021 y modificada por la Ley 2421 de 2024). Estas medidas trascienden el marco temporal de 2016 al consolidarse como derechos fundamentales de rango convencional.

### 3. La ruta de absorción y normalización institucional

Para materializar esta transición técnica sin incurrir en retrocesos que afecten la confianza legítima de las comunidades, el Gobierno nacional debe implementar tres acciones de normalización:

1. **Migración de indicadores de la cadena de valor:** Desvincular las metas operativas de los programas de desarrollo (como el PATR de los PDET) de la matriz de seguimiento transitorio del SIIPO, transfiriéndolos como metas obligatorias de gestión e inversión.

2. **Conversión de fondos transitorios a cuentas del PGN:** Fusionar las cuentas especiales y los patrimonios autónomos creados para el posconflicto dentro de los rubros ordinarios del Presupuesto General de la Nación, asegurando la sostenibilidad del gasto con transferencias directas y no mediante esquemas de financiación contingentes.

## VIII. Conclusiones

1. **Autonomía del derecho-deber de la paz:** La obligación constitucional de garantizar la paz (artículo 22 de la C.P.) preexiste y sobrevive a los plazos formales del Acuerdo Final de 2016. La expiración de los horizontes temporales de los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no extingue el deber del Estado de asegurar la transformación territorial.

2. **Permanencia de los instrumentos frente al pacto:** El desafío institucional no consiste en prorrogar la vigencia jurídica del Acuerdo de Paz, sino en garantizar la continuidad de las herramientas técnicas, planes y proyectos sectoriales derivados de este (PDET, PNIS y los 16 PNRRI).

3. **Principio de no regresividad de derechos:** Al amparo de la Sentencia C-630 de 2017, las medidas adoptadas para satisfacer el derecho a la paz gozan de protección frente a desmontes arbitrarios. El vencimiento de un plazo cronológico transitorio (como el hito de 2031 del PMI) no faculta al Estado para reducir el presupuesto o descontinuar la inversión en los derechos del campesinado, las víctimas, y las comunidades étnicas y de mujeres, entre otras.

4. **El cumplimiento como estándar de seriedad estatal:** Los rezagos estructurales identificados por el SIIPO (53.84% de avance a mayo de 2026) y el Instituto Kroc (45% de compromisos sin viabilidad) demuestran que el cumplimiento estricto de lo pactado en 2016 es el estándar mínimo de confianza necesario para el éxito de cualquier proceso de paz en el marco de la política de Paz Total (Ley 2272 de 2022).

5. **Sostenibilidad y cooperación internacional:** La estabilización temporal de los programas es un requisito indispensable para salvaguardar la confianza legítima de las más de 99.000 familias adscritas al PNIS, de los 170 municipios PDET y de las más de 11 mil víctimas del conflicto armado. Asimismo, asegura el marco operativo necesario para la correcta ejecución, auditoría y liquidación de los fondos otorgados por la cooperación extranjera.

## IX. Recomendaciones

Para viabilizar la continuidad de los planes, programas y proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz y mitigar los rezagos identificados, se proponen las siguientes acciones técnicas dirigidas a las diferentes autoridades del Estado:

1. Al Gobierno nacional (Presidencia de la República, ministerios y departamentos administrativos).

   - **Prórroga administrativa de los PNRRI:** Expedir modificaciones a los actos administrativos (resoluciones y decretos) que rigen los 16 Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) para extender sus vigencias técnicas más allá de 2031, desvinculándolos del hito formal del Plan Marco de Implementación (PMI).

   - **Absorción en el presupuesto ordinario:** Instruir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que los proyectos productivos del PNIS y las iniciativas PATR de los PDET dejen de operar como rubros transicionales de emergencia y se absorban dentro de los portafolios de inversión ordinaria.

   - **Unificación del liderazgo institucional:** Concentrar la dirección técnico-política de la política de paz en una instancia única del orden nacional, acatando los requerimientos del Auto 085 de 2026, para eliminar la dispersión de funciones y asegurar una efectiva rendición de cuentas ante el Sistema Integrado de Información del Postconflicto (SIIPO).

2. Al Congreso de la República

   - **Trámite de la Ley Orgánica de Planeación:** Formular y aprobar un proyecto de ley para modificar la Ley 152 de 1994, institucionalizando de forma permanente el capítulo específico de "Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz" en todos los futuros Planes Nacionales de Desarrollo, garantizando su articulación obligatoria con los Planes Plurianuales de Inversión.

   - **Superación del bloqueo normativo del Punto 6:** Priorizar la agenda legislativa orientada a destrabar las reformas estructurales pendientes que actúan como barreras transversales, específicamente

la Ley de Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores, la reforma política y las leyes de consolidación de la Jurisdicción Agraria y Rural.

3. A la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI).

- **Activación del trámite paritario:** Convocar sesiones técnicas extraordinarias entre las partes firmantes (Gobierno nacional y Partido Comunes) para concertar un balance definitivo sobre el estado de las obligaciones vigentes y viabilizar la reestructuración de los indicadores de la cadena de valor del PMI.

- **Garantía de la Cooperación Internacional:** Estructurar de manera conjunta con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia) un plan de transición y adendas temporales para los fondos multidonantes, alineando los plazos de auditoría y ejecución de los recursos extranjeros con las nuevas vigencias adoptadas por el Estado.

4. A las entidades territoriales (Alcaldías y gobernaciones)

- **Armonización de los planes locales:** Dar cumplimiento estricto al mandato permanente de la Ley 2272 de 2022, asegurando que los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales incluyan partidas presupuestales específicas e intransferibles para las iniciativas PDET (Ley 2565 de 2026) y los planes de sustitución de cultivos regionales, de acuerdo con sus disponibilidades fiscales.

# Bibliografía

## 1. Marcos Normativos y Legales (Colombia)


- **Constitución Política de Colombia [C.P.].** Artículo 22 (Del derecho-deber de la paz) y Artículo 2 (De los fines esenciales del Estado).

- **Acto Legislativo 01 de 2016.** *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

- **Acto Legislativo 02 de 2017.** *Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final.*

- **Decreto Ley 893 de 2017.** *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.*

- **Decreto 1995 de 2016.** *Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).*

- **Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES] 3932 de 2018.** *Lineamientos de política para la articulación del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento del orden nacional y territorial.*

- **Ley 2272 de 2022.** *Por medio de la cual se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones (Paz Total).*

- **Ley 2421 de 2024.** *Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011, dictando nuevas medidas sobre la articulación institucional para la reparación integral y restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado.*

- **Ley 152 de 1994.** *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.* Congreso de la República de Colombia.

- **Ley 2565 de 2026.** *Por la cual se adoptan medidas de estabilización y se amplía la vigencia de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) hasta el año 2037.*

## 2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional (Colombia)

- **Sentencia C-630 de 2017.** M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. (Control abstracto de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017 y fijación del Acuerdo como Política de Estado obligatoria de buena fe).

- **Sentencia C-019 de 2018.** M.P. José Fernando Reyes Cuartas. (Desarrollo del derecho-deber a la paz como eje definitorio de la Carta de 1991).

- **Sentencia SU-020 de 2022.** M.P. Cristina Pardo Schlesinger. (Declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional —ECI— respecto a las garantías de seguridad de la población firmante de paz).

- **Sentencia SU-545 de 2023 [Notificada en abril de 2024].** M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. (Protección del principio de confianza legítima y debido proceso de las comunidades rurales adscritas al PNIS).

- **Sentencia T-146 de 2024.** M.P. Vladimir Fernández Andrade. (Protección al mínimo vital del campesinado cultivador y orden de aplicación preferente de alternatividad procesal transitoria ante la omisión legislativa).

- **Auto 1417 de 2025 [Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022].** M.P. de la Sala de Seguimiento. (Declaratoria de "cumplimiento bajo" e imposición de 16 órdenes correctivas de rediseño institucional y presupuestal al Ejecutivo) [1417 de 2025].

- **Auto 085 de 2026 [Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia SU-020 de 2022].** M.P. de la Sala de Seguimiento. (Requerimiento de información estructural y evaluación de capacidades del DAFP, DAPRE y la Unidad de Implementación) [085 de 2026].

## 3. Informes Técnicos e Institucionales


- **Departamento Nacional de Planeación [DNP].** (2026). Reporte estadístico de avance de la política de paz. Sistema Integrado de Información del Postconflicto (SIIPO). Corte al 14 de mayo de 2026. Bogotá, D.C.

- **Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz.** (2026). *Sostenibilidad financiera y nudos normativos: Décimo informe comprensivo sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia.* Universidad de Notre Dame.

- **Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.** (2026). *Informe trimestral del Secretario General sobre la verificación de garantías de seguridad y reincorporación a largo plazo en Colombia.* Nueva York: Naciones Unidas.


**Elaboró:** Claudia Marcela Chávez Sanmiguel – Contratista – Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz.
**Fecha:** 14 de mayo de 2026.

# Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

Para comunicarse con nosotros puede escribirnos a
contacto@presidencia.gov.co,
Implementacion@presidencia.gov.co

Para mayor información ingrese a nuestro
portal web escaneando el código QR o en
www.portalparalapaz.gov.co